

Historische Analyse van Maritieme Onderzoeksinstanties



Auteur: Daan Elskamp

Erasmus Universiteit

Master Bestuurskunde: Governance en Management van Complexe Systemen

Begeleider: Dr. Ir. Jasper Eshuis

oktober 2017

"Organizations learn only through individuals who learn. Individual learning does not guarantee organizational learning. But without it no organizational learning occurs."
(Senge 1990: 139).

Historische Analyse van Maritieme Onderzoeksinstanties

Een onderzoek naar de belangrijkste factoren en gebeurtenissen die de opkomst en ontwikkeling van maritieme onderzoeksinstanties hebben beïnvloed.

Auteur: Daan Elskamp

Adres: Langebrug 32c, 2311 TM te Leiden

Telefoonnummer: 06 304 66 5 88

Studentnummer: 354666

E-mailadres: daanelskamp@gmail.com

Opleiding: Master Bestuurskunde

Afstudeerrichting: ‘Governance en Management van Complexe Systemen’

Instelling: Erasmus Universiteit te Rotterdam

Scriptiebegeleider: Dr. Ir. J. Eshuis

Tweede lezer: Dr. K. Stapelbroek

Stagebegeleider: Dr. E. Verolme

Datum: 7 november 2017

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘Historische Analyse van Maritieme Onderzoeksinstanties.’ Dit onderzoek is uitgevoerd bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid te Den Haag. De scriptie is het afstudeeronderzoek voor de master Bestuurskunde in de richting van ‘Governance en Management van Complexe Systemen.’

De onderzoeksvraag is niet de oorspronkelijke onderzoeksvraag beschreven in de stageopdracht van de Onderzoeksraad. De nieuwe onderzoeksvraag is opgesteld na overleg met mijn docent, Jasper Eshuis en mijn stagebegeleider, Ellen Verolme.

Tijdens het langdurige proces van het schrijven van mijn theoretisch kader en methodologie, werd mij de mogelijkheid geboden om in Stockholm, samen met Ron Damstra de jaarlijkse EMAIIF conferentie bij te wonen. Hier heb ik ontzettend veel van geleerd en waardevolle contacten gelegd. Een deel van deze contacten heb ik vervolgens gebruikt voor het afnemen van de interviews. Hiervoor ben ik naar Brussel, Bremerhaven, Hamburg en Southampton afgereisd. Dit was een unieke ervaring omdat ik in een maand tijd bij vier verschillende onderzoeksinstanties een kijkje in de keuken heb mogen nemen.

Nu dat nu mijn scriptie klaar is en de stage is afgerond kan ik niet anders zeggen dan dat ik meer heb geleerd over de maritieme historie van de verschillende landen, de institutionele ontwikkeling van onderzoeksraden, maritieme wetgeving en de maritieme wereld over het algemeen dan ik voor mogelijk had gehouden. Ik wil graag de Onderzoeksraad voor Veiligheid, en voornamelijk Ellen Verolme hartelijk bedanken voor het bieden van een mooi stageplek en de opgedane kennis als resultaat hiervan. Daarnaast wil ik Ron Damstra bedanken voor de trip naar Stockholm en de uitstekende organisatie als voorzitter.

Privé gezien was het de afgelopen maanden niet gemakkelijk. Ik wil dan ook graag mijn vader bedanken. Ik kan niet in woorden uitdrukken hoe belangrijk zijn hulp was en hoe erg ik dit waardeer. Zowel met mijn scriptie als zijnde mijn mentale steun en toeverlaat. Dit geldt uiteraard ook voor mij moeder.

Ten slotte wil ik mijn docent Jasper Eshuis bedanken voor zijn adviezen, geduld en hartelijkheid. Zijn constructieve feedback zorgde telkens voor een boost van vertrouwen die ik nodig had om weer door te gaan.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Daan Elskamp,

Leiden, 1 november 2017

Even if you make plans, you can't get really ready for change. It is like growth you can't be ready for it, it's growth, it's going to be new.

Samenvatting

Dit is het afstudeeronderzoek voor mijn master Bestuurskunde in de richting van ‘Governance en Management van Complexe Systemen.’ De scriptie ‘Historische Analyse van Maritieme Onderzoeksinstanties’ is geschreven bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid te Den Haag.

Het doel van het onderzoek is het maken van een historische analyse over de ontwikkeling en institutionalisering van onderzoeksinstanties. Zo kan bekeken worden of in verschillende landen soortgelijke of verschillende factoren bijgedragen hebben aan de oprichting en institutionalisering van onderzoeksinstanties. Ook kan een breder inzicht worden verkregen in hoe en waarom de onderzoeksinstanties in verschillende landen verschillen. Dit leidt tot de volgende vraagstelling/onderzoeksvraag:

Welke factoren en gebeurtenissen beïnvloeden het ontstaan en de ontwikkeling van maritieme onderzoeksinstanties?

De relevantie voor de OVV ligt in het feit dat wanneer de OVV beter kan functioneren of samenwerken door meer inzicht te vergaren in de werkwijze en inrichting van andere onderzoeksinstanties, zij beter zou kunnen functioneren wat zal bijdragen aan een toename in geloofwaardigheid, verhoogde visibiliteit en legitimiteit. Tevens komt dit de veiligheid van de burger ten goede. Zo zouden de aanbevelingen en de te leren lessen die volgen uit de onderzoeken uitgevoerd door de Onderzoeksraad gewichtiger en van meer betekenis kunnen zijn wat kan zorgen voor een hogere adoptie in de verschillende sectoren. Daarnaast kan de onderzoeksraad wellicht nieuwe *windows of opportunity* herkennen en benutten om zich verder te ontwikkelen en zich nog beter en dieper te wortelen in de Nederlandse maatschappij en veiligheidssector.

Het theoretisch kader is geschreven aan de hand van institutionele theorieën en de concepten en mechanismen die hieruit voortvloeien. Het onderzoek heeft een kwalitatieve insteek waarbij de data zijn verzameld door middel van elite en diepte interviews met personen werkzaam binnen de onderzochte onderzoeksraden. Dit zijn de MAIB (VK), de BSU (Duitsland), de FOSO (België) en ADOMS IID (Antigua & Barbuda).

Uit dit onderzoek blijkt ten eerste dat onverwachte exogene schokken in de vorm van grote ongelukken en nieuwe wetgeving een belangrijke factor is. De schokken creëerden op verschillende manieren positieve feedbackloops die de discrepantie tussen gehanteerde normen en de nieuwe normen op scherp stelt, waardoor het proces van het oprichten van een onafhankelijke onderzoeksinstantie versneld en versterkt werd. Ook nieuwe, ofschoon niet-bindende richtlijnen blijken een belangrijke aanleiding te vormen. Sommige landen willen hieraan voldoen omwille de verhoogde standaard en kwaliteit. Echter is dit waarschijnlijk ook het gevolg van het feit dat dit een

bepaalde vorm van internationale normsetting inhoudt waar landen zich door bepaalde onderliggende mechanismen graag aan willen houden. Ten slotte zijn interactie-effecten die hieruit volgen belangrijke aanleidingen tot verandering die zich vaak manifesteert als een vorm van isomorfisme. Zo werd in de internationale maritieme sector veelal gekeken naar hoe en wat andere onderzoeksinstanties deden. Dit bewerkstelligt een proces van zelfreflectie waardoor organisaties door middel van lering of het gewoonweg kopiëren van procedures ontwikkelen en veranderen.

Ten einde van het onderzoek zijn enkele observaties besproken die kunnen bijdragen in de versteviging van de Onderzoeksraad als organisatie in de toekomst.

Uit de conclusie blijkt dat een groot deel van de maritieme onderzoeksraden grote ontwikkelingen hebben gekend na grote ongevallen met vele slachtoffers. De institutionele ontwikkeling van onderzoeksraden was dus veelal reactief. De OVV is in de eerste plaats in het leven geroepen om van ongevallen te leren en deze in de toekomst proactief te voorkomen. Op dit moment zijn risicogebieden waar te nemen, zoals het digitale domein, waar met grote zekerheid van gezegd kan worden dat deze steeds belangrijker, maar ook gevaarlijk worden. Het is de vraag of organisaties zoals de OVV reactief van aard moeten blijven.

Er kan een goede rol voor de OVV liggen door de focus op risico's die voorvallen kunnen veroorzaken, dan alleen reageren op voorvallen die zich hebben voorgedaan. De OVV zou zo haar reactieve rol kunnen ombuigen tot een meer preventieve rol. Het begrip voorval zou kunnen worden uitgebreid door toevoeging van risico's in domeinen die mogelijk de veiligheid van de burger en de hele samenleving kunnen schaden. Zo zou de focus niet alleen moeten liggen op fysieke veiligheid maar ook op ontastbare veiligheid. De trend van onderzoek naar meer maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken is positief. Het is hierbij wel van belang dat de OVV zich binnen haar mandaat beweegt. Wanneer de OVV deze trend wil vasthouden en ook onderzoeken wil voeren buiten het wettelijke mandaat moet misschien het mandaat van de OVV worden uitgebreid. Zo kan de OVV zich blijven ontwikkelen, de autoriteit van de organisatie versterkt worden en kan het blijven inspelen op de noden voortkomend uit de complexe context waarin de OVV zich begeeft. Hierin zou naast rampen, ongevallen en incidenten ook risico's of veiligheidsrisico's toegevoegd kunnen worden. Zo heeft de OVV meer bewegingsruimte om ook onderzoek te doen naar en binnen risicodomeinen.

In de verschuiving van een reactief-adviserende rol naar een proactief-adviserende rol schuilt echter wel een risico. Wanneer de OVV zich bezig zou houden met risico's die maatschappelijk en politiek nog niet voldoende onderkend worden zou de OVV in een discutabele positie terecht kunnen komen en aan draagvlak kunnen inboeten. Dit zou kunnen gebeuren als de OVV advies zou geven op basis van bepaalde ontwikkelingen en trends die door verschillende maatschappelijke partijen anders worden ervaren, in plaats van op harde feiten.

is van belang als organisatie om door te ontwikkelen, hiervoor kan extra budget nodig zijn. De onafhankelijke positie van de OVV zou in gevaar kunnen komen door financiële afhankelijkheid van de wispelturigheid van het democratisch bestel en het heersende politieke klimaat. De veiligheid van de burger en het bevorderen hiervan is belangrijk in een risicosamenleving. Aan dit gegeven en aan het nut van de OVV zou niet getornd mogen worden. Uit dit onderzoek blijkt dat ondanks de totaal verschillende context maritieme onderzoeksraden zich na bepaalde gebeurtenissen ontwikkelen. Wil de OVV doorontwikkelen zal het strategische keuzes moeten maken, bijvoorbeeld in haar rekwest om extra budget. Zo zou een rekwest voor extra budget het best kunnen plaatsvinden na een groot ongeluk of meerdere kleine ongelukken ter vergroting van de onderzoekscapaciteit. De OVV moet dan een misschien deels onbekende rol van beleidsentrepreneur innemen. Wel moeten deze strategische keuzes betreffende kwesties die gerelateerd zijn aan de verdere ontwikkeling van de OVV altijd zorgvuldig worden afgewogen. Het is van belang dat de OVV politiek niet ter discussie komt te staan, omdat dit afbreuk zou kunnen doen aan de autoriteit en geloofwaardigheid.

Een andere interessante constatering in de interviews is dat de mensen werkzaam in andere maritieme onderzoeksraden, een multimodale onderzoeksraad als ultieme *best practice* zien. In België is de intentie te groeien naar een multimodale onderzoeksraad uitgesproken in een beleidsverklaring. Maar ook onderzoekers in de BSU en de MAIB zien de voordelen van een multimodale onderzoeksraad. In dit onderzoek is vastgesteld dat onderzoeksinstanties veel van elkaar leren en *best practices* van elkaar overnemen. Het promoten van de integratie van alle onderzoeksorganen in andere landen is niet de taak van de OVV. Echter zou de internationale veiligheidssector gebaat zijn bij sterk geïntegreerde organisaties die hun expertise in alle mogelijke sectoren delen. Andere landen zien hier ook de voordelen van in. Echter bestaan veel tegenwerkende krachten binnen de losse onderzoeksinstanties die een scala aan redenen hebben om dit idee te verwerpen. Nederland zou zich daarom hard kunnen maken voor de voordelen van een multimodale raad in de EU, en pleiten voor multimodale raden in elke EU-lidstaat als nieuwe standaard. De betrokkenheid van de OVV lijkt hier evident.

