

Reacties op de aanbevelingen van onderzoek naar 18 transportongevallen en themastudies door de Onderzoeksraad voor Veiligheid

Régis Flohr en Nils Rosmuller, mei 2018

Samenvatting

Transportveiligheid is een samenspel van tal van partijen: vervoerders, verladers, infraproviders, inspecties, beleidsmakers en veiligheidsregio's (Rosmuller, 2013). Nederland staat bekend om zijn goede infrastructuur en relatief hoge mate van veiligheid. Desondanks vinden er op de Nederlandse wegen, spoorwegen en de binnenvaart ongevallen plaats waar van geleerd moet worden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) voert onafhankelijk onderzoek uit om van te leren. Het lectoraat Transportveiligheid is benieuwd naar die lessen, maar meer nog naar de verwerking van die lessen door de partijen aan wie de aanbevelingen door de OvV zijn gericht. Vandaar dat het lectoraat heeft besloten onderzoek te doen naar de reacties op de aanbevelingen door de OvV als resultaat van onderzoek naar Nederlandse transportongevallen.

Deze studie had tot doel inzicht te krijgen in de mate waarin partijen reageren op de aanbevelingen van de OvV. En meer specifiek: is er een verschil tussen bestuursorganen en niet-bestuursorganen, in het proces dat volgt op het doen van aanbevelingen door de OvV naar aanleiding van transportongevallen, van reactie op de aanbevelingen tot het opvolgen ervan?

Achttien onderzoeksrapporten van de OvV met betrekking tot transportongevallen (specifiek in de onderzoeksgebieden binnenvaart, railverkeer en wegverkeer), gepubliceerd in de periode 2006 tot en met mei 2015, zijn onderzocht.

De resultaten laten zien dat ongeveer de helft van de door de OvV aangeschreven partijen (41% tot 50%) zich hield aan de wettelijke verplichting om binnen een bepaalde wettelijke termijn te reageren. In totaal reageerde ruim drie kwart van de aangeschreven partijen op de aanbevelingen (78% tot 83%). In vergelijking met niet-bestuursorganen reageerden bestuursorganen niet alleen vaker, maar ook vaker binnen de wettelijke termijn. 88% van de aanbevelingen waarop werd gereageerd, werd (deels) opgevolgd, waarbij niet-bestuursorganen meer aanbevelingen hadden opgevolgd dan bestuursorganen.

De conclusie van dit onderzoek luidt dat er zowel in de mate als strekking van reacties, verschillen zijn tussen bestuurs- en niet-bestuursorganen. Het is interessant om nader onderzoek te doen naar de achterliggende oorzaken van deze verschillen. De informatie die dit aanvullende onderzoek zou op kunnen leveren, kan bijdragen aan de ontwikkeling van manieren om (het proces van) opvolging van aanbevelingen te verbeteren.



Afbeelding 1: Brand in een aardgasbus (Bron: [Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013](#))

Trefwoorden

Onderzoeksraad voor Veiligheid, aanbevelingen, transportveiligheid, opvolging.

Vooraf

Transportveiligheid is een samenspel van tal van partijen: vervoerders, verladers, infraproviders, inspecties, beleidsmakers en veiligheidsregio's (Rosmuller, 2013). Nederland staat bekend om zijn goede infrastructuur en relatief hoge mate van veiligheid. Desondanks vinden er op de Nederlandse wegen, spoorwegen en de binnenvaart ongevallen plaats waar van geleerd moet worden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid voert onafhankelijk onderzoek¹ uit om van te leren. Het lectoraat Transportveiligheid is benieuwd naar die lessen, maar meer nog naar de verwerking van die lessen door de partijen aan wie de aanbevelingen door de OvV zijn gericht. Vandaar dat het lectoraat heeft besloten onderzoek te doen naar de opvolging van de aanbevelingen door de OvV als resultaat van onderzoek naar Nederlandse transportongevallen.

Inleiding

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) is gericht op het verbeteren van de veiligheid in Nederland. Hierbij richt de OvV zich voornamelijk op situaties, waarbij burgers voor hun veiligheid afhankelijk zijn van de overheid, bedrijven of andere instellingen. De OvV in de huidige vorm is officieel opgericht in februari 2005, maar kent een voorgeschiedenis die ongeveer 100 jaar eerder begon met de Raad voor de Scheepvaart (Onderzoeksraad voor Veiligheid, n.d.-b). De OvV heeft elf onderzoeksgebieden, namelijk Binnenvaart, Bouw en dienstverlening, Crisisbeheersing en hulpverlening, Defensie, Gezondheid, Industrie, buisleidingen en netwerken, Luchtvaart, Railverkeer, Water, Wegverkeer en Zeescheepvaart. Wanneer er een incident heeft plaatsgevonden in één van deze elf onderzoeksgebieden, wordt er al dan niet besloten om een onderzoek te starten.² Meerdere overwegingen spelen hierbij een rol. De vraag die altijd wordt gesteld: is het aannemelijk dat er van dit incident te leren valt en was er niet alleen sprake van toeval of pech? Want lering trekken uit ongevallen is uiteindelijk het doel van de OvV: achterliggende oorzaken van een incident helder krijgen, zodat de situatie veranderd kan worden en de kans op gelijksoortige incidenten in de toekomst verkleind wordt of dat de gevolgen beperkt worden.

