

Een gemakkelijke waarheid

*Waarom we niet leren van
onderzoekscommissies*

Hans de Bruijn

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Hans de Bruijn is hoogleraar bestuurskunde aan
de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de
Technische Universiteit Delft en kerndocent bij de NSOB

Een gemakkelijke waarheid

*Waarom we niet leren van
onderzoekscommissies*

Hans de Bruijn

2007



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

1

Inleiding: we leren niet van wat mis gaat

Wanneer zich een ernstige gebeurtenis voordoet – de Schipholbrand, een terroristische aanslag, een bouwincident met dodelijke afloop – stellen overheden onderzoekscommissies in. Het doel van deze commissies is steeds tweeledig: analyseren wat mis ging en lessen formuleren opdat het voortaan beter gaat.

Leert de overheid van de analyses en rapporten van dergelijke onderzoekscommissies? Het lijkt er niet op. Wie in Google de woorden ‘Schipholbrand’ en ‘geleerd’ intikt, komt de ene na de andere klacht tegen over het beperkte leervermogen van de overheid: na Enschede volgde Volendam en na Volendam volgde de Schipholbrand. De overheid neemt haar verantwoordelijkheid blijkbaar niet en is hardleers, een beeld dat wordt gevoed door bijvoorbeeld de Onderzoeksraad: ‘Dit patroon van het onvoldoende invullen van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid komt ook in eerdere rapporten van de Raad en in de onderzoeken naar de cafébrand in Volendam en de vuurwerkkramp in Enschede naar voren.’¹ Rondom bouwincidenten is eenzelfde trits te construeren: het ingestorte parkeerdak in Tiel (2002; verklaring: onvoldoende toezicht), de ingestorte balkons in Maastricht (2003; verklaring: onvoldoende toezicht) en de constructiefouten van het Bos- en Lommercomplex (2005; verklaring: onvoldoende toezicht). De Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein geeft een overzicht van deze en dergelijke bouwcalamiteiten, inclusief de onderzoeken hiernaar. De oorzaken blijken bekend en ‘de problemen in het Bos en Lommercomplex passen in deze reeks.’²

In het buitenland is het niet veel beter. In 2003 ontploft het ruimteveer Columbia. Een van de conclusies van de onderzoekscommissie: NASA heeft onvoldoende geleerd van de ontploffing van de Challenger in 1986. “The causes of the institutional failure responsible for Challenger have not been fixed” – “the scene is set for another accident”.³

En rond terrorismebestrijding kennen we de steeds terugkerende klacht dat geheime diensten onvoldoende informatie delen. De Noorse

geheime dienst had gegevens die wezen op de mogelijkheid van een aanslag op het Madrileense Atocha-treinstation op 11 maart 2004. De informatie werd niet gedeeld met de Spaanse autoriteiten. De Amerikaanse geheime diensten hadden ieder voor zich informatie over de aanslagen op 9/11 – ‘the system was blinking red’⁴ volgens CIA directeur George Tennes – maar deelden deze informatie in onvoldoende mate. Ook in Nederland kennen we deze klacht – recentelijk rond de Nationale Terrorisme Coördinator, de AIVD en het OM, die onvoldoende zouden samenwerken. Ook hier lijkt het beeld: een ernstig maatschappelijk probleem (terrorisme), desondanks onvoldoende samenwerking tussen overheden, die niet of nauwelijks leren van de soms rampzalige gevolgen daarvan.

Het beeld lijkt duidelijk. De overheid is een hardleers instituut en dus staat de onderzoekscommissie niets anders te doen dan deze hardleersheid keer op keer bloot te leggen door haar analyses en haar aanbevelingen te blijven herhalen.

Vraag: dragen onderzoekscommissies zelf wellicht bij aan dit beperkte leervermogen?

In dit essay staat de vraag centraal of er wellicht een ander soort verklaring is voor het beperkte leervermogen van overheden: de wijze van analyseren en rapporteren door de onderzoekscommissies.

Is het wellicht zo dat de manier waarop een ernstige gebeurtenis wordt geanalyseerd en waarop bevindingen worden gecommuniceerd, reeds in zich draagt dat er niet wordt geleerd? Eenvoudiger geformuleerd,

ligt het beperkte leervermogen misschien niet alleen aan de overheid, maar ook aan de onderzoekscommissies zelf?

Ter beantwoording van deze vraag ga ik op zoek naar een aantal patronen van analyseren, die commissies vaak hanteren en die leerprocessen kunnen blokkeren. Hiertoe put ik uit een aantal onderzoeken, die in de box hierna kort worden getypeerd.

De Schipholbrand – Onderzoeksraad voor Veiligheid (verder: Onderzoeksraad)⁵

Op 27 oktober 2005 breekt er een brand uit in een detentie- en uitzetcentrum voor illegaal in Nederland verblijvende personen, bij de luchthaven Schiphol. Door de brand komen elf gedetineerde illegalen om het leven en vallen er vijftien gewonden. De analyse leert dat sprake is van een keten van gebeurtenissen, met veel verantwoordelijken, waaronder een aantal overheden. Wet- en regelgeving is in een aantal gevallen niet nageleefd en niet gehandhaafd. Overheden hebben onvoldoende samengewerkt.

De Probo Koala – Commissie Hulshof⁶

In juli 2006 krijgt de Probo Koala, ingehuurd door oliehandelaar Trafigura, toestemming om de haven van Amsterdam te verlaten. De bestemming van het schip is niet geheel duidelijk, terwijl het ruim vierhonderd ton vloeibaar afval aan boord heeft. Dit afval – ‘slops’ – wordt in Amsterdam deels uit het schip gepompt door Amsterdam Port Services (APS). Volgens APS blijkt dat de samenstelling anders is dan was opgegeven. De kosten van verwerking zijn navenant hoger, hetgeen reden is voor Trafigura om de slops terug te laten pompen. De analyse van de Commissie leert dat het vertrek juridisch niet was toegestaan. Als de Amsterdamse milieudienst de directie Scheepvaart had gewaarschuwd, had deze de Probo Koala uitvaren kunnen beletten. Het afval is uiteindelijk ingenomen in Arbidjan (Ivoorkust) door de malafide afvalverwerker Tommy, die het afval heeft gestort op een aantal plaatsen rond de stad. Volgens velen heeft dit geleid tot tien doden en duizenden zieken – maar sluitend bewijs hiervoor is nog niet geleverd. De internationale commotie is er niet minder om.

De Commissie constateert dat wet- en regelgeving in een aantal gevallen niet is nageleefd en niet gehandhaafd. Overheden hebben onvoldoende samengewerkt.

9/11 – National Commission on Terrorists Attacks Upon the United States (verder: de 9/11 Commission)⁷

Het rapport van 9/11 Commission bevat een gedetailleerde reconstructie van de gebeurtenissen op 9/11 en de aanloop hiertoe. Eén van de observaties van de Commissie is dat er in de maanden voorafgaand aan 9/11 veel

aanwijzingen waren dat er aanslagen werden gepland. De zomer van 2001 wordt de 'Summer of Threat' genoemd. 'The system was blinking red': er waren veel aanwijzingen dat er iets ernstigs stond te gebeuren. Desondanks was de Intelligence Community (ICo) niet in staat om de aanslagen te voorkomen. Belangrijke reden volgens de Commission: de ICo is te gefragmenteerd en er werd onvoldoende informatie uitgewisseld.

De massavernietigingswapens in Irak – Butler Committee⁸

In hetzelfde jaar verschijnt in het Verenigd Koninkrijk het rapport van de Butler Committee, Review of Intelligence of Weapons of Mass Destruction, dat ook over het falen van geheime diensten gaat. Eén van de redenen voor de aanval op Irak was de veronderstelde aanwezigheid van massavernietigingswapens. De Britse ICo had de regering gewaarschuwd voor de aanwezigheid van massavernietigingswapens in Irak, informatie die achteraf onjuist bleek te zijn. De Butler Committee analyseert in haar rapport hoe de ICo tot deze informatie kon komen. Belangrijke bevinding: de ICo kent onvoldoende checks and balances en heeft de beschikbare informatie overgeïnterpreteerd.