Dit raakt ook een andere kwestie, namelijk de angst die bestaat om bijvoorbeeld getuigenverklaringen te delen vanwege verschillen in nationale wetgeving over de bescherming van diezelfde getuigen. Dit kwam naar voren in de interviews met de MAIB. Omdat soms geen harmonisatie bestaat in de achterliggende wetgeving waar de onderzoeksinstantie op handelen kan dit vaker dan gewenst zorgen voor terughoudendheid in het delen van getuigenverklaringen of in slechtere samenwerking over het algemeen. Ik wil daarmee beargumenteren dat het harmoniseren van alle wetgeving onderliggend aan de onderzoeksinstanties belangrijk is in de samenwerking en de verdere ontwikkeling van samenwerkingsverbanden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Inhoudsopgave.....	8
Afkorting	10
1. Aanleiding en Probleemstelling	11
1.1 Introductie	11
1.2 Historische context.....	11
1.3 Internationale context.....	12
1.4 Aanleiding Onderzoek	13
1.5 Doel van het onderzoek.....	14
1.6 Wetenschappelijke relevantie.....	15
1.7 Maatschappelijke relevantie.....	15
1.8 Relevantie voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid	15
1.9 Leeswijzer	16
2. Theoretisch Kader	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Institutionalisme	17
2.3 Nieuw Institutionalisme	18
2.4 Historisch Institutionalisme	20
2.5 Institutionele evolutie en verandering.....	21
2.5.1 Pad afhankelijkheid	22
2.5.2 Punctuated Equilibrium Theory.....	23
2.5.3 Critical Junctures	24
2.5.4 Exogene invloeden.....	26
2.5.5 Endogene invloeden.....	29
2.6 Conceptueel model.....	31
3. Methodologisch kader	32
3.1 Inleiding	32
3.2 Onderzoeksstrategie	32
3.2.1 Strategie	32
3.2.2 Onderzoeksmethoden	33
3.3 Dataverzameling	33
3.4 Casuïstiek.....	34
3.5 Operationalisering.....	35
3.5.1 Operationalisering Critical Junctures.....	36

4. Analyse.....	40
4.1 Marine Accident Investigation Board (MAIB) – Verenigd Koninkrijk.....	40
4.1.1 Huidige inrichting.....	40
4.1.2 Historische ontwikkeling.....	41
4.1.3 Critical Junctures.....	46
4.2 Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung (BSU) – Duitsland.....	48
4.2.1 Huidige inrichting.....	48
4.2.2 Historische ontwikkeling.....	49
4.2.3 Critical Junctures.....	53
4.3 Antigua & Barbuda Department of Marine Services and Merchant Shipping (ADOMS)	56
4.3.1 Huidige inrichting.....	56
4.3.2 Historische Ontwikkeling.....	57
4.3.3 Critical Junctures.....	59
4.4 Federale instantie voor het Onderzoeken van Scheepvaartongevallen (FOSO) – België.....	61
4.4.1 Huidige inrichting.....	61
4.4.2 Historische Ontwikkeling.....	62
4.4.3 Critical Junctures.....	67
5. Conclusie & Discussie.....	71
5.1 Conclusie & Case vergelijking.....	71
5.2 Observaties & Advies	73
5.3 Discussie	76
5.4 Reflectie	77
Literatuur.....	79
Bijlagen	85
Bijlage I - Lijst van respondenten	86
Bijlage II Vragen met betrekking tot <i>Critical junctures</i>	87
Bijlage III Overzicht theorieën en concepten uit het theoretisch kader.....	89

Afkortingen

ADOMS	- Antigua & Barbuda Department of Marine Services and Merchant Shipping
ADOMS IID	- Antigua & Barbuda Department of Marine Services and Merchant Shipping Inspection & Investigation Department
ATSB	- Australian Transport Safety Board
BSU	- Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung
DfT	- Department for Transport
DSB	- Dutch Safety Board
EC	- European Commission
EMAIF	- European Marine Accident Investigators' International Forum
EMCIP	- European Marine Casualty Information Platform
EMSA	- European Maritime Safety Agency
EP	- European Parliament
FOSO	- Federale Instantie voor het Onderzoek van Scheepvaartongevallen
HI	- Historisch Institutionalisme
IMO	- International Maritime Organization
ISM	- International Safety Management
MAIB	- Marine Accident Investigation Branch
MAIF	- Marine Accident Investigators' International Forum
MSC	- Maritime Safety Committee
OVV	- Onderzoeksraad Voor Veiligheid
PET	- Punctuated Equilibrium Theory
RAIB	- Rail Accident Investigation Branch
RKT	- RationeleKeuzeTheorie
SGO	- Surveyor Generals' Office
SIA	- Safety Investigation Authority
SOLAS	- Safety of Life at Sea
SOP	- Standard Operating Procedures
SUG	- Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetz
VK (UK)	- Verenigd Koninkrijk (United Kingdom)
VN (UN)	- Verenigde Naties (United Nations)

1. Aanleiding en Probleemstelling

1.1 Introductie

Deze afstudeerscriptie tracht door middel van een historische analyse de oprichting en ontwikkeling van maritieme onderzoeksinstanties in diverse landen te vergelijken. De analyse, die focust op de institutionele ontwikkeling van maritieme onderzoeksinstanties, geeft dieper inzicht in mechanismen die de huidige institutionele inrichting en het functioneren van onderzoeksraden in verschillende landen verklaren. Om te beginnen zal nu de historische context worden gegeven welke aanzet tot de onderzoeksvraag.

1.2 Historische context

In de 19^e eeuw was veiligheid in de maritieme sector een private aangelegenheid. De veiligheid in de maritieme sector werd niet of nauwelijks gewaarborgd. Hierdoor ontstond de behoefte om op nationaal niveau regelgeving te ontwikkelen. Met als gevolg dat de eerste onderzoeksinstituten werden opgericht om de oorzaken van ongevallen te achterhalen ter lering en om schuld vast te stellen (Stoop, 2003). De overheid had namelijk geen andere juridische context om maatregelen te nemen dan die van handhaving van bestaande regels en het strafrecht. Langzamerhand werd duidelijk dat door het internationaal harmoniseren van wetgeving en gewoontes de veiligheid op zee kon worden verbeterd (Boisson, 1999). De internationalisatie van wetgeving gebeurde voornamelijk via standaardisatie van lokale wetgeving door middel van bilaterale verdragen, afspraken en gezamenlijk begrip van het belang van internationale wetgeving. Zodoende werden in de loop van de 20^e eeuw internationale organisaties opgericht om de veiligheid op zee en de bescherming van het milieu te waarborgen (Boisson, 1999).

In Nederland wordt al meer dan een eeuw lang onderzoek gedaan naar de oorzaken van ongevallen en hun oorzaken in verscheidene sectoren. Zo werd de Raad voor de Scheepvaart in 1909 opgericht, kende de Commissie Binnenvaartrampenwet haar ontstaan in 1931, werd de Raad voor de Luchtvaart opgericht in 1937 en werd de Spoorwegongevallenraad in 1957 opgericht. Nadat de onderzoeken, uitgevoerd door Verkeer en Waterstaat, afgerond waren gaven al deze raden hun eigen onafhankelijke eindoordeel (Onderzoeksraad voor Veiligheid, z.j.).

In 1977 wordt de Raad voor de Verkeersveiligheid opgericht. De Raad had geen onderzoekstaak maar een adviesbevoegdheid. De Raad stond onder leiding van mr. Pieter van Vollenhoven, voor wie het de eerste openbare functie betrof (Bekke, 2013: 65). In 1983 schrijft mr. van Vollenhoven een brief aan de minister Verkeer en Waterstaat¹ met het voorstel om de onderzoeksraden te bundelen (Bekke, 2013: 48-49). In de jaren '90 werd de roep om onafhankelijke ongevallenonderzoeken groter.

¹ Toendertijd mevrouw Neelie Smit-Kroes

Hierbij moest het volledige verloop van de onderzoeken onder de bevoegdheid van één onderzoeksraad komen te staan.

Na de Bijlmerramp in 1992 waarbij 43 slachtoffers vielen, verongelukt twee maanden later een Nederlands vliegtuig tijdens de landing in Faro, Portugal. Hierbij vinden 56 mensen de dood (NOS, 2012). Vier jaar later volgen twee rampen zich kort na elkaar op, de Herculesramp en de Dakotaramp (Zwaard, 2007: 139). Na deze rampen komt eens te meer de kritiek op ongevalsonderzoek op de voorgrond te staan. Zo richten de onderzoeken zich vaak op de schuldzaak en niet op de oorzaken. Daarnaast is de rol van de overheid ambigu, omdat zij vaak betrokken is bij het onderzoek. Gesteld wordt dat de overheid en haar functioneren ook een rol kan hebben gespeeld (Zwaard, 2007: 140). Als antwoord stelt de overheid in 1999 de Raad voor Transportveiligheid op. Deze raad moest onafhankelijk onderzoek doen naar de oorzaken van de ongevallen en was de opvolger van de Spoorwegongevallenraad, de Raad voor de Luchtvaart en de Commissie Binnenvaartrampenwet (Zwaard, 2007: 140 & 171). Zo werd ook gehoor gegeven aan het verzoek om de schuldvraag nadrukkelijk te scheiden van het onderzoek om hier lering uit te kunnen trekken. De Raad werd verantwoordelijk voor alle onderzoeken in de transportsector (Onderzoeksraad voor Veiligheid, z.j.).

De Onderzoeksraad voor Veiligheid werd in februari 2005 opgericht met het aannemen van de ‘Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid²’ (Strotmann, 2005; Bekke, 2013: 96). De oprichting was een gevolg van de maatschappelijke roep en de politieke wens voor een integraal onderzoeksinstituut dat ook onderzoek in kon stellen naar ongevallen in andere sectoren dan de transportsector. De onderzoeken trachten de ware toedracht van ongevallen vast te stellen zonder dat het gaat om strafvervolgning.

1.3 Internationale context

Zoals gesteld vindt onderzoek naar ongevallen in de maritieme sector al een geruime tijd plaats (Boisson, 1999; Grdinic, 2015; Onderzoeksraad voor veiligheid, z.j.). Tegenwoordig hebben onderzoeken naar ongevallen voornamelijk als doel het achterhalen van de oorzaken van het ongeval. Wanneer deze geïdentificeerd zijn kan lering worden getrokken en kunnen soortgelijke ongevallen in de toekomst worden voorkomen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2011b; Grdinic, 2015).

Kletz (2001), een Britse auteur op het gebied van veiligheid in de chemische techniek beaamt deze scheiding en stelt dat als een onderzoek wordt ingesteld naar de schuldvraag hier geen lering uit getrokken kan worden, omdat lering en schuld niet met elkaar te verenigen zijn. Wanneer deze twee doelstellingen door elkaar lopen kan geen adequaat objectief onderzoek worden gedaan. Want als men bang is schuldig te zijn en berispingen te ontvangen naar aanleiding van het eindrapport zal men niet

² Kamerstuk 28634-(R1727) nr. 32. Instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid (Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid)

langer openheid van zaken geven, alle feiten rapporteren en op de gewenste manier meewerken (Kletz, 2001; Strotmann, 2005). Deze gevolgen hebben een negatieve impact op de validiteit van een onderzoek en zullen het onderzoek zodoende ondermijnen. Dit gedachtegoed wordt over het algemeen ook internationaal gedragen, kijkend naar de ‘European Maritime Safety Agency’ (EMSA) en de ‘International Maritime Organization’ (IMO). De uitspraken en opdrachten vanuit de EMSA zijn bindend voor de lidstaten en de EMSA is als zodanig een supranationale autoriteit. De IMO als adviserend orgaan ontwikkelt en harmoniseert internationale regels. De organisatie werd opgericht na de Tweede Wereldoorlog en is een speciaal agentschap van de Verenigde Naties (VN) die verantwoordelijk is voor het verbeteren van de veiligheid en beveiliging van de internationale scheepvaart (IMO, 2017). Verder heeft het IMO als doel het stimuleren van veilige, milieuvriendelijke efficiënte en duurzame scheepvaart door internationale samenwerking (IMO, 2017). De IMO heeft echter geen autoriteit en evenmin handhavers, het is aan de staten om hun taken en toezeggingen na te komen en te implementeren.

1.4 Aanleiding Onderzoek

Het belang van het bestaan van de IMO komt voort uit het feit dat scheepvaart een internationale bedrijfstak is. Wanneer geen harmonisatie in nationale wetgeving zou plaatsvinden en elk land zijn eigen wetgeving betreffende de veiligheid omtrent scheepvaart zou invoeren zou regelgeving een complex doolhof worden waar nationale wetgeving vaker dan gewenst met elkaar zal conflicteren (IMO, 2017). Tevens zouden de veiligheidseisen per land kunnen verschillen. Hierdoor zou een *race to the bottom* ingezet kunnen worden waarbij reders in steeds grotere mate met elkaar concurreren door de veiligheid van hun werknemers in het geding te brengen. Aangezien het waarborgen van de veiligheid kosten met zich meebrengt zouden deze bedrijven hun diensten goedkoper aan kunnen bieden waarbij tegelijkertijd dezelfde of hogere winstmarges gehanteerd kunnen worden. Buiten dat dit een zeer zorgelijke trend zou zijn kan een (te) grote discrepantie in nationale wetgeving tussen landen dus oneerlijke concurrentie in de kaart spelen. Reders zouden dan kiezen voor vlaggenstaten met minder strenge eisen, ook wel ‘*flags of convenience*’ genoemd (Singla, 2016). De IMO heeft daarom altijd geprobeerd nationale wetgeving te harmoniseren om zo een *level playing field* te creëren. Zo wordt voorkomen dat scheepvaartbedrijven in verschillende havens op de wereld aan steeds andere eisen moeten voldoen waardoor hun schepen boetes krijgen of worden vastgehouden. Toch blijkt dat ondanks het toezicht op internationale wetgeving door internationale organisaties het lastig is de ontwikkelde standaarden te implementeren (Grdinic, 2015: 39; ESReDA, 2009; Stoop & Roed-Larsen, 2012: 1395).

De verschillen tussen de onderzoeksinstanties kunnen ook andere complicaties hebben. Zo stellen Stoop en Roed-Larsen (2009: 1474) dat de status of de geloofwaardigheid van de rapporten van deze onderzoeksinstanties in verschillende landen niet altijd helder is, omdat het niet duidelijk is wat de

relaties zijn met de gevestigde namen in de industrie, justitie en overheidsinstanties. Toch kunnen onderzoeksinstanties zich in het algemeen manifesteren als benchmark voor veiligheid en kunnen zij veel bijdragen aan de veiligheid in verscheidene sectoren zoals waar te nemen is in het VK en Scandinavië. Wel wordt gesteld dat dit deels het gevolg is van zowel de professionele geloofwaardigheid in de desbetreffende sectoren als door het verkregen publieke vertrouwen doordat de raden als onafhankelijk worden gepercipieerd (Stoop & Roed-Larsen, 2009: 1474). In een later artikel stellen Roed-Larsen en Stoop (2012) dat een van de uitdagingen binnen ongevalsonderzoek internationale harmonisatie is om zo de standaarden voor kwaliteit en geloofwaardigheid te waarborgen.