Met de Rijkswet OvV zijn veel zaken met betrekking tot de (onderzoeken van de) OvV wettelijk vastgelegd, waaronder bevoegdheden van en processen binnen de OvV. Ook staat in de Rijkswet OvV (artikel 73 tot en met 76), de verplichting voor partijen om te reageren op aanbevelingen die zij gekregen hebben (hierna te noemen aangeschreven partijen).

¹ In het voorjaar van 2018 publiceerde de OvV een bundel over verschillende facetten van onafhankelijk onderzoek (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2018).

² Voor de onderzoeksgebieden Industrie, Luchtvaart, Railverkeer en Zeescheepvaart geldt dat de OvV wettelijk verplicht is bepaalde categorieën voorvallen te onderzoeken.

Bij transportveiligheid zijn veelal tal van partijen betrokken. Te denken valt aan vervoerders, verladers, infraproviders, inspecties, beleidsmakers en veiligheidsregio's. Partijen zijn onder te verdelen in bestuursorganen en niet-bestuursorganen. Bestuursorganen, zoals ministeries en gemeenten, moeten binnen zes maanden na het verschijnen van het rapport (termijn begint één dag na publicatie) een reactie geven, waarin hun standpunt ten aanzien van de aanbevelingen wordt toegelicht. Ze mogen deze termijn tweemaal met drie maanden gemotiveerd verlengen (artikel 73). Niet-bestuursorganen, zoals particuliere partijen, dienen binnen een jaar een reactie te geven op de aanbevelingen (artikel 74). Tevens is de OvV bevoegd om een onderzoek in te stellen naar de daadwerkelijke opvolging van aanbevelingen (artikel 76). De wenselijkheid hiervan wordt bepaald aan de hand van ontvangen reacties: een dossier kan gesloten worden (er wordt geen nader onderzoek verricht), de opvolging van aanbevelingen kan nog enige tijd gemonitord worden of er wordt een vervolgonderzoek gestart. In tegenstelling tot de reactie op aanbevelingen, is de verplichting tot opvolging van aanbevelingen overigens niet wettelijk vastgelegd.

Na publicatie van een onderzoek door de OvV, moet de opvolging van aanbevelingen uiteindelijk leiden tot een verbetering van de veiligheid in Nederland. De OvV publiceert op basis van de reacties van aangeschreven partijen, jaarlijks cijfers over de opvolging van aanbevelingen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, n.d.-a). Hieruit blijkt dat in 2014 en 2015 ongeveer 90% van de aanbevelingen (deels) was opgevolgd (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015, 2016). Ondanks deze jaarlijkse cijfers, ontbreekt op dit moment inzicht over de opvolging van aanbevelingen door bestuursorganen en niet-bestuursorganen gedurende een langere periode dan een jaar binnen specifieke onderzoeksgebieden. Voor het lectoraat Transportveiligheid zijn met name de onderzoeken in de transport, verkeer en vervoer gebieden van de OvV relevant. In dit onderzoek ligt de focus derhalve op (slechts) drie van de elf onderzoeksgebieden van de OvV, namelijk wegverkeer, railverkeer en binnenvaart. Daarmee sluit dit onderzoek nauwgezet aan op het werkgebied van het Lectoraat Transportveiligheid van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). De onderzoeksvraag luidt: is er een verschil tussen bestuursorganen en niet-bestuursorganen, in het proces dat volgt op het doen van aanbevelingen door de OvV naar aanleiding van transportongevallen, van reactie op de aanbevelingen tot het opvolgen ervan? Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn de volgende drie deelvragen gesteld.

- > Wat is het percentage van aangeschreven partijen dat reageert op aanbevelingen?
- > Wat is het percentage van aangeschreven partijen dat reageert binnen de wettelijk vastgestelde termijn?
- > Wat is de strekking van de reacties met betrekking tot het opvolgen van aanbevelingen?

Dit onderzoek zal inzicht bieden in het proces dat volgt op het doen van aanbevelingen door de OvV naar aanleiding van transportongevallen, van reactie op de aanbevelingen tot het opvolgen ervan. Hierbij kunnen ook mogelijkheden zichtbaar worden om dit proces te verbeteren.