Bos en Lommerplein – Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein⁹

In 2006 moeten 96 woningen, 27 winkels, het stadsdeelkantoor en de bibliotheek op het Amsterdamse Bos en Lommerplein worden ontruimd. Er is sprake van ernstige constructiefouten in het plein en de parkeergarage daaronder. De onderzoekscommissie Bos en Lommerplein constateert dat sprake was van onvoldoende toezicht, in een bouwwereld die steeds meer versnipperd raakt doordat bijvoorbeeld aannemers heel veel taken uitbesteden.

De Challenger – Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident (verder: de Presidentiële commissie)¹⁰

Op 28 januari 1986 lanceert de NASA – voor de tiende keer – de ruimteveer Challenger. Na 73 seconden spat de ruimteveer in stukken uiteen. De Presidentiële commissie constateert dat er een belangrijk euvel met de zogenaamde O-ringen is, de ringen die de motoren met de raket verbinden. De informatie dat deze O-ringen niet goed functioneerden en een risico met

zich meebrachten, was binnen de NASA-organisatie en bij haar toeleveranciers bekend. Desondanks werden de O-ringen gebruikt en vond lancering plaats. De Commissie legt een sterk accent op de gebrekkige interne besluitvorming: wel informatie, deze niet benutten.

Het ongeluk met de Columbia in 2003 wordt geanalyseerd door de Columbia Accident Investigation Board (CAIB), die uitgebreid terugblijkt op het ongeluk met de Challenger.¹¹

De aanloop tot de Jom Kippoer oorlog – de Agranat Commissie¹²

Op 6 oktober 1973, op Grote Verzoendag, vallen Egypte en Syrië Israël aan. Naar achteraf blijkt, beschikte de Israëlische geheime dienst over veel informatie die er op duidde dat een aanval op handen was. Desondanks was Israel onvoldoende voorbereid op de oorlog. Deze resulteerde in een Israëlische overwinning, maar de uitkomst had ook een andere kunnen zijn. De Commissie geeft als belangrijke verklaring voor dit falen de dominantie van wat ze Het Concept noemt: uitgesproken opvattingen binnen de geheime dienst AMAN over de militaire positie en strategie van Egypte en de onmogelijkheid van een oorlog die hieruit werd gedestilleerd.

Box 1: Onderzoeken die in dit artikel aan de orde komen

Het feitenrelaas van deze en andere commissies is altijd weer indrukwekkend in zijn omvattendheid en gedetailleerdheid en staat in dit essay niet ter discussie. Na het feitenrelaas volgen interpretatie en betekenisgeving van de feiten. De vraag is hoe commissies aan deze betekenisgeving vorm geven.

2

Patroon 1:

Er moet een eenduidige verklaring worden gevonden

De Schipholbrand en de Probo Koala: vergelijkbare feitenconstellaties, verschillende oordelen

Een eerste interessant patroon in betekenisgeving komen we op het spoor door de Schipholbrand en de Probo Koala te vergelijken.

Het zijn twee goed vergelijkbare onderzoeken:

- er is een ernstige gebeurtenis (brand en storten afval, veel slachtoffers);
- wet- en regelgeving is niet gerespecteerd;
- er zijn veel partijen betrokken, dus is het niet eenvoudig een relatie te leggen tussen een handeling van een actor en de brand c.q. het storten van afval;
- er is sprake van een keten van gebeurtenissen, hetgeen het leggen van deze relatie verder bemoeilijkt – er zijn immers veel factoren die van invloed zijn op de uitkomst.

Beide commissies geven een gedetailleerd overzicht van de gebeurtenissen. De vraag is hoe zij vervolgens tot betekenisgeving van hun onderzoek komen.¹³ Wat meteen opvalt is dat de Onderzoeksraad tot een hard oordeel komt en de Commissie Hulshof juist tot een heel mild oordeel – zie box 2.

Achterliggende patronen van redeneren

Wat verklaart deze verschillen in betekenisgeving? Welk redeneerschema gaat er schuil achter beide onderzoeken?

De Onderzoeksraad hanteert de volgende redenering. Hij constateert dat er een ernstige gebeurtenis is. Hij constateert dat regels zijn overtreden en stelt zich de vraag of er minder slachtoffers waren gevallen, indien de betrokkenen (1) goed hadden samengewerkt en (2) conform

Schipholbrand

‘De Raad acht de veronderstelling gerechtvaardigd dat er minder of geen slachtoffers te betreuren waren geweest als de brandveiligheid de aandacht van de betrokken instanties zou hebben gekregen. Meer precies: (...)

De bedrijfshulpverleningsorganisatie van de DJI had beter doordacht, voorbereid en getraind moeten zijn, inclusief de samenwerking en afstemming met de brandweer. De vleugels J en K van het cellencomplex hadden door de RGD gebouwd dienen te worden volgens het Bouwbesluit. De gemeente Haarlemmermeer had haar verantwoordelijkheid als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver meer inhoud moeten geven.¹⁴

Probo Koala

‘Voldeed de werkwijze van de betrokken Amsterdamse (inspectie)diensten en de samenwerking van de Amsterdamse diensten met andere betrokkenen?’ (...)

‘Het is een genuanceerd neen: een en ander voldeed niet voor deze bijzondere omstandigheid. Waarschijnlijk wel voor de gewone dagelijkse gang van zaken, waarin niets bijzonders aan de hand is. De commissie zou dan ook, als de vraag al gesteld zou zijn, de schuldvraag met betrekking tot het gebeurde niet zo maar kunnen beantwoorden.

Box 2: Het uiteindelijke oordeel van de Onderzoeksraad en de Commissie Hulshof

de wet- en regelgeving hadden gehandeld. Het antwoord luidt dat dit inderdaad het geval zou zijn geweest.

Het redeneerschema van de Commissie Hulshof is heel anders.

Ze constateert dat er een ernstige gebeurtenis is. Ze constateert dat regels zijn overtreden, maar besteedt vervolgens ruime aandacht aan de verklaring hiervoor: *waarom* zijn de regels niet toegepast?

De Commissie komt uit op een aantal verklaringen, bijvoorbeeld: de gebrekkige regelgeving,¹⁵ de bijzonderheid van de situatie,¹⁶ de veelheid aan betrokken organisaties, die eenhoofdige leiding ontberen,¹⁷ de ‘weinig benijdenswaardige’ positie van de havenontvangstinstallatie (die de slops inneemt), die enerzijds verplicht is in te nemen, anderzijds gerede kans loopt hiervoor onvoldoende betaald te krijgen¹⁸ en de financiering van dit soort operaties.¹⁹

Had de Commissie Hulshof tot een hard oordeel, vergelijkbaar met dat van de Onderzoeksraad kunnen komen?

Zeker. Wanneer ze hetzelfde redeneerschema als de Onderzoeksraad had gebruikt, was ze nagegaan of de betrokken spelers (1) goed hadden samengewerkt en (2) conform de wet- en regelgeving hadden gehandeld. De conclusie moet dan zijn dat de slops niet teruggepompt zouden zijn – dat was immers in strijd met de regels – dat de divisie Scheepvaart gewaarschuwd was door de Dienst milieutoezicht – dat zou getuigen van goede samenwerking – en dat deze de Probo Koala in Amsterdam had kunnen houden. Gevolg: de Probo Koala zou nooit in Ivoorkust zijn aangekomen en de milieuramp zou zich niet hebben voorgedaan. Mocht blijken dat er inderdaad dodelijke slachtoffers zijn gevallen, dan is de conclusie van de Onderzoeksraad – ‘de veronderstelling (is) gerechtvaardigd dat er minder of geen slachtoffers te betreuren waren geweest’, zelfs één op één toepasbaar op de Probo Koala.²⁰

Het omgekeerde geldt ook

De Onderzoeksraad had ook tot een mild oordeel, à la dat van de Commissie Hulshof kunnen komen. Wanneer de Onderzoeksraad de vraag naar het *waarom* had laten domineren, valt er voldoende te noemen. Een voorbeeld. In een eerder onderzoek naar de brand, in opdracht van Haarlemmermeer, constateert de Commissie Hendrikx dat er een toenemende informatie asymmetrie is tussen de aanvrager van een bouwvergunning en de gemeente die aanvragen moet beoordelen. Aanvragen worden steeds complexer, aanvragers steeds mondiger, een aanvraag is deels ook een onderhandeling, bijvoorbeeld wanneer wordt gesproken over verschillende, maar gelijkwaardige oplossingen voor eenzelfde probleem. Bovendien: wanneer een overheid een vergunning vraagt aan een mede-overheid, is er zoiets als het principe van de goede trouw.²¹ Dit alles levert een ‘weinig benijdenswaardige’ positie op voor Haarlemmermeer. Andere overwegingen van de Commissie Hulshof – de ‘bijzonderheid van de situatie’, ‘de veelheid aan betrokken organisaties’ – had de Onderzoeksraad ook kunnen gebruiken.