Samenvattend, willen onderzoeksraden bijdragen aan de veiligheid in verschillende sectoren, dan zijn een aantal zaken belangrijk: de mate van transparantie en openheid, geloofwaardigheid, expertise, professionaliteit, acceptatie en de mate van autonomie en onafhankelijkheid. Al deze zaken zijn niet los van elkaar te zien, het is dus van belang dat het helder is hoe een raad functioneert, hoe deze geïnstitutionaliseerd is en wat het mandaat is. Zo kan worden vastgesteld hoe geloofwaardig een raad en haar onderzoek zijn. Dit draagt vervolgens weer bij aan de mate van lering die hier zowel op nationaal als op internationaal niveau uit getrokken kan worden en acceptatie ondervindt.

Door bovenstaande uitdagingen is het van belang om meer kennis te vergaren over de institutionele ontwikkeling van verschillende maritieme onderzoeksraden. Hoe en wanneer zijn zij ontstaan en ingericht, en welke factoren zijn doorslaggevend geweest in de keuzes omtrent de inrichting van de raden? Kunnen bepaalde factoren geïdentificeerd worden die zorgen voor de institutionele ontwikkeling en groei van (maritieme) onderzoeksinstituten of zijn zij voor hun ontwikkeling overgeleverd aan de grillen en complexiteit van de risicosamenleving waar zij zich in bevinden?

1.5 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het identificeren van factoren en gebeurtenissen die de oprichting, ontwikkeling en institutionalisering van onderzoeksinstanties hebben beïnvloed. Dit zal gedaan worden middels een historische analyse met betrekking tot de oprichting, ontwikkeling en institutionalisering van onderzoeksinstanties in verschillende landen. Zo kan bekeken worden of in verschillende landen soortgelijke of verschillende factoren bijgedragen hebben aan de oprichting en institutionalisering van onderzoeksinstanties. Ook kan een breder inzicht worden verkregen in hoe en waarom de onderzoeksinstanties in verschillende landen verschillen. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag en deelvragen:

Welke factoren en gebeurtenissen beïnvloeden het ontstaan en de ontwikkeling van maritieme onderzoeksinstanties?

Deelvragen

1. Welke theorieën beschrijven en verklaren institutionele verandering in publieke instanties?
2. Welke concepten voor verandering in publieke instanties worden beschreven in de literatuur?
3. Welke gebeurtenissen en factoren zijn van invloed geweest op de institutionele verandering(en) van de verschillende maritieme onderzoeksinstanties?
4. Wat zijn overeenkomsten en verschillen zowel in de oprichting als in de ontwikkeling van de onderzoeksinstanties?
5. Kunnen patronen ontdekt worden in de aanleidingen voor en typering van de oprichting en ontwikkeling?

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Na het vooronderzoek blijkt dat weinig literatuur of onderzoeken omtrent de institutionele ontwikkeling van (maritieme) onderzoeksinstanties beschikbaar is. Zodoende kan geconstateerd worden dat op dit vlak een hiaat in kennis bestaat. Dit hiaat aan kennis kan door een kwalitatief beschrijvende en verklarend casusonderzoek gevuld worden. Wellicht kan door het doen van een vergelijking, indien mogelijk, *best practices* geïdentificeerd worden waar andere onderzoeksinstanties van kunnen leren, en waar onderzoeksinstanties in transitie of ontwikkeling lering uit kunnen trekken. Zodoende kan een wetenschappelijke bijdrage worden geleverd aan de maritieme sector waar eventueel verder op gebouwd kan worden. Tevens kunnen kansen en mogelijkheden voor institutionele verandering geïdentificeerd worden waardoor verschillende onderzoeksinstanties individueel of gezamenlijk naar een hoger niveau kunnen groeien.

1.7 Maatschappelijke relevantie

De Onderzoeksraad voor Veiligheid is een publieke instelling die in het leven is geroepen om de veiligheid van burgers onafhankelijk te waarborgen. De burger, bedrijven en de industrie zijn gebaat en deels afhankelijk van de aanbevelingen die de OVV doet naar aanleiding van een onderzoek om zo in de toekomst soortgelijke ongevallen te voorkomen. Wanneer de OVV beter kan functioneren of samenwerken door meer inzicht te vergaren in de werkwijze en inrichting van andere onderzoeksinstanties komt dit uiteindelijk ook de burger ten goede.

1.8 Relevantie voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid

Wanneer de OVV daadwerkelijk in staat is te leren en in de toekomst beter te functioneren zal dit bijdragen aan een toename in geloofwaardigheid, verhoogde visibiliteit en legitimiteit. Zo zouden de aanbevelingen en de te leren lessen voortkomende uit de onderzoeken uitgevoerd door de Onderzoeksraad gewichtiger en van meer betekenis kunnen zijn wat kan zorgen voor een hogere adoptie in de verschillende sectoren. Daarnaast kan de onderzoeksraad wellicht nieuwe *windows of*

opportunity herkennen en benutten om zich verder te ontwikkelen en zich nog beter en dieper te wortelen in de Nederlandse samenleving en veiligheidssector.

1.9 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal de theoretische invalshoek worden besproken om aanknopingspunten en concepten te vinden voor institutionele verandering. Vervolgens zal in hoofdstuk drie de methodologie aan bod komen die voortvloeit uit en aansluit bij het theoretisch kader. In dit hoofdstuk zullen tevens de gevonden concepten geoperationaliseerd worden. Hoofdstuk vier zal de analyse van de cases betreffen waarna in hoofdstuk vijf de eindconclusie inclusief de beantwoording van de onderzoeksvraag, een stuk zelfreflectie en discussie besproken zal worden.

2. Theoretisch Kader

2.1 Inleiding

Om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag wordt gekeken worden naar literatuur betreffende theorieën en factoren die verklaren waarom publieke instanties ontstaan en hoe deze veranderen en zich ontwikkelen. Eerst zal gekeken worden naar grote theorieën waarna steeds verder ingezoomd zal worden op de onderliggende fundamenteën en concepten. Ook zal kort gekeken worden naar de ontwikkeling en verandering van beleid in publieke instanties.

2.2 Institutionalisme

De *grand theory* die tracht instituties te begrijpen en te verklaren is het institutionalisme. Tot 1950 werd gesteld dat het institutionalisme politieke wetenschap was. Want zowel het institutionalisme als de politieke wetenschap hield zich vooral bezig met het beschrijven van grondwetten, wettelijke kaders, overheidsstructuren en het vergelijken hiervan tussen verschillende landen in een bepaalde tijd (Lowndes, 2010: 60). De theorie kreeg na de jaren '50 veel kritiek doordat te weinig aandacht werd besteed aan de verschillende manieren waarop individuen binnen de formele structuren handelden. Deze kritiek kwam uit de hoek van de behavioristen. Vervolgens ontstond een stroming die de politiek uit probeerde te leggen als het handelen in eigen belangen en de interacties die hieruit voort kwamen genaamd de rationelekeuzetheorie. Ook kwam vanuit de neomarxistische hoek kritiek. Duidelijk was dat hier veel meer politiek bij kwam kijken dan formele arrangementen voor representatie, het maken van beslissingen en het implementeren van beleid (Lowndes, 2010: 60-61).

Toch bleef het bestuderen van instituties een van de belangrijke onderwerpen in zowel de politieke wetenschap als in de bestuurskunde (Lowndes, 1996: 181). De vraag rest wat instituties precies zijn. March en Olsen (2006: 1) geven in hun artikel de volgende definitie van een institutie:

“Een institutie is een relatief voortdurende collectie van regels en georganiseerde acties ingebed in structuren van betekenis en middelen die relatief onveranderlijk zijn in de optiek van individuen en relatief veerkrachtig zijn tegen idiosyncratische voorkeuren en verwachtingen van individuen en veranderlijke externe omstandigheden.”

Het Institutionalisme veronderstelt dat politieke instituties stelsels van theoretische ideeën en hypothesen zijn over de relatie tussen institutionele karakteristieken en politieke instanties, het functioneren en het veranderen ervan. Hierbij zijn instituties niet simpelweg contracten van evenwicht tussen individuele actoren. In feite zijn het collecties van structuren, regels, en standaard opererende procedures (March & Olsen, 2006: 2).

2.3 Nieuw Institutionalisme

Uit het institutionalisme ontstond in de jaren '50 van de vorige eeuw het nieuw institutionalisme. Deze stroming was een kritiek op het behaviorisme. Het behaviorisme is een stroming gecreëerd door 'the political behavior movement'. Zij trachtten geobserveerd gedrag te gebruiken voor politieke analyses. Echter werd deze manier van analyseren wederom bekritiseerd doordat het niet duidelijk was welke methodes, theorieën en onderwerpen deel uitmaakten van de behavioristische benadering (Immergut, 1998: 6). Tevens was het nieuw institutionalisme een reactie op de traditionele stroming waarin meer nadruk ligt op het sociale karakter binnen de instituties. De focus lag niet langer op de impact of invloed die instituties hebben op individuen maar op de interacties tussen instituties en individuen (Lowndes, 2010: 61).

Het nieuw institutionalisme kenmerkt zich door drie stromingen: rationele keuze theorie, sociologisch institutionalisme en historisch institutionalisme (Hall & Taylor, 1996: 936). Alle drie de stromingen zijn het eens dat instituties constructen van regels zijn en deze regels gedrag structureren en beïnvloeden. Maar de stromingen zijn het oneens over de aard van de mens wiens gedrag wordt beïnvloed. De rationelekeuzetheorie is gefundeerd in het realisme en veronderstelt dat mensen trachten hun (persoonlijke) winst te maximaliseren. Zo ziet de rationelekeuzestroming mensen als rationele wezens die keuzes maken door de kosten en baten van elke keuze af te wegen (Steinmo, 2008: 126; Thelen 1999: 376). Samenwerking gebeurt alleen wanneer meer winst te behalen valt dan wanneer een actor alleen staat en alle betrokken actoren ongeveer evenveel zullen winnen (Steinmo, 2008: 126). Hoewel de rationelekeuzetheorie veel instrumenten heeft ontwikkeld voor het bestuderen van politieke uitkomsten in stabiele institutionele settings heeft het de nodige moeite met de theorieën en instrumenten te toetsen aan de empirie. Dit ligt voornamelijk aan het feit dat politieke transitie meestal niet stabiel of een-dimensionaal zijn waardoor de rationelekeuzetheorie tekort schiet (Bates et al, 1998: 604-605).

Verder is er ook andere kritiek op de rationelekeuzetheorie. In de hedendaagse wereld is alles met elkaar verweven en zijn zaken vaak complex vanwege deze toegenomen interdependenties tussen actoren en problemen. Daarom stelt Anderson (1999: 223) dat actoren onmogelijk kunnen voorzien wat de consequenties op systeemniveau van individuele keuzes zijn. Actoren proberen om deze reden hun eigen gesteldheid te optimaliseren en niet dat van de organisatie. De theorie stelt dat een individu de kosten en baten zal afwegen om een keuze te maken. Dit heeft om bovenstaande redenen een paradoxaal karakter, omdat een actor nooit volledig de consequenties van zijn acties kan overzien vanwege de bijna altijd aanwezige informatieasymmetrie. Hierdoor zal een soort onzekerheid blijven bestaan en zal vaak een imperfecte afweging gemaakt worden. Toch blijft de *logic of consequentiality* zoals dit heet een centraal begrip in de rationelekeuzetheorie (Peters, 2000: 2). Verder focust de rationelekeuzetheorie zich vooral op machtsverhoudingen en (afgeleiden van) kosten-batenanalyses

wat niet de voornaamste focuspunten zijn van dit onderzoek (Pierson & Skocpol, 2002: 17; Koning, 2016: 650). Vanwege de punten van kritiek en de verschillende focussen binnen de theorie is de rationelekeuzestroming binnen het nieuw institutionalisme niet volledig geschikt voor dit onderzoek.

De tweede stroming is het sociologische institutionalisme. Hier wordt de mens eerder gepositioneerd als sociale wezens die niet rationeel zijn en niet geïnteresseerd zijn in winstmaximalisatie. Gesteld wordt dat de mens doet wat gewenst is, ook wel de *logic of appropriateness*. Instituties zijn dus een weerspiegeling van hoe de mens de werkelijkheid ziet en zou willen zien. Men werkt hierin samen volgens sociale normen om het alledaagse leven te besturen (Steinmo, 2008: 126). March en Olsen (2006: 7) beargumenteren dat cultuur en identiteit hierbij belangrijk is. Sociologisch institutionalisten focussen zich daarom voornamelijk op culturele en ideologische aspecten (Amenta & Ramsey, 2010: 15). Want de bouwstenen van instituties zijn regels die verbonden zijn en gewaarborgd worden door identiteit en het gevoel van lidmaatschap in groepen waarbij elkaars rollen wederzijds worden erkend. Regels en repertoires van acties zijn zodoende de belichaming van ervaringen uit de geschiedenis en rechtvaardiging voor regels en de standaard manier van dingen doen (March en Olsen, 2006: 7). De voornaamste onderzoeksonderwerpen gaan over legitimiteit van organisaties en de processen tot het vormen van beleid waarin beleidsimitatie en diffusie belangrijk zijn. Deze theorie of stroming kan voor een deel de ontwikkeling, het gedrag binnen instituties en het ontstaan van organisaties verklaren en zal zodoende worden meegenomen in de beschouwing van de literatuur.