Methode van onderzoek

Voor dit onderzoek is het onderstaande kader opgesteld, om te bepalen welke rapporten van de OvV in dit onderzoek worden betrokken.

- > Onderzoeksgebieden OvV: binnenvaart, railverkeer en wegverkeer. Voor deze onderzoeksgebieden is gekozen, vanwege aansluiting op het werkgebied van het lectoraat Transportveiligheid van het IFV.
- > Periode verschijningsdatum rapporten: 2006 tot en met mei 2015. Met de keuze voor deze periode worden alle rapporten (binnen de gekozen onderzoeksgebieden) sinds de oprichting van de OvV gebruikt, waarvan de reacties online zijn geplaatst en van welke de wettelijke reactietermijn om te reageren op aanbevelingen verstreken is. De OvV is vanaf 2006 begonnen met het online plaatsen van reacties (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2006a).

- > Type rapporten: incidentrapporten en thema-onderzoeksrapporten, waarbij aanbevelingen gegeven zijn. Alle soorten rapporten die de OvV uitbrengt worden gebruikt.

Voor elk rapport zijn de bijbehorende, gepubliceerde reacties op aanbevelingen van de website www.onderzoeksraad.nl gedownload op 27 mei 2016. Deze reacties vormden de input voor de analyse. In verband met de beschikbare tijd voor dit onderzoek, zijn alleen de eerst opgestuurde reacties geanalyseerd; in enkele gevallen hebben partijen na de eerste reactie nogmaals gereageerd om de stand van zaken te verduidelijken. Wanneer reacties niet waren gevonden op de website, werden jaarverslagen geraadpleegd voor aanvullende informatie.

Gegevens

In Tabel 1 zijn vijf rapporten binnen het onderzoeksgebied binnenvaart weergegeven, welke gekozen zijn aan de hand van het opgestelde kader. Tabel 2 en Tabel 3 tonen respectievelijk de rapporten binnen de onderzoeksgebieden railverkeer en wegverkeer.

Tabel 1. Onderzoeksrapporten, binnen het onderzoeksgebied binnenvaart, die zijn gebruikt in dit onderzoek

Incident- of themaonderzoek*	Titel rapport binnenvaart
Incident	Aanvaring veerpont en motorvrachtschip op het Rijn-Schiekanaal te Rijswijk (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012a)
Thema	De veiligheid van personenvervoer met draagvleugelboten op het Noordzeekanaal en het IJ (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2009)
Thema	Themastudie naar de brandveiligheid van passagiersschepen in de binnenvaart (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2008b)
Incident	Explosie aan boord van een tweemanskipper te Medemblik (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2007a)
Incident	Plooiën van een beunschip (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2006c)

* *Incidentonderzoeken zijn onderzoeken naar aanleiding van één of enkele incidenten. Themaonderzoeken zijn onderzoeken naar aanleiding van meerdere soortgelijke incidenten.*



Afbeelding 2: Plooiën van een beunschip (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2006c)

Tabel 2. Onderzoeksrapporten, binnen het onderzoeksgebied railverkeer, die zijn gebruikt in dit onderzoek

Incident- of themaonderzoek*	Titel rapport railverkeer
Incident	Treinontsporing Hilversum (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2014)
Incident	Treinbotsing Amsterdam Westerpark (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012b)
Incident	Ongeval met een slijptrein in Stavoren (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2011b)
Incident	Metrobrand en metrobotsing, Amsterdam (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2011a)
Incident	Treinbotsing nabij Barendrecht (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2011c)
Incident	Ontsporing goederentrein Amsterdam-Muiderpoort (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2010a)
Incident	Ontsporingen bij RandstadRail (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2008a)
Incident	Ontsporing Amsterdam Centraal, 15 augustus 2005 (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2007b)
Incident	Ontsporingen op Amsterdam Centraal, 6 en 10 juni 2005 (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2006b)

* Incidentonderzoeken zijn onderzoeken naar aanleiding van één of enkele incidenten. Themaonderzoeken zijn onderzoeken naar aanleiding van meerdere soortgelijke incidenten.