Causale versus contextuele betekenisgeving

Vergelijkbare feitenconstellaties leiden hier dus tot geheel verschillende betekenisgevingen.²² Het redeneerschema van de Onderzoeksraad noem ik een *causale betekenisgeving*: er is een veelheid aan handelingen en actoren, desondanks construeert de Onderzoeksraad een causaal verband tussen enerzijds een aantal van deze handelingen van een aantal van deze actoren en anderzijds de uiteindelijke gevolgen hiervan. Dat van de Commissie Hulshof is *contextuele betekenisgeving*: ze constateert niet slechts dat – bijvoorbeeld – regels onvoldoende werden gehandhaafd, maar plaatst deze constatering in een context: ze geeft verklaringen voor dit gedrag – *waarom* deden de belangrijkste spelers wat ze deden? De vergelijking is wellicht wat vergezocht, maar de benadering van de Onderzoeksraad doet erg denken aan de wijze waarop Lou de Jong schreef over de Tweede Wereldoorlog: een indrukwekkende hoeveelheid feiten, waarbij de betrokken actoren uiteindelijk langs de digitale maatlat van goed en fout – verzet versus collaboratie – worden gelegd. De analyse van de Commissie Hulshof doet denken aan de wijze waarop latere historici schreven over de oorlog: voorbij de tweedeling van goed en kwaad, ook aandacht voor wat hier achter schuil gaat, tussen verzet en collaboratie bestaat ook zoiets als accommodatie.

Wat betekent een dergelijke causale benadering nu voor leren?

Vooropgesteld moet worden dat beide benaderingen tot leren kunnen leiden. Toegespitst op de onderzoeken naar Schiphol en de Probo Koala: het cellencomplex is nu brandveiliger dan het was, dankzij een aantal maatregelen; ook andere organisaties – ziekenhuizen – hebben maatregelen aangekondigd om de brandveiligheid te verbeteren; Amsterdam heeft aangekondigd de kennis van wet- en regelgeving onder ambtenaren te verbeteren. Eenvoudig uitvoerbare verbeteringen, waar geen zinnig mens bezwaar tegen kan hebben. Maar er is meer.

Waarom kunnen we niet leren een causale benadering?

Het antwoord op deze vraag is vrij eenvoudig. **Wie de vraag naar het**

waarom niet stelt, weet niet wat de dieperliggende oorzaken zijn voor het gedrag van organisaties en individuen. Dit kan van alles zijn: informatie asymmetrie, een afhankelijkheid van andere spelers, een dilemma, de hoge kosten van het gewenste gedrag, et cetera. Zonder kennis van deze oorzaken, zullen de adressanten van de aanbevelingen – meestal overheden – al snel constateren dat ze niet werkt en terugkeren naar de oude routines. Of het opvolgen van de aanbeveling levert zoveel ongewenste neveneffecten op, dat terugkeer naar de oude routines ook voor de hand ligt. Twee voorbeelden om dit te illustreren: 9/11 en de beslissing om de Challenger te lanceren.

9/11 en het tekort aan informatiedelen

De 9/11 Commission constateert dat veel brokjes informatie over mogelijke aanslagen bij de geheime diensten bekend waren. De analyse van de 9/11 Commission is dat deze verschillende brokjes informatie niet werden gedeeld.²³ Zou dat wel gebeurd zijn dan was de kans op een aanslag kleiner geweest. De centrale aanbeveling is – onder het motto ‘One fight, one team’ – dat er meer informatie moet worden gedeeld. We herkennen hierin de causale redeneerlijn van de Onderzoeksraad: er is een keten van gebeurtenissen, wat zou er gebeurd zijn indien in een of enkele schakels van deze keten professioneel zou zijn gehandeld – in casu: informatie zou zijn gedeeld? Er is een goede kans dat de aanslagen dan verijdeld hadden kunnen worden.

Een andere, contextuele benadering is dat wordt nagegaan *waarom* er geen informatie werd gedeeld. Is het niet-delen van informatie wellicht begrijpelijk? Dat kan het inderdaad zijn. Wie voortdurend informatie deelt, loopt een aantal risico's:²⁴

- Er bestaat een groot risico op een information overload; als alle geheime diensten brokjes informatie van een beperkte omvang gaan delen zouden ze bezwijken onder de totale bureaucratische kladderadatsch.
- Wie onder de dwang dat informatie moet worden gedeeld, onvolledige informatie deelt, loopt de kans dat deze door anderen verkeerd wordt geïnterpreteerd.

- Informatie kan haar betekenis en functie verliezen door ze te delen: wanneer de ander ze te vroeg benut, kan de informatie haar waarde verliezen. Australische diensten wisten waar vijf Australische gijzelaars in Indonesië verbleven, maar hielden deze informatie voor zich omdat het delen er van zou betekenen dat Indonesië kon weten dat de diensten het Indonesisch berichtenverkeer konden lezen.²⁵
- Het niet-delen van informatie kan verstandig zijn, wanneer er aanwijzingen zijn dat een andere geheime dienst is geïnfilteerd.
- De dwang tot informatiedelen kan slonzigheid bevorderen. In plaats van informatie te valideren en signalen van ruis te onderscheiden, wordt ze gedeeld.

Op grond van deze en dergelijke overwegingen **kan het niet-delen van informatie een begrijpelijke en zeer professionele handeling zijn**. Wie deze overwegingen niet betreft in zijn analyse en slechts constateert dat fout is gehandeld en dat er meer en vaker informatie moet worden gedeeld, kan leerprocessen blokkeren. Er wordt een onderliggend dilemma genegeerd: informatiedelen moet, maar kent grote risico's. Professionals binnen geheime diensten, die de lineaire aanbeveling tot meer informatie delen opvolgen, zullen na verloop van tijd constateren dat ze tot informatie-overload leiden, tot misinterpretatie, tot verlies aan betekenis, in handen komt van infiltranten of tot slonzigheid leidt. Gevolg: zij zullen terugvallen in het oude gedrag, er wordt niet geleerd.

De Challenger en het negeren van informatie

De beslissing tot het lanceren van de Challenger is genomen, ondanks waarschuwingen van ingenieurs dat de O-ringen, die de stuwraketten aan de ruimteveer verbinden, niet goed functioneerden. De analyse van de Presidentiële Commissie: de besluitvorming verliep slecht, de O-ringen zijn onvoldoende getest, de NASA wist dat ze niet foutloos functioneerden, werd gewaarschuwd, maar nam bewust dit risico.²⁶ Wat zou er gebeurd zijn indien de besluitvormers de waarschuwing niet hadden genegeerd? Het antwoord is eenvoudig: geen lancering, dus geen ontploffing. De aanbeveling: centraliseer de controle op veiligheid, door een nieuw Bureau in te stellen dat direct toezicht heeft

op alle veiligheidsaspecten bij de besluitvorming over een ruimteveer – the Office of Safety, Reliability and Quality Assurance.

Zijn ingenieurs en besluitvormers bij de NASA nu werkelijk zo dom, dat ze evidente informatie over het niet functioneren van O-ringen negeren? Om deze vraag te beantwoorden, kijken we naar de context: waarom werd deze informatie genegeerd?

De productie van een ruimteveer is extreem complex. Er is sprake van veel technologische onzekerheden en er moet uiteindelijk altijd een uitspraak komen over de vraag in hoeverre risico's acceptabel zijn. Hoe gaat de NASA hiermee om?²⁷ Doordat er voortdurend processen van 'challenging' zijn. Ingenieurs werken aan een deelproject, en worden kritisch gevolgd door een concurrerend team van ingenieurs, dat maar een doel heeft: zwakten in het ontwerp en de constructie traceren en deze vervolgens met de ontwerpende en construerende teams bespreken, totdat er een closure is in het technische debat: er wordt een keuze gemaakt voor een constructie en voor een acceptabel risico, dat dus altijd een negotiated acceptabel risico is. Voor dergelijke processen zijn er vele procedures ontworpen, die strikt worden gevolgd.