Het historisch institutionalisme is een stroming die elementen ontleent uit zowel de rationele keuze theorie als de sociologische stroming, en een antwoord of kritiek probeert te zijn op beiden (Amenta & Ramsey, 2010). Historisch institutionalisten stellen dat mensen zowel wezens zijn die graag volgens bepaalde normen leven en deze ook volgen maar ook dat zij handelen uit eigenbelang. Welke keuzes men maakt hangt af van de context, de opgestelde regels en sociale wenselijkheid. Echter zijn deze stellingen voor historisch institutionalisten niet het belangrijkste. De focus ligt op het verklaren van waarom een bepaalde keuze is gemaakt of waarom en hoe een bepaald gevolg tot stand kwam. Deze opvatting komt voort uit het feit dat instituties vaak niet zijn opgericht om functionele redenen. Historisch institutionalisten stellen daarom dat de enige manier om vast te stellen welke keuzes bepalend zijn geweest voor een bepaalde uitkomst, is het maken van een historische analyse (Steinmo, 2008: 126; Amenta & Ramsey, 2010: 16). Hierin richten zij zich niet op een enkele institutie of organisatie maar proberen reeksen van organisaties en instituties met elkaar te vergelijken. Zodoende trachten zij erachter te komen hoe bepaalde processen en uitkomsten tot stand zijn gekomen (Pierson & Skocpol, 2002: 12).

Zowel aanhangers van de rationelekeuzetheorie als behaviouralisten focussen op processen die op microniveau plaatsvinden op een bepaald punt in tijd of in een korte tijdsperiode (Pierson & Skocpol, 2002: 11; Pierson & Skocpol, 2002: 16). Historisch institutionalisten daarentegen kijken naar lange

termijn ontwikkelingen en plaatsen die in de bijbehorende context om een zo grondige en adequaat mogelijke analyse te maken. Het sociologisch institutionalisme kan gebruikt worden om sommige ontwikkelingen te verklaren of ontwikkelingen beter te beschrijven. Want zoals het sociologisch institutionalisme stelt zijn instituties de constructie van normatieve werkelijkheden van de mens en zijn deze niet altijd efficiënt en logisch omdat de mens zich vaak laat leiden door de *logic of appropriateness*.

Hierdoor lijkt het historisch institutionalisme gecombineerd met elementen uit het sociologisch institutionalisme door de ontwikkelde en gehanteerde opvattingen het beste geschikt voor de analyse en verklaring van het ontstaan en ontwikkeling van organisaties. Beide stromingen hebben een ander niveau van analyse en wanneer deze elkaar kunnen aanvullen zal een completere analyse kunnen plaatsvinden van de factoren die hebben bijgedragen aan het ontstaan en de ontwikkeling van een organisatie, in dit geval maritieme onderzoeksinstanties. Het samenbrengen van verschillende perspectieven wordt ook beaamd door politiek wetenschapper E.A. Koning die stelt dat beschrijvingen waarin een combinatie van inzichten van verschillende perspectieven is gebruikt de meest inclusieve en overtuigende verklaringen hebben voor verandering (Koning, 2016: 640).

2.4 Historisch Institutionalisme

Het Historisch Institutionalisme lijkt voor dit onderzoek de beste benadering om de institutionele ontwikkeling te beschrijven en te verklaren. Zodoende wordt hier nu dieper op ingegaan om meetbare concepten en mechanismen in de literatuur te identificeren. Deze kunnen dan vervolgens geoperationaliseerd worden om de ontwikkeling van maritieme onderzoeksraden zichtbaar te maken en uiteindelijk te verklaren.

Het historisch institutionalisme is geen theorie of specifieke methode (Steinmo, 2008: 118; Amenta & Ramsey, 2010: 15, 22; Thelen, 1999). Het is een manier van kijken naar de politiek en sociale verandering. Het is een benadering welke aandacht besteedt aan bestaande empirische vragen met een historisch perspectief, zo wordt gekeken naar waarom en hoe instituties gestructureerd en geschapen zijn zoals ze zijn en hoe zij gedrag en resultaten beïnvloeden (Steinmo, 2008). Zo zoeken historisch institutionalisten verklaringen welke configurationeel zijn en een kruising tussen instituties, processen en gebeurtenissen impliceren. Het volgt en vertrouwt niet op een bepaalde school wat betreft het theoretiseren van kennis maar het vertrouwt op een andere stijl van theoretische argumentatie, namelijk historische causatie (Amenta & Ramsey, 2010: 22). Volgens Pierson en Skocpol (2002) zijn veel politieke wetenschappers bekend met het historische institutionalisme zonder dat zij dit direct beseffen. Historische institutionalisten zijn zoals eerder beschreven veelal bezig met het analyseren van organisationele arrangementen over langere termijn. Aanhangers stellen dat beleid en gemaakte keuzes binnen een organisatie continue invloed hebben op het gedrag en de inrichting ervan, ook wel padafhankelijkheid (Peters, 2000). Het historisch institutionalisme probeert zodoende te verklaren hoe

en waarom soortgelijke processen met soortgelijke doelen toch variëren in resultaat of uitkomst (Steinmo, 2008). Hierbij zijn padafhankelijkheid en *critical junctures* belangrijke concepten. Dit zal later aan de orde komen. Belangrijk is dat de wetenschappers in dit domein trachten de overkoepelende context die verantwoordelijk is voor het vormen van staten, politiek, beleid en organisaties zichtbaar en begrijpelijk te maken (Pierson & Skocpol, 2002: 1).

Bovenstaande reden is een belangrijke drijfveer om het historisch institutionalistische perspectief te gebruiken, omdat het de geschiedenis analyseert door processen en institutionele configuraties in eigen situationele context en tijd te plaatsen. Zo onderscheidt het historisch institutionalisme zich van de andere stromingen. Zij zien instituties als het erfgoed van historische processen, en wanneer deze inzichten omarmd worden brengen historisch institutionalisten vragen over timing en tijdelijkheid in de politiek in plaats van evenwicht en stabiliteit als centrum van de analyse waarom instituties belangrijk zijn (Thelen, 1999: 382).

2.5 Institutionele evolutie en verandering

De vraag rest echter hoe instituties precies veranderen en wat voor gebeurtenissen of ideeën hieraan ten grondslag liggen. In deze paragraaf zal met behulp van de aanknopingspunten van de eerder besproken theorieën getracht worden concrete concepten en mechanismen voor institutionele verandering te identificeren om zodoende deelvraag 2 te beantwoorden.

Volgens March en Olsen (2006: 9) zijn institutionele veranderingen toe te wijden aan elementen van design, competitieve selectie en externe schokken. Verandering is namelijk een constante eigenschap van instituties waarbij bestaande regelgeving beïnvloedt hoe instituties opkomen, veranderen en gereproduceerd worden. Teveel theorieën beschrijven volgens March en Olsen de mix van regels, routines, normen en identiteiten die instituties veranderen als een reactie op een historische ervaring. Echter passen instituties zich niet acuut aan de omgeving aan want verandering is ook niet altijd wenselijk of mogelijk. Met deze opvatting bekritiseren March en Olsen ook de assumpties over historische efficiëntie. Hierbij wordt vanuit gegaan dat een institutie tracht een optimum te bereiken om te overleven en te floreren. Dit is lastig omdat instituties te maken hebben met situationele context, gedrag en padafhankelijke evenwichten. Zodoende is verandering niet automatisch, continue en nauwkeurig (March & Olsen, 2006: 10).

Instituties blijken relatief robuust, ook als ze radicale sociale, economische, technische en culturele veranderingen ervaren (March & Olsen, 2006: 9). Hierop aansluitend worden lange periodes van institutionele continuïteit en evenwicht of stabiliteit – zoals de *punctuated equilibrium theory* stelt – alleen verstoord wanneer *critical junctures* optreden. Op deze punten in tijd kunnen instituties hun structuren willen hervormen. Zo zijn instituties erfenissen van politieke compromissen, overwinningen, nederlagen en andere gebeurtenissen met als gevolg dat instituties padafhankelijk zijn.

Verder moet niet vergeten worden dat niet alleen externe schokken invloed hebben en bronnen van verandering zijn maar dat ook intra- en inter-institutionele dynamiek belangrijk zijn. Soms is ook intern een behoefte aan verandering doordat verschillen bestaan in de idealen van de institutie en de institutionele procedures. Ten slotte stellen March en Olsen dat verandering ook gebaseerd kan zijn op regelgeving of gegenereerd kan worden door routine interpretatie en implementatie van regels. Zodoende kan een te grote focus op *critical junctures* onderschatten hoe veel kleine incrementele stappen ook voor verandering kunnen zorgen (March & Olsen, 2006: 9-10).

De evolutionaire kijk zoals beschreven door March en Olsen (2006) is gebaseerd op een simpel principe, namelijk wat succesvol blijkt zal in de toekomst vaker terugkeren. Ook Zucker stelt vast dat institutionele elementen vaak vanuit de organisatie opkomen of worden geïmiteerd van soortgelijke organisaties (Zucker, 1987: 446). Competitie en lering zijn hierin twee alternatieve mechanismen, soortgelijk aan de natuurlijke selectie van Darwin. Echter worden, door de aard van de politieke sector in tegenstelling tot de private of commerciële sector, politieke instituties of instituties in het publieke domein niet blootgesteld aan competitie. Bij een analyse moeten wel de condities voor competitieve druk die institutionele efficiëntie benadrukt goed gespecificeerd worden. Hoewel deze normaal in een niet-markt setting absent of heel zwak zijn (Pierson, 2000: 488). Daarom stelt Pierson dat wanneer gekeken wordt naar een analyse gemaakt wordt van de verandering van instituties competitie en lering misschien niet een groot effect hebben. Wanneer beide mechanismen volop werken wil dit niet zeggen dat dingen ook daadwerkelijk veranderen. Dit heeft te maken met het institutionele design. Twee obstakels moeten geobserveerd worden, *political stickiness* en padafhankelijkheid (Pierson, 2000: 490).

Met politieke stickiness wordt bedoeld dat institutionele arrangementen in de politiek moeilijk te veranderen zijn omdat formele instituties vaak verander-avers zijn. De stabiliteit en voorspelbaarheid in instituties ontstaat door het systeem van afgesproken regels, waarbij regels in elk opvolgend hiërarchisch niveau moeilijker zijn om te veranderen. In een normaal wetgevingsproces zijn meerdere *checks and balances* aanwezig die gepasseerd moeten worden om verandering te bewerkstelligen. Dit bemoeilijkt het veranderproces (Pierson, 2000: 490). Als gekeken wordt naar een institutie zoals de EU is dit nog complexer omdat soms een gekwalificeerde meerderheid³ nodig is.

2.5.1 Pad afhankelijkheid

In het historisch institutionalisme spelen zoals eerder gesteld een aantal elementen een belangrijke rol: geschiedenis, fysieke, culturele, sociale en politieke context, *critical junctures*, *feedback loops* en de *punctuated equilibrium theory*. Al deze begrippen hebben of direct of indirecte te maken met het

³ Een gekwalificeerde meerderheid in bijvoorbeeld de Raad van de Europese Unie houdt in dat er tenminste 260 van de 355 (73.86%) stemmen verkregen worden die bij elkaar 62% van de Europese bevolking vertegenwoordigen.

overkoepelende concept van padafhankelijkheid. Dit concept is belangrijk om de ontwikkeling van instituties te volgen en te beschrijven maar ook om de opkomst van nieuwe instituties te verklaren.

Historisch institutionalisten stellen dat inherent aan het maken van een keuze is dat andere keuzes zijn afgefallen. Oftewel een andere vorm die een instantie zou kunnen aannemen of een andere richting die beleid kan hebben zijn afgewezen en hiermee ook de implicaties die deze keuzes met zich mee brachten. De gemaakte keuze en de daarmee ingeslagen weg heeft zijn eigen implicaties maar heeft ook invloed op de keuzes die in de toekomst gemaakt zullen worden. Want gemaakte keuzes en de daardoor afgefallen keuzes hebben een belemmerend effect op toekomstige keuzes (Pierson, 2000: 490; Greener, 2005: 62; Koning, 2016: 646).

Het historisch institutionalisme betreft in de padafhankelijkheid *critical junctures* en paden van ontwikkeling (Thelen, 1999: 387). Zo kan dit perspectief in tegenstelling tot de andere perspectieven en theorieën twee claims maken. Ten eerste kan de aanpak op deze manier cruciale essentiële fundamenteën identificeren van institutionele formatie waardoor landen of organisaties een totaal verschillend pad van ontwikkeling volgen. Ten tweede suggereert het dat instituties blijven evolueren als gevolg van een constant veranderende omgeving, condities en politiek speelveld. Daarbij worden instituties dus wel belemmerd en beïnvloed door de gemaakte beslissingen en gekozen paden uit het verleden (Thelen, 1999: 387). Zo moet niet gekeken worden naar het moment van ontstaan of naar huidige instituties, maar moet deductief gekeken worden naar het ontstaan door te kijken naar hoe het nu functioneert. Men moet de dynamische processen van de implicaties van een korte tijdschors, onbedoelde consequenties, de opkomst van padafhankelijkheid en de doeltreffendheid of limitatie van lering en competitieve mechanismen onder de loep nemen. Dit betekent zorgvuldig naar de processen over een bepaalde tijd kijken (Pierson, 2000).

In dit onderzoek zal geprobeerd worden de *critical junctures* en de eventueel bijkomende padafhankelijkheid per case te identificeren om te kijken welke invloed bepaalde keuzes en eerdere institutionele arrangementen hebben op de hedendaagse inrichting van maritieme onderzoeksinstanties. Zodoende kunnen soortgelijke ontwikkelingen of belangrijke elementen ontdekt worden die de oprichting van onderzoeksinstanties verklaren. Zo niet, dan kunnen momenten of gebeurtenissen geïdentificeerd worden die relatief het meeste invloed hebben gehad op de hedendaagse inrichting.