Afbeelding 3: Treinbotsing Amsterdam Westerpark (Bron: [Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012b](#))

Tabel 3. Onderzoeksrapporten, binnen het onderzoeksgebied wegverkeer, die zijn gebruikt in dit onderzoek

Incident- of themaonderzoek*	Titel rapport wegverkeer
Incident	Brand in een aardgasbus (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013)
Thema	Vrachtwagenongevallen op snelwegen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012d)
Thema	Verkeersongevallen met (land)bouwoertuigen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2010b)
Thema	Tankautobranden met gevaarlijke stoffen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2006d)

* *Incidentonderzoeken zijn onderzoeken naar aanleiding van één of enkele incidenten. Themaonderzoeken zijn onderzoeken naar aanleiding van meerdere soortgelijke incidenten.*



Afbeelding 4: Vrachtwagenongevallen op snelwegen (Bron: [Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012d](#))

Analyse

Ten behoeve van het beantwoorden van de deelvragen en hoofdvraag, zijn de reacties van aangeschreven partijen onderverdeeld in twee categorieën, namelijk reacties van bestuursorganen en reacties van niet-bestuursorganen. De reden hiervoor is dat beide typen van instanties relevant zijn voor transportveiligheid, maar dat voor beide er een verschil bestaat in wettelijke reactie termijn, namelijk zes en twaalf maanden respectievelijk. Wanneer bestuursorganen gemotiveerd om uitstel vragen, worden deze reacties niet op de website getoond. Dit kan betekenen dat een wettelijke reactietermijn van twaalf maanden in enkele gevallen ook voor bestuursorganen kan gelden. In de analyse is dit expliciet benoemd.

Bij alle resultaten is onderscheid gemaakt tussen de drie gebruikte onderzoeksgebieden (hierna genoemd: transportmodaliteiten) van de OvV. Het was in dit onderzoek niet het primaire doel om verschillen tussen deze transportmodaliteiten te onderzoeken. De resultaten worden ten behoeve van de inzichtelijkheid wel per transportmodaliteit weergegeven, maar niet bediscussieerd.

Om te bepalen welk percentage van de aangeschreven partijen, per transportmodaliteit, heeft gereageerd op de aanbevelingen, zijn per rapport het aantal aangeschreven partijen (afgeleid uit de aanbevelingen) en het aantal reacties (gepubliceerd op website van de OvV) met elkaar vergeleken. Het percentage van de aangeschreven partijen dat reageerde binnen de wettelijk vastgestelde termijn, is bepaald door per reactie de datum op de reactie te vergelijken met de datum van de wettelijke termijn. De wettelijke termijn was vastgesteld aan de hand van de publicatiedatum van het rapport op

de website van de OvV. Wanneer de publicatiedatum bijvoorbeeld 4 april 2010 was, dan liep de termijn voor zes maanden af op 5 oktober 2010 en de termijn voor twaalf maanden op 5 april 2011. De analyse van de strekking van reacties is uitgevoerd door middel van een *quick scan*. De quick scan hield in dat in de reactie was gezocht naar het standpunt van de aangeschreven partij per gedane aanbeveling.

Resultaten

De resultaten worden hieronder gepresenteerd in drie onderdelen:

- > Reacties op de aanbevelingen
- > Reacties binnen de wettelijke termijn
- > Strekking van de reacties

Reacties op aanbevelingen

In de 18 OvV rapporten hebben in totaal 76 partijen één of meerdere aanbevelingen gekregen (

Tabel 4). Hierbij is het totale aantal bestuursorganen dat een aanbeveling had gekregen, minder dan het aantal niet-bestuursorganen met aanbevelingen.

Tabel 4. Aantal partijen met aanbevelingen in de 18 onderzochte rapporten

	Bestuursorgaan	Niet- bestuursorgaan	Totaal aantal aangeschreven partijen
Binnenvaart	8	7	15
Railverkeer	8	25	33
Wegverkeer	15	13	28
Totaal	31	45	76

Om de vergelijking bij gegeven reacties tussen bestuursorganen en niet-bestuursorganen meer inzichtelijk te maken, zullen in het vervolg naast aantallen, ook percentages weergegeven worden. De achterliggende reden om ook percentages te gebruiken, is het verschil in aantal aangeschreven partijen. Vergelijking op basis van aantallen zou een vertekend beeld kunnen opleveren.

De resultaten voor wat betreft aantal en percentage aangeschreven partijen dat reageerde op aanbevelingen, is weergegeven in Tabel 5. Van het totale aantal aangeschreven partijen, reageerde ongeveer drie kwart op de aanbevelingen, waarbij bestuursorganen vaker reageerden dan niet-bestuursorganen. Aanvullend onderzoek leerde dat niet alle ontvangen reacties op de website van de OvV waren geplaatst. Wanneer jaarverslagen werden doorgenomen, werd een aantal extra reacties gevonden. De resulterende percentages zijn in rood weergegeven in Tabel 5.

Tabel 5. Aantal partijen dat reageerde op aanbevelingen.