Eerste constatering: deze checks and balances impliceren dat er achteraf, wanneer zich een ramp heeft voorgedaan, altijd wel iemand in de organisatie is aan te treffen die heeft gewaarschuwd voor een bepaalde constructie en er altijd belastende informatie kan worden gevonden. Het enkele feit dat informatie beschikbaar was, zegt dus niets.

Waarom is het niet functioneren van de O-ringen door deze procedures gekomen? De Columbia Accident Investigation Board (CAIB), die jaren later onderzoek doet naar de ramp met de Colombia, komt tot een veel rijkere analyse²⁸ – voor een deel gebaseerd op het bekende werk van Diane Vaughan.²⁹ In de processen van expert-onderhandelingen komen ingenieurs op enig moment tot een afweging tussen enerzijds technische onzekerheden en anderzijds het risico dat hiermee gepaard gaat. De uitkomst van een dergelijke procedure kan zijn dat een risico als een 'acceptabel risico' wordt gedefinieerd. Wanneer dit

risico zich vervolgens op een aantal vluchten niet manifesteert – de fatale vlucht was al de tiende vlucht van de Challenger – wordt hierdoor bevestigd dat het risico acceptabel is. Het blijft echter een risico, maar de bewijstlast ligt niet langer bij degenen die dit risico acceptabel vinden, maar bij degenen die het onacceptabel vinden. Vaughan en de CAIB noemen dit een sluipende ‘normalisatie van afwijkingen’.³⁰

Tweede constatering: de kracht van deze processen van expert-onderhandelingen – check and double check – is tegelijk hun zwakte. Ze kunnen ontaarden in proceduralisme: procedures overvleugelen inhoud. Is een constructie eenmaal door de procedure en als acceptabel risico gekwalificeerd, dan wordt dit als gegeven aanvaard en is het ter discussie stellen hiervan buitengewoon moeilijk. Dit is mede het geval omdat de NASA een sterk gebureaucratiseerde organisatie is: procedures moeten worden doorlopen, maar zijn ze eenmaal doorlopen, dan is de bereikte consensus bijna onaantastbaar, te meer omdat de NASA ook een sterk hiërarchische cultuur heeft.³¹ Wie de consensus wil bestrijden, moet dus zowel ingaan tegen de bureaucratische als hiërarchische kenmerken van de organisatie. Zo is het met de O-ringen gegaan: procedures zijn doorlopen en de problemen met de O-ringen zijn als acceptabele risico's gedefinieerd. Als dit de achterliggende oorzaak is voor de problemen, zal het duidelijk zijn **dat een analyse die dit alles reduceert tot het niet benutten van beschikbare informatie, veel te simpel is – hoewel ze wel glashelder is**. Ook zal het duidelijk zijn dat de aanbeveling dat meer centrale controle nodig is in een hiërarchische en bureaucratische cultuur, wel eens tot nog meer proceduralisme en bureaucratie kan leiden. Centrale controle is wellicht noodzakelijk, maar niet voldoende, vandaar dat de CAIB ook tot een aantal geheel andere aanbevelingen komt: minder bureaucratisch reageren, meer decentralisatie, meer *empowerment* voor ingenieurs, meer mogelijkheden om buiten strakke procedures om informatie naar buiten te brengen.³²

Derde constatering: de analyse van de CAIB is meer ambigue dan die van de Presidentiële Commissie, de aanbevelingen zijn minder eenduidig, maar ze doen wel meer recht aan de gang der dingen dan die van de Presidentiële Commissie.³³ De CAIB constateert dat er bij de NASA weinig is veranderd na de ramp met de Challenger, hoewel de aanbevelingen van de Presidentiële Commissie zijn doorgevoerd. Zou een verklaring kunnen zijn dat deze Commissie te weinig aandacht heeft besteed aan achterliggende oorzaken voor het niet benutten van informatie?

Twee keer wordt er niet geleerd. Maar is dit nu te wijten aan de betreffende organisaties? Of aan de analyse van de commissies, die voorbijgaan aan de onderliggende complexiteit van het gedrag van de betreffende overheidsorganisaties? Het laatste, zo lijkt mij.

3

Patroon 2:

Alle aandacht gaat uit naar wat mis ging

Casuïstisch versus vergelijkend onderzoek

De betekenisgeving van de Commissie Hulshof is om nog een andere reden interessant. Wie de bovenstaande conclusie van deze commissie leest (box 2), valt op dat ze zich blijkbaar een andere vraag stelt dan de Onderzoeksraad: leidt deze handelwijze, die in het ene, bijzondere geval tot een ernstige gebeurtenis leidde, in andere gevallen ook tot problemen? Onderzoek dat alleen aandacht besteedt aan het ene, bijzondere geval, noem ik *casuïstisch onderzoek*. Onderzoek dat ook aandacht besteedt aan andere, vergelijkbare gevallen, noem ik *vergelijkend onderzoek*.

De Jom Kippoer oorlog

De vraag die de Commissie Hulshof stelt, lijkt mij buitengewoon relevant. Ik illustreer deze relevantie aan de hand van een onderzoek uit de oude doos, dat naar de onverhoedse aanval van Syrië en Egypte op Israël op 6 oktober 1973 – het begin van de Jom Kippoer oorlog. Over welke informatie beschikten de Israëlische geheime diensten in de dagen voorafgaand aan de aanval?³⁴

30 september. Het Syrische leger trekt troepen samen bij de Syrisch-Israëlische grens, terwijl gevechtsvliegtuigen in stelling worden gebracht. Eli Zeira, het hoofd van de Israëlische militaire geheime dienst AMAN: ‘the probability of war is low’.³⁵

1 oktober. Het Egyptische leger trekt verlopen in van reservisten. Er waren al massale militaire ‘oefeningen’ bij het Suez-kanaal gaande, inclusief de opbouw van logistieke voorzieningen die een aanval op Israel mogelijk maakten. Een betrouwbare bron waarschuwt voor oorlog. ‘The regular meeting of the general staff on that day dealt with (...), not with an impending war.’³⁶

3 oktober. De Syrische opbouw aan het noordelijk front is inmiddels vele malen sterker dan in de oorlog van 1967. Toen stonden er

250 tanks, nu staan er 850. Het Israëlische kernkabinet komt bijeen – ‘no one drew the right conclusion’.³⁷

4 oktober. De Sovjetregering trekt de familieleden van het ambassadepersoneel uit Caïro en Damascus terug. De opbouw van Egyptische strijdkrachten is ‘unprecedented’.³⁸ Over de Israëlische besluitvormers: ‘Yet the atmosphere was not a tense one’.³⁹

Verder zijn er nog talloze andere aanwijzingen: bewegingen van de Sovjetvloot bij Port Said en Alexandrië, de aanvoer van materieel uit Oost Europa en de levering van Syrisch materieel aan Egypte. Tot **5 oktober** heeft Eli Zeira volgehouden dat de waarschijnlijkheid van een oorlog laag is.⁴⁰

6 oktober ‘s morgens vroeg (om vier uur) komt er een telefonisch bericht van een belangrijke informant van de Israëli’s dat er later die dag een aanval volgt. De Israëlische inschatting is dat deze om zes uur ‘s avonds zal plaatsvinden. Terwijl beraadslagingen over de meest adequate reactie nog gaande zijn, begint de aanval om twee uur in de middag.

Hoe dit te waarderen? De conclusie lijkt duidelijk: er was informatie te over die er op duidde dat een Egyptisch-Syrische aanval op handen was. Wanneer we ons blikveld verbreden, ontstaat er echter een geheel ander beeld. **Tussen januari en oktober 1973 ‘oefende’ en mobiliseerde het Egyptische leger velen malen** – Gladwell noemt het aantal van negentien (!) mobilisaties, **zonder dat een oorlog volgde**.⁴¹ Vaak met alle toeters en bellen van dien: het oproepen van civiel defensiepersoneel, het werven van bloeddonoren, het afkondigen van verduisteringsmaatregelen. In mei 1973 had Israël een contra-mobilisatie afgekondigd, ten onrechte, naar later bleek.⁴² In de periode hieraan voorafgaand, had zich een dergelijk patroon voorgedaan. In december 1972 was er gemobiliseerd, evenals in de

herfst van 1971 – de Egyptische president kondigde in interviews in 1971 zelfs aan dat oorlog aanstaande was.