2.5.2 Punctuated Equilibrium Theory

Het begrip padafhankelijkheid probeert te beschrijven waarom de richting van een verandering of originele intentie voor de oprichting voor een institutie was zoals deze was. Maar het verklaart niet waarom de verandering heeft plaats gevonden. De *Punctuated Equilibrium Theory* (PET) beschrijft wel hoe verandering plaats vindt. Het tracht een simpele observatie te verklaren, namelijk het feit dat

politieke processen soms een enorme sprong voorwaarts maken (True et al, 2007: 155). Simpel gezegd stelt de PET dat instituties reageren op de verandering in de machtsbalans in de samenleving. Thoenig stelt dat instituties hierdoor epifenomeen zijn en dat verandering komt van exogene bronnen. Met epifenomeen bedoelt Thoenig dat instituties, zoals eerder besproken, nevenverschijnselen zijn die gecreëerd en gevormd worden door de politiek (Thoenig, 2003: 7).

Politieke processen worden meestal gezien als processen die zich langzaam, stabiel en incrementeel ontwikkelen. Veel is geschreven over beleidsprocessen en waarom een bepaalde mate van stabiliteit of verandering plaatsvindt. Echter zijn deze modellen niet geschikt om zowel verandering als stabiliteit te vatten in één model (True et al, 2007: 155). De PET gaat ervan uit dat beleid verkeert in periodes van evenwicht of stilstand wanneer het wordt geclaimd door een subsysteem en in periodes van instabiliteit verkeert wanneer het op de macropolitieke agenda wordt gedwongen. In het laatste geval kunnen kleine veranderingen grote veranderingen hebben in de uitkomst van beleid, dit heet ook wel positieve feedback. Door positieve feedback kunnen beleidsvraagstukken ineens op de macropolitieke agenda komen te staan. Hierdoor kan het beeld rondom het bestaande beleid veranderen waardoor het plotseling veel aandacht krijgt (True et al, 2007: 163). Het beeld rondom beleid bestaat uit een mix van empirische informatie en emotie. Ter illustratie, toen nucleaire energie opkwam werd dit geassocieerd met economische en technische vooruitgang waardoor een positief beeld ontstond rondom het onderwerp maar ook rondom het beleid. Later toen duidelijk werd welke risico's nucleaire energie met zich meebracht begon dit beeld te veranderen, stortte het beleidsmonopolie ineen en trad verandering op. Een positieve feedbackloop kenmerkt zich zodoende door het afwijken van het evenwicht of wel status quo door middel van verandering.

Met negatieve feedback gebeurt het tegenovergestelde. Negatieve feedback behoudt stabiliteit, zoals een thermostaat de temperatuur constant houdt (True et al, 2007: 163). Beleidsvraagstukken vallen veelal onder de verantwoordelijkheid van een ministerie of ministeries, commissies of werkgroepen. Zoals True et al (2007) stellen, zijn dit ook wel *issueniches*, beleidssubsystemen of *issuenetwerken*. Het kan voorkomen dat een dergelijk vraagstuk of probleem wordt gedomineerd door een beleidssubstelsysteem waardoor een beleidsmonopolie ontstaat. Dit kan leiden tot een negatief feedbackproces wat inhoudt dat een succesvol beleidsmonopolie de druk voor verandering constant onderdrukt (True et al, 2007: 161-162). In tegenstelling tot positieve feedback komt het onderwerp dan niet op de macropolitieke agenda en krijgt het dus ook nauwelijks of geen publieke aandacht waardoor het beleid in evenwicht blijft. De PET lijkt zodoende plotselinge verandering of stabiliteit te verklaren, maar typeert de verandering zelf niet.

2.5.3 Critical Junctures

Critical juncture is een belangrijk concept binnen het historisch institutionalisme (Capoccia & Kelemen, 2007: 341). Instituties gaan vaak door lange periodes van evenwicht en continuïteit zoals

padafhankelijkheid en de PET stellen. Deze periodes worden doorbroken en afgewisseld door (grote) veranderingen welke tot stand komen door *critical junctures*. Deze *critical junctures* tekenen dan weer een nieuwe periode af voor padafhankelijke processen, stabiliteit en continuïteit (Capoccia & Kelemen, 2007: 342-343). De omschrijving van een critical juncture gegeven door Collier en Collier is de volgende (Capoccia & Kelemen, 2007: 347):

“A period of significant change which typically occurs in distinct ways in different countries (or other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies”

Een hierbij aansluitende definitie is die van Mahoney en kenmerkt *critical junctures* als keuzepunten waarbij voor een optie wordt gekozen en andere alternatieven afvallen (Capoccia & Kelemen, 2007: 347). Capoccia en Kelemen specificeren de definitie verder door te stellen dat *critical junctures* relatieve korte periodes in tijd zijn waarin de kans substantieel groot is dat de keuzes van actoren invloed hebben op de uitkomst. Met relatief korte periodes wordt bedoeld dat de periode van de *critical juncture* in kwestie korter is dan het padafhankelijke proces of gevolg dat het bewerkstelligt. En met een substantieel grote kans wordt bedoeld dat de kans dat de invloed van de keuzes van actoren groter is dan voor of na een *critical juncture* (Capoccia & Kelemen, 2007: 348).

De literatuur betreffende *critical junctures* stelt dat timing, sequencing en interactie van gaande politieke processen belangrijk is om variatie te verklaren. De kracht van literatuur over critical juncture ligt in de manier waarop wetenschappers zaken zoals sequencing en timing meenemen in hun analyses. Zeker wanneer wordt gekeken naar verschillende patronen van interactie tussen politieke processen en de effecten die deze interactie hebben gehad op institutionele en andere uitkomsten. Zodoende stellen Capoccia en Kelemen (2007: 342) dat macro historische analyses vaak het verschil in uitkomsten van *critical junctures* verklaren door de voorafgaande structurele condities te beschouwen in plaats van de acties en besluiten die plaatsvinden tijdens een *critical juncture*. Echter waar de literatuur minder specifiek in is, is het verklaren van de continuïteit van beleid of institutionele arrangementen na een *critical juncture*. Thelen stelt dat tijd en feedback mechanismen belangrijke verklaringen hiervoor zijn (Thelen, 1999: 392).

De literatuur blijft tot dusver redelijk vaag over de afbakening en het begin van *critical junctures*. David Soifer (2012) geeft in een artikel een kader waarmee dit deels opgelost wordt. Zo wordt gesteld dat *critical junctures* zich kenmerken door *permissive* en *productive conditions* (Soifer, 2012:1573). Onder *permissive conditions* wordt verstaan, factoren of condities die de onderliggende context veranderen waardoor de causale macht van agenten of contingenten toeneemt en zodoende ook de kans op verandering. Hier hoeft niet altijd verandering uit voort te komen, echter kan het wel de mechanismen voor stabiliteit en continuïteit destabiliseren en zo een context creëren waarin verandering mogelijk is (Soifer, 2012: 1574-1575). Volgens Soifer creëren *permissive conditions*

zodoende *windows of opportunity* waarin verandering kan maar niet hoeft op te treden. *Productive conditions* of een serie van condities kunnen de richting of uitkomst van een *critical juncture* bepalen, echter kunnen deze condities nooit de enige verklaring zijn voor de uitkomst van een *critical juncture*. *Productive conditions* worden in de literatuur beschreven als nieuwe ideeën of uitputting van oude ideeën (Fioretos, Falleti & Sheingate, 2013: 14; Soifer, 2012: 1579 & 1588-1590). Samen met de *permissive conditions* kunnen ze *critical junctures* wel identificeren en het ontstaan ervan inzichtelijker maken (Soifer, 2012: 1575). Verder beschrijft Soifer dat in een onderzoek van K.G. Weyland de relatie tussen crisis en keuzes over nieuwe ideeën zo complex was dat elementen van de crisis als zowel *permissive* als *productive conditions* gekenmerkt konden worden (Soifer, 2012: 1588). Zodoende kan een *permissive condition* ook een *productive condition* zijn. Tabel 1 schetst de voorwaarden en zodoende de identificatie van een *critical juncture* (Soifer, 2012:1579-1581).

Productive Conditions	Permissive Conditions	
	Afwezig	Aanwezig
Afwezig	Status quo	Crisis zonder verandering of gemiste kans
Aanwezig	Incrementele verandering	Critical Juncture

Tabel 1. *Permissive en Productive conditions*

Fioretos et al (2013: 13) stellen vast dat Capoccia en Kelemen zich vooral focussen op de *permissive conditions*, omdat dit vooral wat zegt over hoe verandering geïnitieerd werd. Soifer echter focust op beide, omdat hij één *critical juncture* door verschillende landen heen wil vergelijken. In dit onderzoek is het niet mogelijk van te voren vast te stellen hoeveel *critical junctures* per casus aanwezig zijn, dit kunnen er geen of meerdere per casus zijn. Zodoende wordt gefocust op de *permissive conditions* om zo mogelijke *critical junctures* te identificeren en de aanleidingen, indien mogelijk, met elkaar te vergelijken.

2.5.4 Exogene invloeden

Na het identificeren van een *critical juncture* is het van belang de veranderingen te kunnen beschrijven, verklaren en typeren. In deze paragraaf worden meetbare concepten en mechanismen besproken die gebruikt zullen worden in dit onderzoek.

Zoals eerder genoemd zijn instituties in een staat van evenwicht tot dat crisissen of disruptieve periodes optreden die voor snelle en zichtbare veranderingen kunnen zorgen (Thoenig, 2003: 4). Vaak wordt in de literatuur beschreven dat deze disruptieve gebeurtenissen exogeen zijn (Capoccia & Kelemen, 2007; March & Olsen, 2006; Streeck & Thelen, 2005: 3; Thelen, 1999, 2011; Thoenig, 2003; True et al, 2007; Zucker, 1987; Clemens & Cook, 1999). Hiermee wordt bedoeld dat een institutie verandert door de interactie met de wereld buiten de institutie. In deze situaties kunnen onvoorspelbare/onverwachte gebeurtenissen, andere instituties, crisissen, nieuwe wetgeving,

economische ontwikkeling, globalisering, revoluties, verkiezingen, massamigratie of coup d'états de belangrijkste aanleidingen zijn tot verandering (Thoenig, 2003: 4; Koning, 2016: 643). Dit kunnen daarnaast ook (grote) ongevallen of terroristische aanslagen zijn of te wel allerlei zaken extern aan de organisatie met invloed op de desbetreffende organisatie. Volgens Koning (2016: 645) geeft het historisch institutionalisme een aantal mechanismen voor de manieren van verandering: *transposition*, *patching up*, *drift* en *saliency effect*.

Het eerste mechanisme is transpositie wat een reactie is van een organisatie op exogene invloeden, in dit geval veranderende externe condities. Transpositie is het proces waarbij organisaties of instituties nieuwe functies adopteren (Koning, 2016: 645). Stel een overeenstemming in de politiek is bereikt over het feit dat de onderzoeksraad ook structureel allerlei maatschappelijke problemen moet onderzoeken. Zodoende kan de wens bestaan het takenpakket van de organisatie uit te breiden. Dit zou betekenen dat de organisatie een nieuwe tak van sport gaat beoefenen en eventueel extra personeel met verschillende specialismen aan zou moeten nemen waardoor de organisatie groeit en verandert.

Drift is gerelateerd aan transpositie waarbij instituties hun manier van werken veranderen omdat sleutelfiguren binnen de organisaties expres verzuimen de instantie te actualiseren (Koning, 2016: 645). Hacker et al (2013: 2) definiëren drift als het opzettelijk constant houden van formele regels ten tijde van grote veranderingen waardoor de bedoelde uitkomst of intentie van de organisatie verandert. Drift staat dus voor uitholling van bestaande instituties door stasis en opzettelijke passiviteit wat verandering kan initiëren wanneer hierdoor een actieve interventie teweeg wordt gebracht (Hacker et al, 2013: 35). Drift is zodoende niet zozeer de verandering, hoewel Koning dit wel tracht te beargumenteren. Koning (2016) geeft als voorbeeld rechtse politici die sociaal beleid opzettelijk niet herkalibreren om zodoende de welvaartstaat te verkleinen. De verkleining van de welvaartstaat is dan de verandering, echter is dit geen organisationele verandering. Zodoende wordt de benadering van Hacker et al aangehouden, waarbij het zwaartepunt ligt op het feit dat drift een aanleiding kan zijn tot verandering.

Wanneer een *sticky* organisatie anders fungeert dan dat beleidsmakers willen zullen zij kiezen voor een zogenaamde *patch-up*. Hierbij worden instituties aangevuld met nieuwe structuren om het moeilijk te veranderen deel (*sticky-deel*) van de organisatie te omzeilen. Zo maken ze dan via een omweg de onveranderlijke institutie obsoleet. *Institutional layering* heeft gelijkenis met *patch-up*, echter worden hierbij in plaats van het toevoegen van nieuwe structuren bestaande organisaties of instituties toegevoegd (Koning, 2016: 645). Ter illustratie het gebruikte voorbeeld bij transpositie. Stel dat een nieuwe sector in de onderzoeksraad gecreëerd zou moeten worden voor onderzoek naar maatschappelijke problemen, maar dat het oprichtingsverdrag of andere formele regels van de organisatie hier een belemmering voor zouden zijn. Een raadslid of een ander vooraanstaand persoon zou deze sector dan buiten de onderzoeksraad kunnen opzetten om zo het onveranderlijke deel

omzeilen. Deze sector zou dan later weer geïntegreerd kunnen worden in de onderzoeksraad wat op die wijze verandering te weeg brengt.

In het licht van de te onderzoeken organisaties kan een exogeen effect ook een externe schok zijn veroorzaakt door een groot ongeval, waardoor mensen werkzaam in de desbetreffende organisaties kritischer gaan kijken naar hun werkprocessen of organisationele inrichting en deze wellicht als gevolg zouden willen reorganiseren. Ten slotte kan het *saliency effect* optreden waarbij een institutie door exogene veranderingen obsoleet wordt (Koning, 2016: 645).