	Bestuursorgaan	Niet-bestuursorgaan	Totaal aantal partijen
Binnenvaart	8 (100 %)	5 (71 %) (86 %)	13 (87 %) (93 %)
Railverkeer	7 (87 %) (100 %)	17 (68 %) (76 %)	24 (73 %) (82 %)
Wegverkeer	15 (100 %)	7 (54 %)	22 (79 %)
Totaal	30 (97 %) (100 %)	29 (64 %) (71 %)	59 (78 %) (83 %)

Tussen haakjes staat het percentage van het totale aantal partijen per categorie. In rood en tussen haakjes staat het percentage wanneer ontbrekende reacties die wel aanwezig waren in jaarverslagen, werden toegevoegd.

Voor sommige ontbrekende reacties werd duidelijk dat er inderdaad geen reacties ontvangen waren, terwijl over andere ontbrekende reacties (tien aangeschreven partijen) niets werd vermeld.³ De resultaten tonen, dat over het algemeen een ruime meerderheid van de aangeschreven partijen reageerde op de aanbevelingen van de OvV. Ook bleek dat het percentage dat reageerde hoger was bij de bestuursorganen dan bij de niet-bestuursorganen.

Reacties binnen wettelijke termijn

Van de reacties die in jaarverslagen werden genoemd, was het niet bekend of deze binnen de wettelijke termijn waren ontvangen. Vanwege het ontbreken van deze informatie, zijn in deze paragraaf alleen de reacties gebruikt die op de website van de OvV waren geplaatst. De resultaten voor wat betreft het reageren binnen de wettelijke termijn, zijn weergegeven in Tabel 6.

Tabel 6. Aantal reagerende partijen binnen de wettelijke termijn.

	Bestuursorgaan (6 maanden)	Niet-bestuursorgaan (12 maanden)	Totaal
Binnenvaart	3 (38 %)	2 (40 %)	5 (38 %)
Railverkeer	5 (71 %)	12 (71 %)	17 (71 %)
Wegverkeer	7 (47 %)	2 (29 %)	9 (41 %)
Totaal	15 (50 %)	16 (55 %)	31 (53 %)

Tussen haakjes staat het percentage van het totale aantal partijen dat had gereageerd per categorie.

Van alle aangeschreven partijen die reageerden op de aanbevelingen, reageerden ongeveer de helft binnen de wettelijke termijn, waarbij bestuursorganen iets minder vaak binnen de wettelijke termijn reageerden dan de niet-bestuursorganen.

Zoals eerder aangegeven mogen bestuursorganen de reactietermijn verlengen. De resultaten in Tabel 6, kunnen daarom (te) strikt zijn. Om deze reden is er in de verzonden reacties van bestuursorganen, welke niet binnen zes maanden waren verstuurd, gezocht naar aanwijzingen dat er te laat was gereageerd of dat er eerder om uitstel was gevraagd. Wanneer zulke aanwijzingen niet gevonden werden, dan was het niet mogelijk om te bepalen of de reacties te laat waren of dat ze binnen de termijn van twaalf maanden vielen. In deze gevallen is uitgegaan van het laatste, dus binnen de wettelijke termijn, om te bepalen wat het maximale resultaat zou zijn voor wat betreft reageren binnen de wettelijke termijn. De resultaten van de analyse, waarbij een reactietermijn van twaalf maanden ook voor bestuursorganen werd aangehouden, zijn weergegeven in Tabel 7.

Tabel 7. Aantal reagerende partijen dat reageerde binnen de wettelijke termijn, waarbij voor bestuursorganen twaalf maanden geldt in verband met verzoek om uitstel

	Bestuursorgaan (12 maanden)	Niet-bestuursorgaan (12 maanden)	Totaal
Binnenvaart	6 (75 %)	2 (40 %)	8 (62 %)
Railverkeer	7 (100 %)	12 (71 %)	19 (79 %)
Wegverkeer	9 (60 %)	2 (29 %)	11 (50 %)
Totaal	22 (73 %)	16 (55 %)	38 (64 %)

Tussen haakjes staat het percentage van het totale aantal partijen dat had gereageerd per categorie.

Ten opzichte van Tabel 6 gaat het percentage van bestuursorganen dat binnen de wettelijke termijn had gereageerd, bij alle transportmodaliteiten (logischerwijs) omhoog. Het totale percentage bij de

³ Buitenlandse partijen zijn niet verplicht om te reageren. Echter, vrijwel alle niet-reagerende partijen betroffen Nederlandse partijen.

bestuursorganen stijgt met ongeveer 50 %. In totaal reageerden bestuursorganen nu vaker binnen de wettelijke termijn dan niet-bestuursorganen, welke dezelfde wettelijke termijn hadden.