Zo veel mobilisaties-zonder-actie kleurde de Israëlische interpretatie van de Russische acties.⁴³ Ze werden gezien als een gevolg van de bekoelde verhoudingen tussen de Sovjet Unie en de Arabische staten en niet als een aanwijzing dat er oorlog zou komen. De waarschuwing om vier uur 's ochtends kwam van een belangrijke informant, wiens voorgaande twee waarschuwingen onterecht bleken te zijn. Bovendien: naar de heersende militaire doctrine was een luchtaanval die op een ander moment dan 's morgens vroeg plaatsvond, hoogst onwaarschijnlijk.

Tegenover deze ene mobilisatie, stonden dus negentien andere mobilisaties waarop adequaat was gereageerd. Natuurlijk, de laatste keer wordt een grove en misschien wel bijna fatale fout gemaakt door de geheime dienst, **maar leren is alleen mogelijk als we niet alleen kijken naar het ene faalgeval, maar ook naar alle goede inschattingen die hiervoor waren gemaakt.** Wat waren de risico's geweest indien op een groot aantal of misschien wel op alle mobilisaties was gereageerd met een contra-mobilisatie?⁴⁴

- Hoge kosten. Mobilisaties zijn erg duur en veroorzaken veel maatschappelijke ontwrichting – vooral omdat het Israëlische leger voor een groot deel uit dienstplichtigen bestaat, die moeten worden opgeroepen.
- Verminderde alertheid. Wanneer op iedere mobilisatie wordt gereageerd met een contra-mobilisatie, neemt de kans op een verrassingsaanval af. Echter, veel onnodige mobilisaties doen het draagvlak hiervoor afnemen. 'Crying Wolf' verliest zijn effectiviteit als dat voor de twintigste keer gebeurt.
- Mobilisaties leveren een militair risico op. Wanneer Egypte en Syrië mobiliseren, zonder de intentie om oorlog te voeren en het Israëlische leger contra-mobiliseert, kan dit zo maar de vlam in de pan zijn.

De vergelijking tussen het ene geval waarin de mobilisatie tot oorlog leidde en de vele andere gevallen waarin mobilisatie niet tot oorlog

leidde, plaatst de handelwijze van de Israëlsche geheime dienst in een heel ander daglicht. Wie deze vergelijking niet maakt en zich beperkt tot het ene geval, kan weer een glashelder en rond verhaal construeren: sterke aanwijzingen dat er een oorlog was, werden genegeerd, dus is fout gehandeld. Dat fout is gehandeld, is inderdaad helder, maar de vergelijking met de negentien andere gevallen levert een veel meer ambigu beeld op, of de Egyptenaren en Syriërs nu bewust dit zwaard-gekleetter hanteerden om Israël te misleiden of niet – daarover bestaan verschillende interpretaties.

Stel dat een commissie weinig tolerantie voor ambiguïteit heeft, wat betekent dat voor leren? Waarom leren we niet van een casuïstische benadering?

Handhaving: good guys en bad guys

Een eenvoudig voorbeeld kan dit duidelijk maken. Stel dat er een handhavingsorganisatie is, die de volgende – veel voorkomende – strategie hanteert. Er zijn onder de bedrijven *good guys* en *bad guys*. *Good guys* worden op een coöperatieve wijze tegemoet getreden. Er wordt geluisterd, tijdelijke afwijkingen van de vergunningvoorwaarden worden getolereerd, indien het bedrijf daar een goed verhaal bij heeft. De handhaver geeft af en toe technisch advies over de vraag hoe een bepaalde situatie kan worden verbeterd. De handhaver kweekt hierdoor veel goodwill bij de bedrijven en krijgt hierdoor ook veel informatie uit deze bedrijven, die bevorderlijk kan zijn voor de kwaliteit van de handhaving elders. De *bad guys* worden met *zero tolerance* tegemoet getreden. Regels worden onverkort gehandhaafd, sancties regelmatig toegepast. Van de 1000 keer dat er wordt gehandhaafd bij de *good guys*, gaat het 999 keer goed. Een keer gaat het fout en komt er een onderzoekscommissie in actie. De conclusie is, wanneer voor een casuïstische benadering wordt gekozen, voorspelbaar: er werd niet onverkort gehandhaafd, regels werden veel te soepel toegepast, sancties werden nauwelijks opgelegd. Op het eerste oog een schokkende conclusie. Wordt echter aandacht besteed aan de 999 andere gevallen, dan komt het ene geval in een ander daglicht te staan. Natuurlijk kan nog steeds de conclusie zijn dat de handhavers voldoende aanwijzingen hadden

dat het ene geval sterk afweek van de 999 andere gevallen. Maar de conclusie kan ook zijn dat dit voor de handhavers onvoldoende duidelijk was – om met de Commissie Hulshof te spreken: ‘een en ander voldeed niet voor deze bijzondere omstandigheid. Waarschijnlijk wel voor de gewone dagelijkse gang van zaken’.

Ook hier is sprake van een dilemma: zachte handhaving is in vrijwel alle situaties functioneel – en harde handhaving disfunctioneel – maar kan door *bad guys* worden misbruikt. Ook hier geldt: wie aan deze en dergelijke dilemma’s voorbij gaat, komt altijd met eenvoudige en lineaire oplossingen: er moet onverkort, *zero-tolerance*-achtig worden gehandhaafd. Wanneer onze handhaver onverkort gaat handhaven, verliest hij zijn legitimiteit bij 999 *good guys* en wordt hij doof en blind: geen bedrijf zal hem nog vrijwillig informeren.⁴⁵ Op de lange termijn zijn de gevolgen hiervan voorspelbaar: harde handhaving werkt niet, dus keren de handhavers terug naar de oude situatie en verandert er weinig. Waarom? Omdat bij het formuleren van leerervaringen geen rekening is gehouden met het gegeven dat de strategie die een keer misging, 999 keer goed ging.

9/11 en massavernietigingswapens in Irak: over-informeren en onder-informeren

Een tweede voorbeeld betreft het rapport van de 9/11 Commission en dat van de Butler Committee. In het rapport van de 9/11 Commission is het probleem onder-informeren: de informatie dat er aanslagen op til waren was er wel, maar werd onvoldoende gedeeld en besluitvormers werden onvoldoende geïnformeerd. In het Butler rapport is het probleem over-informeren. Er was onvoldoende informatie dat er massavernietigingswapens waren in Irak, maar de beschikbare informatie werd sterk opgeklopt en hierna aan besluitvormers ter beschikking gesteld.

De 9/11 Commission constateert in haar analyse dat de aanslagen konden plaatsvinden omdat de ICo te gefragmenteerd is. Er zijn te veel organisaties bij terrorismebestrijding betrokken en de bevoegdheidsverdeling tussen deze organisaties is nauwelijks te begrijpen.

De aanbeveling die hier uit voortvloeit: er is meer centrale controle noodzakelijk – de commissie stelt voor een National Intelligence

Director (NID) te benoemen met vergaande bevoegdheden.⁴⁶

De analyse en aanbeveling hebben iets voorspelbaars: hoe vaak komen onderzoekscommissies niet met de analyse dat er te veel fragmentatie is en de aanbeveling om centrale controle te versterken? Een casuïstische benadering beperkt zich tot deze analyse, een vergelijkende benadering kijkt ook naar situaties waarin centrale controle juist sterk is ontwikkeld. **Wat kan er misgaan wanneer centrale controle wordt versterkt?**

Intelligence organisaties zijn informatie-intensief: een enorme hoeveelheid, deels strijdige informatie concurreert om de attentie van besluitvormers, hetgeen een voortdurende interpretatie en selectie van informatie vergt. Een belangrijk risico van meer centrale controle is dat deze selectie te sterk wordt beïnvloed door de preferenties van de top – preferenties van de top van de ICo of van politieke superieuren. Dit kan een rechtstreekse beïnvloeding zijn, maar beïnvloeding zal vaak veel subtieler verlopen – en wel als volgt.⁴⁷

- Stel dat de top van een intelligence organisatie of haar politieke superieuren een sterke opvatting hebben over een bepaalde dreiging. Bijvoorbeeld: Irak is een ernstige bedreiging voor de stabiliteit in de regio, zeker wanneer het zou beschikken over massavernietigingswapens. Sterker, mocht het beschikken over deze wapens, dan is onmiddellijke militaire actie geboden om Irak te doen inbinden.
- Wanneer deze dreiging zich realiseert, is de schade hoog: veel slachtoffers, veel publieke onrust, veel materiële schade. Bijvoorbeeld: Irak kan deze wapens gebruiken, terroristen steunen, en zo een ongekende escalatie van geweld veroorzaken.
- Hebben superieuren dergelijke opvattingen en is sprake van sterke centrale sturing, dan zijn er sterke prikkels voor de organisatieleden om alle informatie te vergaren die hierop betrekking heeft of kan hebben. Alles wordt op alles gezet om uit te vinden of er massavernietigingswapens zijn in Irak.