Hoewel het onderzoek voornamelijk gebaseerd zal worden op methoden en concepten vanuit het historisch institutionalisme is de intentie om ook concepten uit het sociologisch institutionalisme in de analyse te gebruiken. Zoals eerder werd gesteld door Koning (2016) levert dit veelal een vollediger analyse op. Aan het begin van dit hoofdstuk zijn de basisprincipes van het sociologisch institutionalisme uiteengezet. In het kort gaat deze stroming ervan uit dat de mens rationele sociale wezens zijn die vaker gewenste gedrag vertonen dan dat zij op zoek zijn naar individuele winstmaximalisatie. Instituties zijn zodoende de weerspiegeling van hoe de mens de werkelijkheid ziet en zou willen zien (Steinmo, 2008). Hierin is cultuur en identiteit belangrijk, want de bouwstenen van instituties zijn regels die verbonden zijn en gewaarborgd worden door identiteit en het gevoel van lidmaatschap van een groep (March & Olsen, 2006: 7). Verandering komt dan voornamelijk voort uit verschuivingen in de normatieve waardestructuren waarop de organisatie haar regels en waarden aanpast die deze nieuwe structuren ondersteunen en bevestigen (Bekke, 2013:41).

Het eerste concept wat Koning (2016: 648) aan de orde stelt is het ‘falen van de status quo’. Vele idealisten stellen net zoals veel historisch institutionalisten dat verandering in gang wordt gezet door exogene ontwikkelingen. Idealisten zien crisissen als belangrijke verklarende factor voor verandering, omdat tijdens een crisis meer ruimte ontstaat voor idealistische denkbeelden en veranderingen. Deze ruimte ontstaat omdat bestaand beleid, ideeën en instituties falen of hebben gefaald waardoor de crisis ontstond. Om vervolgens de crisis te verhelpen en om verandering te weeg te brengen hebben besluitvormers nieuwe ideeën nodig om de oude te delegitimiseren (Koning, 2016: 648). Deze nieuwe ideeën zijn vervolgens de katalysatoren voor veranderingen.

Ten tweede benadrukken idealisten vaak de rol van andere instituties als bron van verandering. Interacties met andere instituties zijn belangrijk om verandering te verklaren. Door het grote en toenemende aantal actoren in geïnstitutionaliseerde samenlevingen worden steeds vaker feedback loops gegenereerd waardoor interactie effecten ontstaan (Pierson, 2000: 483). Wanneer instituties expliciet en impliciet contraderend aan elkaar zijn is het waarschijnlijk dat een van de twee zal veranderen (Koning, 2016: 645). Initiatieven in de ene sector hebben ook vaker gevolgen voor andere sectoren door de toegenomen interdependentie in de hedendaagse samenleving. Ook ontwerpers van instituties kijken naar andere instituties als bron van inspiratie. Hierdoor zullen instituties met dezelfde

functies vaak dezelfde vorm hebben en zullen op eenzelfde manier groeien, dit heet ook wel isomorfisme (Koning 2016: 648). Frumkin en Galaskiewicz (2004) onderscheiden drie verschillende vormen van isomorfisme wat voor hen een synoniem is voor institutionele druk. Ten eerste, gedwongen isomorfisme wat ervoor zorgt dat organisaties op elkaar lijken doordat zij aan regels onderhevig zijn, licenties nodig hebben of accreditatie behoeven. Organisaties worden namelijk blootgesteld aan institutionele druk en extern gevalideerd. Om deze druk en conflict te minimaliseren is het makkelijker om routines en structuren aan te nemen die al gevalideerd zijn door wet, overheid of publiek (Frumkin & Galaskiewicz, 2004:6). Zodoende kunnen organisaties op elkaar (gaan) lijken. Het tweede type isomorfisme is: normatief isomorfisme. Wanneer organisaties deel uitmaken van een groep soortgelijke organisaties professionaliseren en convergeren ze. Dit komt overeen met de term *field structuration* van Scott. Wat inhoudt dat hoe meer organisaties interacteren en hoe gecentraliseerder de bronnen zijn waaruit zij putten, des te groter de gelijkenissen in structuurvormen (Scott, 2013:235; Bekke, 2014:37). Het derde type is: mimetisch isomorfisme. Dit betekent dat organisaties op elkaar gaan lijken door te kijken naar elkaars prestaties (Frumkin & Galaskiewicz, 2004: 2, 5-6). Frumkin en Galaskiewicz stellen dus dat organisaties wel een soort functionalistische blik op de werkelijkheid hebben of functionalistische logica erop na houden en zodoende wel degelijk best practices overnemen.

Ten derde is volgens idealisten de publieke opinie belangrijk. Vaak wanneer iets als gevaarlijk wordt gekenmerkt wordt het publiekelijk vaak overdreven, echter kan dit wel zorgen voor verandering van de publieke opinie (Koning, 2016: 648). Zodoende zijn *priming* en *framing* ook belangrijk om verandering te verklaren. Hiervoor is de rol van de elite, lobbyisten, politici en de media essentieel. Ten eerste omdat zij de aandacht van het publiek kunnen vestigen op een bepaald onderwerp, ook wel *priming*. Ten tweede omdat elites de publieke opinie kunnen beïnvloeden door bepaalde aspecten van een issue te benadrukken en andere onderbelicht te laten, ook wel *framing* (Koning, 2016: 648). Volgens Reese et al (2001:100) is het de manipulatie van het nieuws door te suggereren wat het issue is door middel van selectie, het benadrukken en het weg laten van feiten. De publieke opinie en de invloed die publieke druk heeft op de elite (waaronder besluitvormers) kan zodoende een belangrijke verklaring zijn voor de aanleiding tot veranderingen binnen het publieke domein. Maar kan ook de reden zijn waarom een organisatie bepaalde veranderingen doorvoert. Dit concept wordt door historisch institutionalisten niet aangehaald, vandaar dat de combinatie van deze twee verschillende stromingen tot vruchtbare verklaringen en conclusies kan leiden.

2.5.5 Endogene invloeden

Met endogene verandering wordt gerefereerd aan de dynamische processen binnen een organisatie. Hierbij verandert de organisatie door de interactie met de actoren binnen dit systeem (Koning 2016: 643). Institutionele verandering ontstaat wanneer een verandering in overtuiging plaatsvindt. De

veranderde overtuiging zorgt ervoor dat het geassocieerde of gewenste gedrag niet langer zelfversterkend is. Endogene institutionele verandering ontstaat dan, omdat de implicatie van een institutie niet langer strookt met de geassocieerde overtuigingen en het bijbehorende gedrag (Greif & Laitin, 2004: 369).

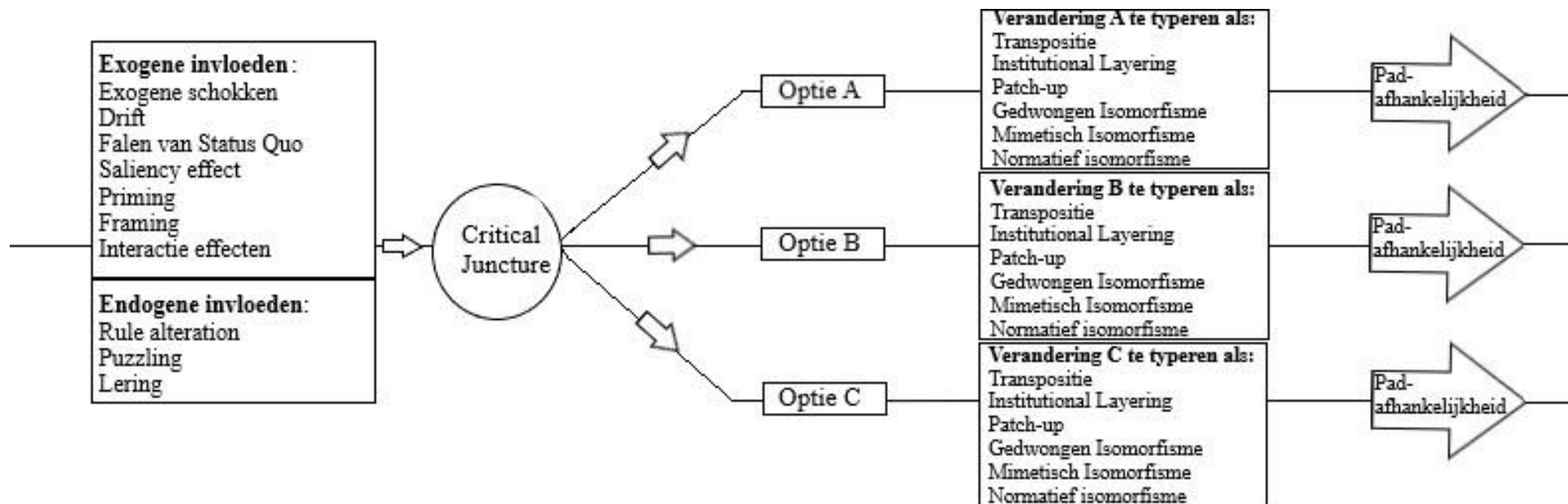
Verder stelt Koning (2016: 654) dat drie mechanismen worden erkend in het historisch institutionalisme, namelijk positieve en negatieve feedback en *exhaustion* oftewel uitputting. Positieve en negatieve feedback zijn beschreven in paragraaf 2.5.3. Uitputting daarentegen niet. Streeck en Thelen beargumenteren dat endogene verandering kan leiden tot de ondergang van een institutie (Koning, 2016: 646). Als voorbeeld worden emancipatie programma's genomen die na een loop van tijd hun werking wel of niet hebben gedaan. Hierdoor treedt saturatie op in de samenleving raakt een dergelijk programma verouderd (*exhausted*) en verdwijnt. Een kleine kanttekening moet gemaakt worden. Hoewel de begrippen organisatie, institutie en instantie vaak door elkaar lopen in dit stuk bedoelen deze auteurs met institutie een institutie zoals de verzuiling. Omwille van dit onderzoek wordt hier niet verder op in gegaan. Echter in het licht van combineren van inzichten zou ik *exhaustion* niet als begrip willen duiden maar als een mogelijke oorzaak met transpositie als gevolg. Dit wordt ook beschreven door Koning (2016: 646).

Vogel (2015: 108) stelt dat de endogene of exogene factoren voor verandering niet gezien moeten worden als elkaar uitsluitend, maar dat ook beiden tegelijkertijd invloed hebben op verandering. Sociologisch institutionalisten beschrijven ook endogene invloeden als mechanismen voor veranderingen. Ten eerste het concept *puzzling* en *learning* wat inhoudt dat het oprichten of veranderen van een institutie actoren in een proces van 'trial en error' de institutie herkalibreren. Oftewel door ervaring en lering kunnen incrementele veranderingen plaatsvinden (Koning, 2016: 649; Clemens & Cook, 1999: 451).

Ten tweede wordt vaak gesteld dat actoren in een institutie de institutie zullen verstevigen door zelf versterkende en reproducerende mechanismen. Echter stellen idealisten dat wanneer de insteek van een institutie niet strookt met de normen, waarden of opvattingen van de actoren werkzaam in de institutie zij veranderingen te weeg kunnen brengen, dit concept heet *rule altering*. Dit gaat hand in hand met het endogene mechanisme wat historisch institutionalisten beschrijven. Namelijk wanneer de implicatie van een institutie constant het geassocieerde gedrag ondermijnt. Echter in plaats van een verandering in overtuiging welke niet strookt met de implicatie van de organisatie gaat het hier om de consequenties van een institutie of beleid die niet samengaan met de normen en waarden van de betrokken actoren (Koning, 2016: 649). Op deze manier kan verandering ook plaatsvinden door idealistische overtuigingen. In bijlage III zijn de besproken concepten of mechanismen samengevat om een overzicht te bieden.

2.6 Conceptueel model

Onderstaand figuur is het conceptueel model gedestilleerd uit het theoretisch kader. Hierin is getracht het proces van institutionele verandering weer te geven zoals dit in de literatuur wordt beschreven. Het model moet als volgt worden geïnterpreteerd. Ten eerste werken vanuit de context van de organisatie exogene en endogene invloeden op de organisatie. Dit zijn de aanleidingen tot verandering, waardoor een *critical juncture* ofwel keuzepunt kan ontstaan. Vervolgens bestaan verschillende opties voor verandering (A, B of C), die getypeerd kunnen worden zoals onderstaand weergegeven. Het kiezen van een bepaalde optie zorgt voor padafhankelijkheid. Dit betekent dat alle toekomstige opties en veranderingen in het verlengde van de gekozen optie zullen komen te liggen. De padafhankelijkheid kan daarnaast ook weer leiden tot invloed van onverwachte en eerder onbekende factoren op het proces of de organisatie. Deze kunnen zowel exogeen als endogeen zijn waardoor het proces weer van voor af aan begint.



Figuur 1: Conceptueel model historisch en sociologisch institutionalisme

3.Methodologisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de te gebruiken onderzoeksmethoden en –technieken. Verder zullen de geïdentificeerde concepten uit het theoretisch kader geoperationaliseerd worden. Ten slotte wordt de manier van onderzoeken uiteengezet en worden de verschillende soort databronnen worden benoemd.

3.2 Onderzoeksstrategie

3.2.1 Strategie

In dit onderzoek is op basis van wetenschappelijke literatuur een conceptueel raamwerk voor de verandering en evolutie van instituties en organisaties opgesteld. Aan de hand van deze concepten wordt gekeken welke gebeurtenissen hebben bijgedragen aan het ontstaan en de ontwikkeling van maritieme onderzoeksraden. Hierbij wordt getracht de onderzoekssituatie als een samenhangend geheel te zien. Zo zal sprake zijn van een deductieve beschrijvende en verklarende empirische onderzoeksbenadering waarbij gekeken zal worden naar welke factoren uit het conceptuele raamwerk invloed hebben gehad op de ontwikkeling van verschillende onderzoeksinstanties. Deductief omdat aan de hand van de literatuur concepten en mechanismen zijn opgesteld waarmee verandering beschreven en verklaard kan worden.