Tabel 6 en Tabel 7 laten de resultaten zien van de reagerende partijen, die bovendien binnen de wettelijke termijn reageerden. Om tot een samenvattend beeld te komen van het percentage van aangeschreven partijen dat reageerde binnen de wettelijke termijn, zijn bovenstaande resultaten (Tabel 6 en Tabel 7) geïntegreerd met de resultaten uit Tabel 5 (alleen de zwarte waarden, omdat bij de rode waarden de reactietermijn niet in alle gevallen bepaald kon worden). De resultaten hiervan zijn weergegeven in Tabel 8.

Tabel 8. Percentage van aangeschreven partijen dat reageerde binnen de wettelijke termijn

	Bestuursorgaan	Niet-bestuursorgaan	Totaal
Binnenvaart	38 % - 75 %	28 %	33 % - 54 %
Railverkeer	62 % - 87 %	48 %	52 % - 58 %
Wegverkeer	47 % - 60 %	16 %	32 % - 40 %
Totaal	49 % - 71 %	35 %	41 % - 50 %

In totaal reageerde bijna de helft (41%-50%) van de aangeschreven partijen binnen de wettelijke termijn, waarbij bestuursorganen (49%-71%) dit vaker deden dan niet-bestuursorganen (35%).

Strekking van reacties

Als laatste onderdeel van dit onderzoek, is gekeken naar de strekking van de gegeven reacties. Hierbij zijn alleen de reacties die op de website van de OvV geplaatst waren, meegenomen in verband met consistentie met bovenstaande resultaten. Vier categorieën antwoordmogelijkheden zijn opgesteld, afgeleid van de categorieën die de OvV gebruikt in jaarverslagen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015, 2016). De eerste categorie was 'opgevolgd (anders of volgens aanbeveling)'. Hierbij was het dus ook mogelijk dat er naar aanleiding van het voorval andere maatregelen waren genomen dan aanbevolen door de OvV. De tweede categorie was 'deels opgevolgd (anders of volgens aanbeveling)'. Twee betekenissen konden aan 'deels' worden gegeven: 1) voor een deel opgevolgd, voor een deel niet of 2) voor een deel opgevolgd, voor een deel nog in uitvoering. De derde categorie was 'onduidelijk'; uit de reactie werd niet duidelijk wat het standpunt van de aangeschreven partij was omtrent de aanbeveling. De vierde en laatste categorie was 'niet opgevolgd (ook niet op andere manier)'.

Tabel 9. Strekking van reacties op aanbevelingen door bestuursorganen

	Opgevolgd (anders of volgens volgens aanbeveling)	Deels opgevolgd (anders of volgens aanbeveling)	Onduidelijk	Niet opgevolgd (ook niet op andere manier)
Binnenvaart	4 (36 %)	4 (36 %)	2 (18 %)	1 (9 %)
Railverkeer	6 (50 %)	3 (25 %)	3 (25 %)	0 (0 %)
Wegverkeer	5 (10 %)	43 (86 %)	2 (4 %)	0 (0 %)
Totaal	15 (21 %)	50 (68 %)	7 (10 %)	1 (1 %)

Tussen haakjes staat het percentage van het totaal gegeven aanbevelingen waarop werd gereageerd binnen de sector.

Tabel 9 zijn de reacties van bestuursorganen weergegeven. In totaal werd er in de gegeven reacties op 73 aanbevelingen ingegaan. Hierbij werd in veruit de meeste gevallen aangegeven, dat de aanbeveling was opgevolgd of deels was opgevolgd.

Tabel 10. Strekking van reacties op aanbevelingen door niet-bestuursorganen

	Opgevolgd (anders of volgens aanbeveling)	Deels opgevolgd (anders of volgens aanbeveling)	Onduidelijk	Niet opgevolgd (ook niet op andere manier)
Binnenvaart	6 (50 %)	1 (8 %)	3 (25 %)	2 (17 %)
Railverkeer	17 (46 %)	17 (46 %)	3 (8 %)	0 (0 %)
Wegverkeer	4 (33 %)	8 (67 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Totaal	27 (44 %)	26 (43 %)	6 (10 %)	2 (3 %)

Tussen haakjes staat het percentage van het totaal gegeven aanbevelingen waarop werd gereageerd binnen de sector.

Dezelfde analyse is uitgevoerd voor de niet-bestuursorganen (Tabel 10), welke in de reacties op 61 aanbevelingen zijn ingegaan. Ook bij de niet-bestuursorganen werden de aanbevelingen in de meeste gevallen opgevolgd of deels opgevolgd. In vergelijking met bestuursorganen hadden niet-bestuursorganen, ten tijde van de eerste reactie, meer aanbevelingen opgevolgd. Tot slot is in Tabel 11 een totaal overzicht gegeven van de strekking van reacties van bestuursorganen en niet-bestuursorganen tezamen.