- Er kunnen bovendien prikkels zijn om deze informatie a priori van een worst-case interpretatie te voorzien. Dit is een vorm van risicomijding: mocht de top gelijk krijgen, dan kan nooit het verwijt zijn dat haar ondergeschikten onvoldoende hebben gewaarschuwd. In het voorbeeld: hoewel de aanwijzingen dat Irak massavernietigingswapens heeft, discutabel zijn, wordt deze informatie over-geïnterpreteerd en vindt dus over-informereren plaats.
- Hoe sterker de preferenties van de top, hoe groter de kans op het mechanisme van over-informereren.

Dit mechanisme van bevestiging-van-preferenties is precies het beeld dat zich opdringt uit het rapport van de Butler Committee. De Butler Committee constateert dat er weliswaar geen bewijs is van directe invloed van beleidsmakers op de conclusies die uit de beschikbare informatie zijn getrokken.⁴⁸ Wel constateert zij dat de Britse regering zich meer direct met de geheime dienst bezighield omdat zij informatie nodig had voor het publieke debat over een eventuele oorlog tegen Irak (= bemoeienis van de top). De Britse minister president was overtuigd van en zeer bezorgd over de proliferatie van massavernietigingswapens en de positie van Irak daarbij (= sterke opvattingen). Butler constateert dat de ICo in deze context over-reageert op vroegere fouten: de informatievoorziening aan de minister president bevat volgens Butler te veel worst-case interpretaties en is 'over-cautious'.⁴⁹ De preferenties van de Britse regering worden zo door de Britse geheime dienst bevestigd.⁵⁰

Een variant op dit mechanisme treffen we aan in de aanloop naar de Jom Kippoer oorlog. Wat is de analyse van de Commissie-Agranat? De top van de Israëlische geheime dienst AMAN heeft uitgesproken opvattingen over de militaire strategieën en mogelijkheden van Egypte en Israël. De Commissie noemt dit *Het Concept*. Informatie vanuit de organisatie werd voortdurend gepercipieerd vanuit *Het Concept* en leidde telkenmale tot de conclusie 'no war'. **Wat is de remedie van de Commissie? Er moet meer variëteit komen in de Israëlische ICo.**

Het intelligence-monopolie waarover AMAN beschikte, heeft er toe geleid dat er geen ruimte was voor alternatieve interpretaties van de informatie die beschikbaar was.⁵¹

Door geen aandacht te besteden aan vergelijkbare gevallen, kunnen leerprocessen worden geblokkeerd.

Risico 1: door versterking van de centrale controle, is er onvoldoende aandacht voor signalen die de dominante opvattingen binnen de (top van de) ICo tegenspreken.

Risico 2: organisaties binnen de ICo constateren dat er onvoldoende variëteit is binnen de ICo en onttrekken zich aan de centrale controle, waardoor fragmentatie zich herstelt.⁵²

Wat zal de volgende onderzoekscommissie dan constateren? Voor wat betreft risico 1: er waren duidelijke signalen, die zijn genegeerd. Voor wat betreft risico 2: er is fragmentatie ontstaan, die vanuit de top moeilijk te controleren is.

Allebei waar, maar niet het gevolg van hardleersheid van de overheid, wel het resultaat van eerdere aanbevelingen, die gebaseerd waren op het ene geval en niet op een vergelijking met andere gevallen.

4 **Patroon 3: De aanbeveling à contrario**

Het bovenstaande maakt een derde patroon duidelijk: **veel commissies vervallen in aanbevelingen à contrario**. Is de verklaring voor falen volgens de commissie gelegen in een decentrale bestuursstructuur, dan is centralisatie geboden (9/11 Commission; Commissie Hulshof). Is er juist te veel centrale sturing, dan is er een pleidooi voor variëteit en checks and balances (Butler Committee, Agranat Commissie). Is de verklaring dat er niet is gehandhaafd, dan moet er onverkort worden gehandhaafd (Onderzoeksraad). Is de verklaring dat procedures altijd erg strikt zijn toegepast, dan is er meer ruimte nodig voor afwijking (Columbia Accident Investigation Board). Wordt er te weinig informatie gedeeld, dan moet er meer informatie worden gedeeld (9/11 Commission). Wordt er te gemakkelijk gedeeld, dan moeten er meer procedures voor validering komen (Butler Committee). Dergelijke à contrario aanbevelingen zijn het logische gevolg van een eenzijdige keuze voor causaal-casusitisch redeneren of contextueel-vergelijkend redeneren. Ze kunnen leerprocessen blokkeren – zie hierboven.

Dat het ook anders kan, laat het onderzoek in Bos en Lommer zien. Eerst past de Commissie het causale redeneerpatroon toe en kan ze dus kan bepalen wie fouten heeft gemaakt bij de wapening en bij de constructieberekeningen: naast een aantal private partijen (construc-teur, aannemer en betonvlechters), ook een aantal verantwoordelijke diensten. Dan gaat de Commissie in op de context: 'Graaft men dieper, dan blijken er oorzaken verder weg te liggen'.⁵³ Een voorbeeld: grote complexe bouwprojecten bestaan – onder andere door toegenomen specialisaties – uit een groot aantal deelprojecten, waardoor er onvol-doende aandacht is voor het geheel. Dat bemoeilijkt de werkzaamheden van de gemeentelijke diensten aanzienlijk, dus is er meer nodig dan een aanbeveling dat deze gewoon hun werk beter moeten doen (het type aanbevelingen van de Onderzoeksraad) – andere aanbevelin-gen zijn er op gericht de nadelen van deze specialisatie te mitigeren.

5 Ook een eenzijdig accent op context en vergelijking heeft risico's voor leren

Een causaal-casuïstische redenering is te gemakkelijk en blokkeert leerprocessen. Betekent dit nu dat haar tegenpool, een contextueel-vergelijkend redeneerpatroon, bevorderlijk is voor leerprocessen?

Was het maar zo simpel. **Eenzijdige aandacht voor context en vergelijking levert ook een gemakkelijke waarheid op en kan leerprocessen evenzeer blokkeren**, om twee redenen.

Een contextueel-vergelijkende benadering legitimeert bestaande situaties

Ten eerste, een belangrijk risico van een contextuele benadering is dat ze bestaande situaties legitimeert. Neem de genoemde argumenten tegen informatiedelen. Ze zijn stuk voor stuk valide. Wie deze argumenten meeweegt in de oordeelsvorming over de prestaties van de geheime diensten, kan tot de conclusie komen dat de diensten niets te verwijten valt. Zij hebben professionele afwegingen gemaakt, die vaak goed uitpakken – en die een heel enkele keer ook niet goed uitpakken. Met name wanneer een ramp het gevolg is van een keten van gebeurtenissen en van de *many hands*, ligt er een groot aantal potentiële verklaringen op de loer, die tot de conclusie kunnen leiden dat het soms gaat zoals het gaat. Er was sprake van een complex aan factoren; er waren veel betrokkenen; het is de optelsom van de factoren die de ramp verklaart, niet een enkele handeling, et cetera. Iedereen heeft in redelijkheid juist gehandeld, toch deed de ramp zich voor. Conclusie: het gaat soms zoals het gaat; *shit happens*.

Wie de context in kaart brengt en zo het gedrag van actoren verklaart, loopt het risico dat het proces-zoals-het-is-verlopen altijd wordt ge-legitimeerd.