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Gesteld wordt dat kwalitatieve onderzoeksmethoden goed passen bij onderzoeken waarbij het lastig is om onderzoekscondities na te bootsen zoals bij een experiment en wanneer je dingen in het verleden wil onderzoeken (Yin, 2011: 6). Verder is ook context belangrijk in de analyses van de casussen. Casus specifieke context is moeilijk te kwantificeren wat ook een reden is om te kiezen voor een kwalitatieve onderzoeksdesign of benadering.

Het is niet mogelijk om een onderzoek gestoeld op het historisch institutionalisme te generaliseren omdat context en tijd belangrijk zijn en inherent aan kwalitatief onderzoek een relatief klein aantal cases zal worden onderzocht. Echter kan wel gekeken worden per casus of de invloedrijke gebeurtenissen, die niet zozeer context of casus gebonden zijn, in meerdere casussen voorkomen.

Het onderzoek zal door middel van vergelijkende casestudies plaatsvinden omdat dit goed past bij de kwalitatieve onderzoeksstrategie en de te onderzoeken mechanismen (Baarda et al, 2005: 114; Van Thiel, 2013: 99). Zo wordt ten behoeve van dit onderzoek geprobeerd een vergelijking te maken tussen de casussen om eventuele overeenkomsten en verschillen te observeren en uiteindelijk de

laatste twee deelvragen te beantwoorden.

3.2.2 Onderzoeksmethoden

Historisch institutionalisme is niet gebonden aan één methode van analyse. Om historische gebeurtenissen en lange termijn politieke uitkomsten te begrijpen kunnen geen strenge zelfde methodes gebruikt worden uit de studies van invariante variabelen die een vaste relatie hebben door tijd en ruimte. Dit impliceert dat de wetenschappelijke methodes die gebruikt worden per onderzoeksobject moeten verschillen zodat het past bij het te bestuderen onderwerp (Steinmo, 2008: 128-129).

In de eerste plaats zal per case een analyse van beschikbare documenten plaatsvinden. Beleidsdocumenten, wetgeving en websites zullen worden geraadpleegd om vast te stellen hoe de ontwikkeling van een maritieme onderzoeksraad is verlopen. Zo wordt geprobeerd in een eerste verkenning de belangrijkste momenten van verandering (*critical junctures*) te identificeren. Indien mogelijk zal ook gebruik worden gemaakt van bestaande onderzoeken.

Vervolgens zullen interviews worden gehouden in de vorm van diepte en elite interviews. Het doel is namelijk niet te generaliseren over een grotere populatie, maar om de situatie rond de *critical junctures* zo goed mogelijk in beeld te brengen (Tansey, 2007: 1). Elite-interviews worden gebruikt omdat deze uitermate geschikt zijn om andere bronnen aan te vullen en om gebeurtenissen te reconstrueren (Tansey, 2007: 6-7). Elite-interviews hebben het voordeel dat de te interviewen actoren midden in de te onderzoeken ontwikkelingen staan of hebben gestaan (Tansey, 2007: 8). Zo worden data verkregen uit primaire bronnen en kan informatie over onderliggende context/data worden gevonden die vaak niet in geschreven bronnen staan.

De interviews zullen daarnaast ook de vorm hebben van diepte interviews. Het te onderzoeken onderwerp is breed en gaat niet over een specifiek onderwerp (Baarda et al, 2007: 231). Zo kan tijdens het interview de hele ontwikkeling en de bijbehorende veranderingen besproken worden en kan dieper worden ingegaan op belangrijke momenten in tijd om belangrijke informatie te vergaren. Op deze manier ontstaat automatisch een dieper gesprek wat minder gestructureerd is. Echter wordt toch geprobeerd structuur te bewaren om zo niet aan belangrijke al geïdentificeerde *critical junctures* voorbij te gaan.

3.3 Dataverzameling

Als eerste zal naar bronnen worden gezocht die de geschiedenis en ontwikkeling van de gekozen maritieme onderzoeksraden beschrijven. Zo kunnen de relevante *critical junctures* worden vastgesteld waarna deze beter geanalyseerd kunnen worden. Deze databronnen zullen voornamelijk secundaire

bronnen zijn wat inhoudt dat ze eerdere onderzoeksbevindingen of beschrijvingen bevatten die hergebruikt kunnen worden voor nieuw onderzoek (Thiel, 2013: 119). In de analyse zal eerst beschreven worden wat de status en inrichting van deze raad nu is. Vervolgens zal gekeken worden naar het begin, de oprichting, en de historische ontwikkeling. Dit zou ook de voorganger(s) van de organisaties kunnen bevatten. Hierbij kunnen padafhankelijkheden geconstateerd worden waarvan de werking beschreven zal worden. Opvolgend zal getracht worden de grote veranderingen of *critical junctures* in de organisaties te identificeren om de drijfveren en mechanismen hierachter te analyseren.

De interviews en de interviewvragen worden opgesteld na de analyse van beschikbare bronnen. Zo kunnen de vragen specifiek op ontbrekende of niet volledige informatie gericht worden en kunnen ook diepere vragen op bekende geïdentificeerde momenten in tijd gesteld worden. Zo kan het gehele proces goed in beeld worden gebracht. Hoewel een diepte-interview meestal open en ongestructureerd is, zullen de interviewvragen om bovenstaande redenen semigestructureerd zijn. Zo wordt toch geprobeerd een vorm van structuur in het interview aan te brengen om het interview langs de belangrijke momenten in tijd te sturen. De vragen worden opgesteld aan de hand van zowel de concepten uit de theorie over institutionele verandering als de vergaarde kennis na de eerste documentenanalyse van elke individuele case.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van twee vragenlijsten afgestemd om meer informatie te verkrijgen. Één casusspecifieke vragenlijst die dieper ingaat op het ontstaan en de ontwikkelingen door de tijd heen. Hiermee wordt getracht de *critical junctures* inclusief context van de onderzoeksinstanties beter in kaart te brengen. Wanneer uit de documentenanalyse geen, weinig of ambigue *critical junctures* worden vastgesteld zal de casusspecifieke vragenlijst ook vragen bevatten ter identificatie van belangrijke momenten van verandering. Daarnaast is een vragenlijst opgesteld die voor elke casus hetzelfde is en de gebeurtenissen, factoren en mechanismen rondom de geïdentificeerde *critical juncture(s)* probeert te analyseren (zie bijlage II). Deze dekt alle indicatoren die zijn vastgesteld om de aanleiding tot en de verandering zelf te typeren (zie tabel 2 en 3).

Samenvattend wordt een historische analyse gemaakt worden van beschikbare documenten aangevuld door de analyse van de interviews. Door het aanboren van verschillende databronnen, en meerdere invalshoeken voor de verzamelde data te gebruiken wordt getracht theoretische en datatriangulatie te bewerkstelligen om zo de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen en te verhogen (Baarda et al, 2005: 188).

3.4 Casuïstiek

Vanuit de Onderzoeksraad Voor Veiligheid werden een aantal cases als relevant en interessant aangemerkt. De casussen kunnen aangemerkt worden als divers wat de variatie ten goede komt en een

breed overzicht verkregen wordt (Seawright & Gerring, 2008: 297). Ten eerste moet vermeld worden dat de raden gekozen zijn vanwege het contact wat is gelegd gedurende een internationale conferentie voor maritieme onderzoeksinstanties, de EMAIIF in mei 2017. Ten tweede zijn met de raden goede contacten zowel op het organisationele niveau als op individueel niveau. Dit maakt het gemakkelijk om goede data te verzamelen. Ten slotte omdat de organisaties geografisch relatief gezien dichtbij liggen en dit de mogelijkheid geeft om informatie te verzamelen door middel van interviews op locatie.

Nu volgt een opsomming van de gekozen casussen en overige redenen waarom voor deze casussen gekozen is:

1. Verenigd Koninkrijk – Marine Accident Investigation Branch (MAIB)
 - Enkel maritiem onderzoeken (unimodaal)
 - Lange en grote maritieme historie
 - Afwezigheid taalbarrière
2. Duitsland – Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung (BSU)
 - Enkel maritieme onderzoeken (unimodaal)
 - Interessante ontwikkeling Duitsland in de 20^e eeuw
 - Afwezigheid taalbarrière
3. België – Federale Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen (FOSO)
 - Enkel maritieme onderzoeken (unimodaal)
 - Interessante ontwikkeling en tegenslagen waardoor de FOSO pas op 19 juli 2017 officieel is opgericht
 - Afwezigheid taalbarrière
4. Antigua & Barbuda private instelling voor ongevalsonderzoek (ADOMS IID)
 - Enkel maritieme onderzoeken maar ook inspecties
 - Commercieel/private karakter van de organisatie, niet uniek maar weinig voorkomend
 - Afwezigheid taalbarrière

3.5 Operationalisering

De literatuur wijst uit dat ambiguïteit bestaat over de verklaring of typering van institutionele verandering. Mede door de invloed van context, padafhankelijkheid en mogelijke andere onbekende factoren kan elke verandering anders zijn. Zodoende is het onmogelijk van te voren vast te stellen hoe de mechanismen en factoren die in het theoretisch kader zijn benoemd zich manifesteren. Vanwege dit gegeven is het lastig om de concepten uit het theoretisch kader gedetailleerd te operationaliseren. Daarom is gekozen om te werken met attenderende begrippen (*sensitizing concepts*). Deze manier van operationaliseren wordt vaak in de *grounded theory* gebruikt. In tegenstelling tot definitieve concepten

waarbij direct duidelijk is wat de eigenschappen zijn en wat waargenomen moet worden om het concept te meten, is dit bij attenderende begrippen niet zo (Bowen, 2006: 13-14; Baarda et al, 2005: 43). Attenderende begrippen zijn minder duidelijk afgebakend en laten zodoende meer ruimte voor interpretatie. De begrippen stellen niet wat waargenomen moet worden maar eerder waar en in welke richting gekeken moet worden. Zo kan het goed gebruikt worden als vertrekpunt om data te analyseren (Bowen, 2006: 14). Daarnaast wordt gesteld dat attenderende begrippen kunnen helpen bepaalde aspecten te ontdekken die anders misschien over het hoofd gezien zouden worden. Zeker als van tevoren weinig informatie beschikbaar is kan het attenderend begrip gebruikt worden om te beschrijven wat waargenomen wordt (Baarda et al, 2005: 43-44).

Hoewel Koning (2016) een aantal mechanismen met betrekking tot institutionele verandering heeft beschreven blijft ambiguïteit bestaan. De concepten zijn namelijk niet allemaal te duiden als het type verandering dat plaatsvindt. Sommige beschrijven namelijk mogelijke oorzaken voor verandering. Om de mechanismen en concepten duidelijker af te bakenen en te definiëren worden deze in twee categorieën ondergebracht.

De eerste categorie (I) – zie tabel 2 – bestaat uit de concepten die een mogelijke oorzaak zijn voor de veranderingen. Dit zijn drift, het falen van de status quo, priming, framing, interactie effecten, verzadiging, en *rule altering*. De tweede categorie (II) – zie tabel 3 – bestaat uit de mechanismen die uitsluitend de verandering als zodanig typeren. Dit zijn transpositie, *institutional layering*, *patch-up*, isomorfisme, *puzzling* en lering.

Verder is het van belang dat overige concepten die invloed hebben op institutionele verandering, maar ook invloed hebben op de oorzaken voor de verandering kort uitgelicht worden. Zo heeft context een belangrijke rol in een historische analyse. Socio-economische en politieke contextuele invloeden worden belangrijk geacht in het verklaren van de vorm en richting van verandering maar zijn ook belangrijk om de oorzaken voor de verandering te begrijpen. De contextuele tijdsgeest zal daarom in de analyse ook aan bod komen.

Zoals besproken in het theoretisch kader is *evolved functionalism* ook belangrijk. Dit begrip is indirect opgenomen in de operationaliseringstabel onder *puzzling* en lering, isomorfisme, *saliency effects* en uitputting. En wordt zo afdoende afgedekt. In tabel 2 en 3 staan alle concepten gesorteerd op categorie en hun exogene of endogene karakter met hun indicatoren en de bronnen die gebruikt zullen worden.

3.5.1 Operationalisering Critical Junctures

Ten slotte de operationalisering van *critical junctures*. Zoals beschreven zijn *critical junctures* belangrijke keuzepunten bewerkstelligd door exogene of endogene invloeden. Deze moeten echter wel

geïdentificeerd worden. Dit kan door middel van de beschreven *permissive conditions*. In het conceptueel model (figuur 1) en paragraaf 2.5.5 en 2.5.6 zijn al een aantal mechanismen opgesomd die als *permissive condition* kunnen functioneren en verandering als gevolg kunnen hebben. Wanneer deze mechanismen aanwezig zijn, gemeten door de indicatoren in tabel 2 en 3 zal dit geïnterpreteerd worden als factoren of condities die de onderliggende context kunnen veranderen en de kans op verandering kunnen laten toenemen.

Verder zoals beschreven in paragraaf 2.5.4 hoeven *critical junctures* niet altijd plaats te hebben gevonden. *Critical junctures* zijn namelijk niet inherent aan de eigenschappen van een organisatie. Om toch een antwoord te kunnen formuleren op de onderzoeksvraag zullen in een casus met geen noemenswaardige *critical junctures* de oprichting en eventuele incrementele veranderingen uitgebreider behandeld worden om vast te stellen of hier verklaringen voor zijn die teruggekoppeld kunnen worden aan de literatuur. Hierbij wordt getracht de beweegredenen voor een bepaalde inrichting van de organisatie ten tijde van de oprichting te ontdekken door middel van documentanalyse en interviews zoals in de andere casussen. Vervolgens zal bekeken worden of deze beweegredenen te amalgameren zijn met de beschreven concepten in tabel 2 en 3.