Tabel 11. Strekking van reacties door zowel bestuurs- als niet-bestuursorganen

	Opgevolgd (anders of volgens aanbeveling)	Deels opgevolgd (anders of volgens aanbeveling)	Onduidelijk	Niet opgevolgd (ook niet op andere manier)
Binnenvaart	10 (43 %)	5 (22 %)	5 (22 %)	3 (13 %)
Railverkeer	23 (47 %)	20 (41 %)	6 (12 %)	0 (0 %)
Wegverkeer	9 (15 %)	51 (82 %)	2 (3 %)	0 (0 %)
Totaal	42 (31 %)	76 (57 %)	13 (10 %)	3 (2 %)

Tussen haakjes staat het percentage van het totaal gegeven aanbevelingen waarop werd gereageerd binnen de sector.

In totaal is er door de aangeschreven partijen ingegaan op 134 aanbevelingen, waarbij in bijna 90% was aangegeven dat de aanbevelingen al waren opgevolgd of deels waren opgevolgd. Van de aanbevelingen waarvan werd aangegeven dat er niets mee werd gedaan, waren de redenen uiteenlopend. De drie aanbevelingen waar niets mee werd gedaan kwamen uit één rapport (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2008b) en hadden als redenen dat de aanbeveling niet van toepassing was op de aangeschreven partij of dat de aangeschreven partij geen toegevoegde waarde zag van de aanbeveling (twee keer).



Afbeelding 5: Ongeval met een slijptrein in Stavoren (Bron: [Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2011b](#))

Discussie

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te bieden in het proces dat volgt op het doen van aanbevelingen door de OvV naar aanleiding van transportongevallen, van reactie op de aanbevelingen tot het opvolgen ervan. Hierbij werd onderscheid gemaakt tussen bestuursorganen en niet-bestuursorganen. De resultaten toonden dat ongeveer de helft van de aangeschreven partijen zich hield aan de wettelijke verplichting om binnen een bepaalde termijn te reageren, terwijl in totaal ongeveer drie kwart van de aangeschreven partijen op de gedane aanbevelingen reageerde. Hierbij reageerden bestuursorganen zowel vaker als vaker binnen de wettelijke termijn dan niet-bestuursorganen. Het is interessant om te onderzoeken wat de achterliggende oorzaken hiervan zijn. Waarom reageerden sommige partijen niet of niet binnen de wettelijke termijn? Was dat bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van consequenties wanneer niet (binnen de wettelijke termijn) werd gereageerd of was de reden anders? En waarom reageerden niet-bestuursorganen vaker niet dan bestuursorganen? Voelden de niet-bestuursorganen minder verplichting tot reageren? En als er niet werd gereageerd, werd er dan wel op de aanbeveling geacteerd? Niet reageren hoeft namelijk niet gelijk te staan aan niets doen. Dit huidige onderzoek heeft inzichtelijk gemaakt waar er mogelijk winst te behalen valt qua reacties op aanbevelingen, maar kennis van de achterliggende oorzaken biedt aanknopingspunten om op te reageren.

Wanneer een reactietermijn van twaalf maanden werd aangehouden voor bestuursorganen, net zoals voor niet-bestuursorganen geldt, ging het percentage dat binnen de wettelijke termijn reageerde met ongeveer 50 % omhoog. De vraag dringt zich dan op of de termijn van zes maanden mogelijk niet te kort is voor bestuursorganen. Het zou waardevol zijn om de redenen, waarom een termijn van twaalf maanden bijvoorbeeld niet standaard ook voor bestuursorganen zou kunnen gelden, (nogmaals) op een rij te zetten. Mogelijk hebben er ontwikkelingen plaatsgevonden, waardoor een aanpassing van de wettelijke reactietermijn voor bestuursorganen beargumenteerd kan worden.

Uit de strekking van reacties bleek dat veruit de meeste aanbevelingen (deels) waren opgevolgd. Hoewel dit het geval was bij zowel bestuursorganen als bij niet-bestuursorganen, hadden niet-bestuursorganen meer aanbevelingen opgevolgd ten tijde van de eerste reactie dan bestuursorganen. Een mogelijke verklaring voor het gevonden verschil in opvolging van aanbevelingen, was het verschil in wettelijke reactietermijn. Bestuursorganen hebben zes maanden minder tijd om te reageren op aanbevelingen en dit zou van invloed kunnen zijn op de opvolging van aanbevelingen. In deze studie is deze verklaring niet verder onderzocht, omwille van beschikbare tijd. Verder is het van grote toegevoegde waarde, om te onderzoeken wat er (in plaats van schriftelijk) daadwerkelijk is gebeurd met de aanbevelingen, waarvan werd aangegeven dat die deels waren opgevolgd. Wanneer de opvolging nog aan moest vangen, is dat inmiddels gebeurd? En wanneer de opvolging al gaande was, is dat inmiddels afgerond? Dergelijk onderzoek, zoals plaats heeft gevonden naar aanleiding van het rapport over de veiligheid bij Odfjell (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012c), zou een completer inzicht kunnen geven van wat er feitelijk is gerealiseerd naar aanleiding van aanbevelingen van de OvV.