Bij een contextueel-vergelijkende benadering verwordt oordeelsvorming tot een marginale toets

Ten tweede, wie context en vergelijking weglaat, kan digitaal redeneren: het handelen was goed of fout. Wie recht wil doen aan de context van

handelen en vergelijkbare gevallen, komt met een dergelijk beoordelingskader niet uit. Er zijn talloze overwegingen die betrokken moeten worden bij oordeelsvorming – de gefragmenteerde bestuurlijke structuur, de *many hands*, de ongelukkige keten van gebeurtenissen, die door een enkele handeling een ander verloop had kunnen hebben, een kleine inschattingsfout met grote gevolgen, een incident dat slechts zeer sporadisch voorkomt, et cetera. Hoe meer overwegingen worden betrokken bij oordeelsvorming, des te minder mogelijkheden er zijn voor digitale oordeelsvorming en des te sterker de oordeelsvorming het karakter krijgt van wat juristen een ‘marginale toets’ noemen. De vraag is niet of goed of fout is gehandeld, maar de vraag is of betrokkenen, gegeven de complexiteit van de context, in redelijkheid tot hun gedrag hadden kunnen komen. Inherent aan een dergelijke toets is dat er een bewijslast bij de onderzoekscommissie komt te liggen: deze dient te beargumenteren dat de betrokkenen in redelijkheid niet tot hun gedrag hadden kunnen komen.

Wie vergelijkend analyseert, gaat mee in gebeurtenissen zoals deze zich ontvouwen voor de beslissers en loopt zo het risico de *captive* te worden van degenen die worden onderzocht. Leerprocessen ontstaan doordat een onderzoekscommissie zich als *countervailing power* van het bestuur opstelt en laat zien dat het ook anders had gekund – dat is de kracht van de benadering van bijvoorbeeld de Onderzoeksraad.

6 De spanning tussen waarheidsvinding en het wegnemen van maatschappelijke onrust

Waarom wordt gekozen voor een causaal-casuïstische respectievelijk een contextueel-vergelijkende benadering? Het antwoord op deze vraag is niet eenvoudig en er is ongetwijfeld een complex aan factoren dat deze keuze verklaart – als het al een bewuste keuze is.

Commissies hebben een dubbelfunctie – tussen deze functies kan een spanning bestaan

Er is echter een belangrijke verklaring, die samenhangt met de twee functies die onderzoekscommissies hebben: (1) ze doen aan waarheidsvinding en (2) ze spelen een rol bij het wegnemen van maatschappelijke onrust en bezorgdheid.

Tussen deze functies kan een spanning bestaan. Is het denkbaar dat een 9/11 commissie constateert dat er informatie was over de aanslagen, dat deze niet op tijd is gedeeld, maar dat dit in redelijkheid ook niet te verwachten was? Of is het denkbaar dat na een brand met dodelijke afloop, een onderzoekcommissie over de handelwijze van betrokken ambtenaren constateert – à la de Commissie Hulshof – dat ‘een en ander voldeed niet voor deze bijzondere omstandigheid.

Waarschijnlijk wel voor de gewone dagelijkse gang? De vraag stellen is haar beantwoorden. **Naarmate de maatschappelijke onrust en de impact van een gebeurtenis groter is, neemt de tolerantie voor genuanceerde verklaringen**, met aandacht voor context en vergelijking, **af**. Het wegnemen van maatschappelijke onrust wordt meer gediend met een causaliteitsbenadering: er vond een ramp plaats, er is een causale verklaring voor deze ramp en de ramp had dus voorkomen kunnen worden. Toepassing van de contextuele benadering kan leiden tot het beeld dat er een ramp plaatsvond, dat de betrokken ambtenaren professioneel hebben gehandeld, maar dat in het leven nu eenmaal geldt: *Shit happens*. Soms gaat iets fout. Eerder maakte ik de vergelijking met het werk van Lou de Jong. Hij oordeelde digitaal over de gebeurtenissen in de oorlog. De oorlog had een enorme impact

gehad en lag vers in zijn geheugen en dat van zijn lezers. Latere historici en lezers staan op grotere afstand en krijgen zo de ruimte voor meer genuanceerde oordelen. Met onderzoekscommissies is het niet anders.

Waarheidsvinding wordt dus ook gekleurd door de mate van maatschappelijke onrust

Dit betekent dat de waarheidsvinding niet alleen het resultaat is van het feitencomplex dat een onderzoekscommissie aantreft, maar ook afhankelijk is van de maatschappelijke functie van een commissie – van de mate waarin een gebeurtenis impact heeft gehad. **Stel dat het gif van de Probo Koala niet in de lagunes van een Ivoriaanse stad, maar in de Eemshaven was terechtgekomen. Zou de genuanceerde conclusie van de Commissie Hulshof dan acceptabel zijn geweest?** Of zou dit, gegeven de tweede functie van een onderzoekscommissie, een onmogelijke conclusie zijn geweest?

7 Wat betekent deze analyse?

Het voorgaande kan als volgt worden samengevat:

- Commissies hanteren verschillende redeneerpatronen. Tegenover een causaal redeneerpatroon staat een contextueel redeneerpatroon. Tegenover een casuïstisch redeneerpatroon staat een vergelijkend redeneerpatroon.
- Hoe meer maatschappelijke impact de gebeurtenis heeft, hoe sterker de neiging om te kiezen voor een causaal-casuïstisch redeneerpatroon.
- Leren is binnen elk van deze patronen mogelijk, maar elk patroon blokkeert ook leerprocessen.
- De causaal-casuïstische benadering geeft onvoldoende aandacht aan de vraag naar het waarom en de vraag hoe het ene geval zich verhoudt tot andere gevallen. Dit kan leren belemmeren.
- De contextueel-vergelijkende benadering besteedt aan deze aspecten wel aandacht, maar loopt het risico dat ze uitkomt bij een legitimatie van wat er is geschied. Het risico bestaat dat de onderzoekscommissie de *captive* wordt van de opdrachtgever. Gevolg: er wordt niet geleerd.
- Het risico van de aanbevelingen van een commissie is dat het aanbevelingen à contrario zijn en dat er onvoldoende aandacht is voor de kracht van de bestaande situatie en de risico's van de nieuwe situatie.

Wat impliceert dit alles nu?

Een. De vraag is natuurlijk hoe er wel kan worden geleerd. Het antwoord op die vraag ligt al in de analyse besloten: door aan alle vier de redeneerpatronen ruimte te geven. Een commissie die een ernstige gebeurtenis moet analyseren, creëert pas een rijk beeld, wanneer ze langs twee lijnen werkt:

- **Backward mapping** – terugkijken vanuit de gebeurtenis. Hierbij kan de causale en casuïstische benadering worden gebruikt.
- **Forward mapping** – vooruitkijken met de ogen van de spelers, die in de gegeven omstandigheden moesten handelen. Hierbij kan de contextuele en vergelijkende benadering worden gebruikt.

Het is de combinatie van beide benaderingen die het rijke beeld oplevert. Het is ook de combinatie van benaderingen die ons kan bewaren voor al te simpele aanbevelingen à contrario.

Twée. Deze combinatie van benaderingen leidt per definitie tot een minder rond en helder verhaal, dan een analyse die uitsluitend is gestoeld op de causaal-casulistische benadering. De beelden van oorzaken en gevolgen zullen minder eenduidig zijn en af en toe zelfs ambigu of meerduidelijk. Hier zijn echter twee bezwaren denkbaar.

Dit kan botsen met de andere functie van onderzoekscommissies – het wegnemen van maatschappelijke onrust (zie paragraaf 6), die juist een eenduidige analyse kan vergen. Dit kan de risico's uit paragraaf 5 (de bestaande situatie wordt gelegitimeerd en oordeelsvorming verwordt tot marginale toets) activeren.

Is dit het geval, en is er dus weinig tolerantie voor ambiguïteit en vereist de maatschappelijke rol van commissies een eenduidige betekenisgeving, dan zou het van wijsheid getuigen wanneer (1) een commissie zich hiervan bewust is en (2) ze ruimte laat in de formulering van haar aanbevelingen. Ruimte betekent hier dat deze aanbevelingen niet te gedetailleerd zijn en zo mogelijkheden bieden voor een overheid om bij de uitwerking wel recht te doen aan context en vergelijking.

Ik noem dit een losse koppeling tussen analyse en aanbevelingen.

Drie. Het is opmerkelijk dat onderzoekscommissies – bewust of onbewust – zulke verschillende benaderingswijzen hanteren, zonder dat deze expliciet worden gemaakt. Bij hetzelfde empirische materiaal zijn verschillende, conflicterende betekenisgevingen mogelijk.

Betekenisgeving is hiermee geen objectieve activiteit, maar in betekenisgeving komen talloze normatieve vooronderstellingen over bestuur, overheidssturing en de relatie overheid – burger mee. Er is geen objectiveerbare maatstaf om tot de 'juiste' betekenisgeving te komen, dus is betekenisgeving een politieke activiteit.