Conclusie

Drie deelvragen werden gesteld in dit onderzoek ten behoeve van beantwoording van de hoofdvraag.

> Wat is het percentage van aangeschreven partijen dat reageert op aanbevelingen?

Het percentage van de aangeschreven partijen dat reageerde op de aanbevelingen was 78% tot 83%. Bestuursorganen reageerden vaker dan niet-bestuursorganen.

> Wat is het percentage van aangeschreven partijen dat reageert binnen de wettelijk vastgestelde termijn?

Het percentage van aangeschreven partijen dat reageerde binnen de wettelijk gestelde termijn was 41% tot 50%. Bestuursorganen reageerden vaker binnen de wettelijke termijn dan niet-bestuursorganen.

> Wat is de strekking van de reacties, met betrekking tot opvolging van aanbevelingen?

Uit de strekking van de reacties bleek dat gemiddeld 88% van de aanbevelingen (deels) was opgevolgd, wat overeenkomt met de percentages uit jaarverslagen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015, 2016). Hierbij hadden bestuursorganen relatief minder aanbevelingen al opgevolgd dan niet-bestuursorganen.

De centrale onderzoeksvraag luidde:

'Is er een verschil tussen bestuursorganen en niet-bestuursorganen, in het proces dat volgt op het doen van aanbevelingen door de OvV naar aanleiding van transportongevallen, van reactie op de aanbevelingen tot het opvolgen ervan?'

Het antwoord op deze vraag luidt positief. Er is namelijk een verschil, zowel in de mate waarin als in de strekking van reacties. Het verkregen inzicht laat zien dat het proces dat volgt op het doen van aanbevelingen, op verschillende facetten verbeterd kan worden. Aanvullend verdiepend onderzoek zou hiervoor aanknopingspunten kunnen bieden.

Dankwoord

Onze dank gaat uit naar Elsabé Willeboordse en Mirjam van het Loo, beiden werkzaam bij de OvV, voor hun bereidwilligheid om enkele vragen gedurende het onderzoek te beantwoorden.

Literatuur

- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (n.d.-a). Publicaties. Ontleend op 4 augustus 2016 aan <https://onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/publicaties>
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (n.d.-b). Voor veiligheid. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid. Ontleend aan <https://onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/publicaties>
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2006a). *Jaarverslag 2005*. Den Haag. Ontleend aan <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/publicaties>
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2006b). *Ontsporingen op Amsterdam Centraal, 6 en 10 juni 2005*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2006c). *Plooiën van een beunship*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2006d). *Tankautobranden met gevaarlijke stoffen*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2007a). *Explosie aan boord van een tweemansklipper te Medemblik*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2007b). *Ontsporing CS Amsterdam augustus 2005*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2008a). *Ontsporingen bij RandstadRail*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2008b). *Themastudie naar de brandveiligheid van passagiersschepen in de binnenvaart*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2009). *De veiligheid van personenvervoer met draagvleugelboten op het Noordzeekanaal en het IJ*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2010a). *Ontsporing goederentrein Amsterdam-Muiderpoort*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2010b). *Verkeersongevallen met (land)bouwvoertuigen*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2011a). *Metrobrand en metrobotsing, Amsterdam*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2011b). *Ongeval met een slijptrein in Stavoren*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2011c). *Treinbotsing nabij Barendrecht*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2012a). *Aanvaring veerpont en motorvrachtschip op het Rijn-Schiekanaal te Rijswijk*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2012b). *Treinbotsing Amsterdam Westerpark*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2012c). *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam periode 2000 - 2012*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2012d). *Vrachtwagen-ongevallen op snelwegen*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2013). *Brand in een aardgasbus Brand in een aardgasbus*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2014). *Treinontsporing Hilversum*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2015). *Jaarverslag 2014*. Den Haag. Ontleend aan <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/publicaties>
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2016). *Jaarverslag 2015*. Den Haag. Ontleend aan <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/publicaties>
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2018). *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang*. Den Haag.
- Rosmuller, N. (2013). *Transportveiligheid: ketens verbinden, netwerken smeden*.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2018). Onafhankelijk onderzoek: in het publiek belang. <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2404/onafhankelijk-onderzoek-in-het-publiek-belang/publicatie/1732/onafhankelijk-onderzoek-in-het-publiek-belang>