Als dit zo is, dan lijkt de logische implicatie dat het proces om tot betekenisgeving te komen wel wat transparanter mag zijn dan het nu is, zeker bij geïnstitutionaliseerde commissies als de Onderzoeksraad.

Nu lijkt het er op – ik formuleer het wat gepolitiseerd – dat de wethouder van Amsterdam geluk heeft gehad dat de Commissie Hulshof niet het redeneerschema van de Onderzoeksraad heeft gehanteerd – zij mag blijven zitten. De ministers van Justitie en VROM hebben de pech dat dit redeneerschema wel is gevolgd – het had ook anders gekund. Ik verwijs ter afsluiting van dit essay naar een praktijk in de Verenigde Staten. Onder invloed van Sunshine regelgeving – wat de overheid doet, moet in het volle licht gebeuren – organiseert de *National Transportation Safety Board* hoorzittingen, waarin leden van de Board en stafmedewerkers met elkaar in debat gaan over de bevindingen naar aanleiding van een ongeluk of ramp (zie voor video-opnamen van dergelijke bijeenkomsten: www.nts.gov). Wellicht is dat een interessante praktijk voor sommige commissies in Nederland. Het betekent dat het proces betekenisgeving, meer dan nu het geval, zichtbaar is. Erg omslachtig is het niet: het is een kwestie van camera's bij vergaderingen die nu ook worden gehouden. En het dwingt commissies zich over keuzes die zij maken, beter te verantwoorden.⁵⁴

- 1 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2006), *Brand Cellencomplex Schiphol-Oost. Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost, in de nacht van 26 op 27 oktober 2005*, Den Haag, p.12. Ik heb gebruik gemaakt van de elektronische versie; paginanummers verwijzen naar deze versie
- 2 Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein (2007), *Gebroken Hart*, Amsterdam, p. 95
- 3 Columbia Accident Investigation Board (2003), *Report, Volume 1*, Washington, p. 195
- 4 National Commission on Terrorists Attacks Upon the United States (2004), *9/11 Commission Report* - Washington, p. 24
- 5 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2006), a.w.
- 6 Commissie Hulshof (2006), *Rapport van bevindingen naar aanleiding van het onderzoek van de gang van zaken rond aankomst, verblijf en vertrek van de Probo Koala in juli 2006 te Amsterdam*, Amsterdam 2006, te vinden op www.amsterdam.nl
- 7 National Commission on Terrorists Attacks Upon the United States (2004), a.w.
- 8 Butler Committee (2004), *Review of Intelligence of Weapons of Mass Destruction*, London.
- 9 Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein (2007), a.w.
- 10 Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident (1986), *Report of the Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident*, Washington
- 11 Columbia Accident Investigation Board (2003), a.w.
- 12 Het rapport is nooit volledig gepubliceerd. Excerpten van het rapport, sommigen in het Engels, meer uitgebreide in het Hebreeuws, wel. Ik baseer me voor wat de inhoud van het rapport betreft op Eliot A Cohen en John Gooch (2006), *Military Misfortunes, The Anatomy of Failure in War*, New York
- 13 Zie voor een meer gedetailleerde vergelijking Hans de Bruijn (2007), *Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*. Met dank aan onderzoekscommissies, in *Bestuurswetenschappen* (juni)

- 14 Persbericht 21 september 2006, op www.onderzoeksraad.nl
- 15 Commissie Hulshof, a.w., p. 58 16 Commissie Hulshof, a.w., p. 60
- 17 Commissie Hulshof, a.w., pp. 60-61 18 Commissie Hulshof, a.w., p. 26
- 19 Commissie Hulshof, a.w., p. 66
- 20 Ondanks het feit dat de Commissie zich beperkt tot Amsterdamse bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Immers, het gegeven dat Amsterdam de divisie Scheepvaart niet heeft gewaarschuwd, heeft het voor deze divisie onmogelijk gemaakt de Probo Koala op te houden
- 21 Onafhankelijke Commissie gemeentelijke verantwoordelijkheden cellenbrand Schiphol (2005), *Brand in het Cellencomplex Schiphol Oost. Een evaluerende "quick scan"*, Haarlemmermeer, p. 29
- 22 Voor de goede orde: ik stel hier slechts dat de conclusies van de Commissie Hulshof en de Onderzoeksraad inwisselbaar zijn – ik heb verder geen oordeel over de vraag welke van de conclusies juist of beter was geweest.
- 23 National Commission, a.w., p. 277
- 24 Hans de Bruijn (2006), One Fight, One Team. The 9/11 Commission Report on Intelligence, Fragmentation and Information, in *Public Administration*, Vol. 84, nr. 2, pp.267-287
- 25 Zo stelt Cees Wiebes, *Handelingen van de Tweede Kamer*, vergaderjaar 2003–2004, 27 925, nr. 131
- 26 Via Dianne Vaughan (2005), On Slippery Slopes, Repeating Negative Patterns, and Learning From Mistake, in: William Starbuck and Moshe Farjoun (eds), *Organization at the Limit: NASA and the Columbia Disaster*, p. 6
- 27 Dianne Vaughan (1996), *The Challenger Launch Decision. Risky Technology, Culture and Deviance at NASA*, Chicago, pp. 88 e.v.
- 28 CAIB, a.w., m.n. de pp. 195-203 29 Vaughan, a.w.
- 30 CIAB, a.w., p. 195, p. 198 over Flight Readiness Review, p. 200 en over normalization of deviance,
- 31 CIAB, a.w., pp. 195-203 32 ibidem
- 33 De CIAB beroept zich voortdurend op het rapport van de presidentiele Commissie, maar wie de verschillen tussen CIAB en PC wil doorzien, leze Dianne Vaughan (2005)
- 34 Ik baseer me hier op Cohen en Gooch (2006), a.w, pp. 106 e.v. en Malcolm Gladwell, Connecting the Dots, in: *The New Yorker*, 10 maart 2003
- 35 Cohen and Gooch, a.w., p. 106 36 Cohen and Gooch, a.w., p. 106 37 Cohen and Gooch, a.w., p. 107
- 38 Cohen and Gooch, a.w., p. 107 39 Cohen and Gooch, a.w., p. 108 40 Cohen and Gooch, a.w., p. 113
- 41 Gladwell, a.w. 42 Cohen en Gooch, a.w.; Gladwell, a.w. 43 Gladwell, a.w.
- 44 Cohen and Gooch, a.w., p. 199; Gladwell, a.w.
- 45 Hans de Bruijn en Ernst ten Heuvelhof, *Handhaving. Over het spel tussen inspecteurs en inspectees*, Den Haag 2005
- 46 National Commission, a.w., p. 414
- 47 Hans de Bruijn (2006), a.w.
- 48 Butler Committee, a.w. pp. 110 e.v.
- 49 Butler Committee, a.w., pp. 110 e.v.
- 50 Zie voor een meer gedetailleerde beschouwing: Hans de Bruijn (2006), a.w.
- 51 Cohen and Gooch, a.w., p. 115
- 52 Een aardige illustratie van dit tweede risico, is het volgende. De Amerikaanse minister van Defensie plaatst in een interview kritische kanttekeningen bij de instelling van een nieuwe NID – de 'Intelligence Tsar', desondanks stemt de Amerikaanse regering hiermee in. Na (!) de publicatie van het rapport van de 9/11 Commission wordt onthuld dat het Pentagon beschikt over de Strategic Support Branch, een geheime dienst die een einde moet maken aan de "near-total dependence on the CIA" voor informatie over personen (human intelligence). Er blijken ook plannen te zijn voor een eigen spionage school, die de activiteiten van de CIA zou dupliceren. De argumenten voor deze versterking van de fragmentatie zijn dat intelligence een kernbelang is van het Pentagon, dat de CIA een ander perspectief heeft op intelligence dan het leger and dat de CIA onvoldoende slagkracht heeft – althans vanuit militair perspectief.
- 53 Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein, a.w., p. 111
- 54 Zie ook de aanbeveling die Schultz e.a. doen ten aanzien van commissies: meer creatieve concurrentie tussen de commissie en haar omgeving, Martin Schultz, Markt van Twist en Henk Geveke (2006), *Besturen in Commissie*, Den Haag, p. 133

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft en de Universiteit van Tilburg in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een denktank. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



www.nsob.nl

info@nsob.nl