	Concept	Dimensie	Indicator	Databron
Exogene mechanismen	Exogene schokken in de opererende context van de organisatie		Crisissen, ongevallen, nieuwe wetgeving, aanslagen, revoluties, massamigratie, coupe d'états, verkiezingen etc.	Documenten & Interviews
	Drift		Moedwillig nalaten van actualisering van formele structuren of standaard operationele procedures	Documenten & Interviews
			Verandering in de manier van werken	
	Falen van status quo		Uitkomsten of resultaten komen niet overeen met de intentie of doelen van de organisatie	Documenten & Interviews
			Nieuwe ideeën delegitimiseren de status quo	
	Saliency effect (verzadiging)		Het doeleinde van de organisatie is irrelevant geworden	Documenten & Interviews
			Andere organisaties hebben functies overgenomen	

	Priming	Media	Veel media-aandacht voor een bepaald onderwerp of issue	Documenten, Nieuwsartikel en & Interviews
			Duidelijke focus van elite/politici/lobbyisten op een bepaald onderwerp.	
	Framing	Media	De manier van het gebruiken van een eenzijdige discours in nieuwsartikelen	Documenten, Nieuwsartikel en & Interviews
			Selectief gebruik van statistieken en grafieken in artikelen	
			Selectieve illustratie van feiten	
	Interactie effecten		(in)directe interactie met soortgelijke organisatie kan leiden tot verschillende soorten verandering. (Zie tabel 3)	Documenten & Interviews
Endogene mechanismen	Rule altering	Normen en waarden actoren in de organisatie tegengesteld aan doel of werkwijze van de organisatie	Verandering in normen, waarden of opvattingen	Documenten & Interviews
			Verandering van het doel of werkwijze van de organisatie	
	Puzzling	Trial en error	Incrementele veranderingen gedurende de beginperiode van de organisatie n.a.v. een proces van trial en error	Documenten & Interviews
	Lering	Van andere organisaties en binnen de organisatie	Incrementele veranderingen gedurende de beginperiode van de organisatie n.a.v. een leerproces ⁴	Documenten & Interviews

Tabel 2 – Categorie I – Mogelijke oorzaken voor verandering

⁴ Dit kan plaatsvinden via mimetisch isomorfisme (zie tabel 3).

	Concept	Dimensie	Indicator	Databron
Exogene mechanismen	Transpositie		Adoptie van nieuwe functies of doelen	Documenten & Interviews
	Institutional Layering		Organisatie integreert een bestaande organisatie of institutie	Documenten
	Patch-up		Toevoeging van additionele structuren om onveranderbare elementen te omzeilen.	Documenten & Interviews
	Isomorfisme	Gedwongen	Verplichte wetgeving waaraan de organisatie moet voldoen	Documenten & Interviews
			Licenties of goedkeuring nodig om te kunnen functioneren	
			Aanwezige vormen van accreditatie die de organisatie beoordelen	
		Normatief	Onderdeel van een groep soortgelijke organisaties	
			De mate van interactie	
			De mate van centralisatie van gebruikte bronnen	
		Mimetisch	Leren van soortgelijke organisatie in de directe omgeving door overnemen van best practices	
Endogene mechanismen	-	-	-	-

Tabel 3 – Categorie II – Mechanismen van verandering

4. Analyse

In dit hoofdstuk worden de verschillende onderzoeksinstanties geanalyseerd. Zo wordt getracht de onderzoeksvraag te beantwoorden. Eerst zal de huidige inrichting van de desbetreffende raad besproken worden. Vervolgens zal een historische analyse volgen door middel van (beleids)documenten, websites en andere literatuur aangevuld door de interviews waarin de critical junctures worden vastgesteld. Ten slotte zal met behulp van de interviews en waar nodig de bovengenoemde documenten de mechanismen die werkzaam waren gedurende de *critical junctures* geïdentificeerd, beschreven en verklaard worden.

4.1 Marine Accident Investigation Board (MAIB) – Verenigd Koninkrijk

4.1.1 Huidige inrichting

De eerste case is de MAIB in het Verenigd Koninkrijk. Deze organisatie doet onderzoek naar maritieme ongevallen in het VK en is onderdeel van het *Department for Transport (DfT)*. De enige connecties die het met het departement heeft zijn de financiën en de directe lijn tussen de *Chief Inspector* (nu Steven Clinch) en de *Secretary of State for Transport*. Tiller (2016) beargumenteert dat deze directe lijn voor de rapportage de autonomie in stand houdt.

De MAIB heeft aan het hoofd de directeur of te wel de *Chief Inspector*, deze is eindverantwoordelijk voor alle rapporten en is dus voornamelijk gefocust op de output van de *branch*. De directeur kijkt zodoende vooral naar buiten vanuit de organisatie en omhoog. Elk rapport, elke *safety digest* en elke bulletin over veiligheid heeft hij doorgenomen, bekritiseerd en goedgekeurd. Verder ligt zijn focus op andere onderzoeksraden, de overheid, de industrie en stakeholders. Zo probeert de MAIB de context en de omgeving waarin zij zich begeeft in de gaten te houden, maar ook betrokken te houden (MAIB, Persoonlijke communicatie, 31 augustus 2017).

De *Deputy Chief Inspector*, Andrew Moll heeft als voornamelijk bezigheid de supervisie over de lopende onderzoeken. Hij ziet erop toe dat deze op tijd afkomen, dat problemen worden opgelost en houdt de *Chief Inspector* geïnformeerd. De *Chief Inspector* zal dan op bepaalde punten keuzes maken maar het is de *Deputy* die alles in de gaten houdt. Hij focust zich meer op de interne zaken in de organisatie en houdt supervisie over de overige onderzoekers (MAIB, Pers.com., 2017).

Verder heeft de organisatie twee clusters, een operationele en een administratieve. Aan de operationele kant zijn vijf onderzoeksteams, vier teams met een *principle inspector* en vier onderzoekers. Deze zijn multidisciplinair en hier bestaat vaak een mix tussen de officieren, hoofdwerktuigkundigen en scheepsbouwkundigen. Het vijfde team is het technische team bestaande uit een technisch manager, een officier, een ICT-expert en iemand die gespecialiseerd is in veiligheid en gezondheid (*Health and*

Safety). Zij leveren ondersteunende taken aan alle onderzoeken (MAIB, Pers.com., 2017).

Het administratieve cluster bestaat uit medewerkers die de onderzoekers ondersteunen. Zij nemen de eerste rapporten in, verzamelen data en voeren data in de database in (EMCIP⁵). Daarnaast heeft de MAIB een publicatieteam en medewerkers die zich bezighouden met de overheid en de financiën. In totaal zijn zevenendertig mensen werkzaam bij de MAIB (MAIB, Pers.com., 2017).

Besluit tot onderzoeken is een taak van de directeur. Alle voorvallen die onderzocht moeten worden volgens de internationale richtlijnen⁶ worden onderzocht. Echter bestaat ook nog een groot deel wat niet verplicht is maar de MAIB wel ziet als morele verplichting (Tiller, 2016; MAIB, Pers.com., 2017). Dit betreft voornamelijk de vissersvloot en komt omdat tachtig procent van de Engelse vissersvloot kleiner is dan vijftien meter wat de ondergrens is voor verplichte onderzoeken. De morele verplichting zit hier in het feit dat niet schouderophalend wordt gereageerd op een ongeluk wat niet binnen de directief valt waar wel van geleerd kan worden. Zo wordt de publieke interesse, de populatie die risico loopt, de te leren lessen en de zwaarte van het ongeval meegenomen in het besluit om wel of niet te onderzoeken. Bij fatale ongevallen waarbij kinderen betrokken zijn wordt altijd een onderzoek gestart (MAIB, Pers.com., 2017).

De financiën komen vanuit het Departement voor Transport. Dit is in principe een vast budget vastgesteld voor drie jaar. Vijfenzeventig procent van het budget zijn vaste lasten, vijftwintig procent zijn variabele kosten. Wanneer meer financiële middelen nodig zijn voor onderzoek gaat men hiervoor naar het Departement voor Transport die historisch gezien de vraag voor extra budget nooit heeft geweigerd (MAIB, Pers.com., 2017).

4.1.2 Historische ontwikkeling

Aan de hand van de interviews en documentenanalyse zal de historische ontwikkeling uiteengezet worden waarna de *critical junctures* geïdentificeerd en geanalyseerd kunnen worden.

Maritieme wetgeving in het Verenigd Koninkrijk dateert uit het jaar 1850 wanneer de Merchant Shipping Act wordt aangenomen als reactie op de hoeveelheid ongevallen op schepen en het jaarlijkse verlies van schepen. In 1854 werd deze aangevuld door nieuwe wetgeving waarin ook bepaalde provisies werden opgenomen voor houten en ijzeren schepen. Gesteld wordt dat deze nieuwe wetgeving weinig zin heeft gehad omdat daarna nog steeds gemiddeld tweeduizend schepen per jaar verloren gingen (Boisson, 1999). De ‘Board of Trade’ was de organisatie die de taak had alle zaken betreffende de koopvaardij te monitoren en reguleren. De organisatie deed ook onderzoek naar

⁵ European Marine Casualty Information Platform

⁶ Richtlijnen die volgen uit het EU directief 2009/18/EC

maritieme ongevallen maar hier werd veelal of enkel gefocust op blaam en het wegnemen van licenties en certificatie (MAIB, Pers.com., 2017).

In 1876 werd een nieuwe Merchant Shipping Act aangenomen, ook wel bekend als de ‘Plimsoll Act’ vernoemd naar Samuel Plimsoll die een jaar eerder een manifest schreef waarin hij observaties en bepaalde problemen in de maritieme sector beschreef. Dit was overigens de eerste wet waarin nieuwe voorwaarden en criminele strafvervolgingen stonden, en waarmee de Board of Trade een mandaat kreeg om schepen die niet aan de standaarden voldeden te weigeren in Britse havens. Toch verbeterde de veiligheidssituatie nauwelijks, zo werd in 1882 vastgesteld dat drieduizend zeelieden en driehonderzestig passagiers om zijn gekomen in elfhonderd en twintig maritieme ongevallen (Boisson, 1999). Gemiddeld zonken ongeveer 2000 schepen per jaar tussen 1850 en 1910. Om deze aantallen in te perken werd een Koninklijke commissie aangesteld in 1887 wat leidde tot aanbevelingen ten behoeve van de veiligheid op stoomboten die zeilschepen langzamerhand vervingen. Dit leidde weer tot de nieuwe Merchant Shipping Act in 1894 welke de zeewaardigheid van schepen, de veiligheid op schepen en de gezondheidseisen aan board daadwerkelijk verbeterde (Boisson, 1999). Tot 1912 veranderde niet veel tot het bekende ongeval met de Titanic. Dit ongeval leidde tot de oprichting van het SOLAS Verdrag (Grdinic, 2015: 30; Mejia, 2005: 1-2).

Tussen het ongeval met de Titanic in 1912 en 1987 gebeurt in het Verenigd Koninkrijk op het gebied van maritieme ongevallenonderzoek niet veel. Geopolitiek gezien was het een interessante maar rumoerige tijd met twee wereldoorlogen, de Europese wederopbouw, de oorlog in Korea, de koude oorlog en de Vietnam oorlog. Op maritiem gebied op internationaal niveau wordt na de tweede Wereldoorlog de IMO opgericht en wordt naar aanleiding van het ongeval met de ‘Torrey Canyon’ – een Liberiaans schip – het MARPOL Verdrag afgesloten (Grdinic, 2015: 30). In de IMO werd tevens al het idee uitgedragen dat maritiem ongevallenonderzoek over veiligheid moet gaan en niet over aansprakelijkheid.

Het volgende punt in tijd is 1987 wanneer de *Herald of Free Enterprise* zinkt en 193 opvarenden om het leven komen (Tiller, 2016; “MS Herald of Free Enterprise”, z.j.). De ro-ro ferry⁷ zonk kort na het verlaten van de haven in Zeebrugge, België. Dit was het gevolg van het open laten staan van de *bow door* – boegdeur – van het schip door nalatigheid in het naleven van de procedures. Opmerkelijk was toen dat de organisatie verantwoordelijk voor de veiligheid en het uitgeven van de benodigde certificatie, de *Surveyor General’s Office* (SGO), ook het onderzoek deed naar maritieme ongevallen. Na deze ramp werd in het VK het belang duidelijk wat betreft de onafhankelijkheid, deskundigheid en geloofwaardigheid van de organisatie die onderzoek doet naar maritieme ongevallen (MAIB,

⁷ Roll-on/Roll-off ferries zijn schepen waar auto’s makkelijk op en af kunnen rijden doordat het schip aan de voor- of achterkant een klep heeft die helemaal open of dicht kan. Dit kunnen bijvoorbeeld passagiersschepen, cruiseschepen en vrachtschepen zijn. In dit geval een passagiersschip.

Pers.com., 2017). Naar aanleiding van dit ongeval werd namelijk een *public inquiry* ingesteld. Deze stond onder leiding van Lord Justice Sheen. Hij stelde ook bovengenoemde misstanden betreffende het ongevalonderzoek vast. De aanbevelingen die volgden uit het eindrapport van de *public inquiry* stuurden aan op de instelling van een orgaan of organisatie dat totaal gescheiden was van het Departement voor Transport en het onderzoek naar ongevallen moest verrichten. Dit was het gevolg van de constatering dat ongevalonderzoek ook over lering en het verbeteren van de veiligheid op zee in de toekomst gaat. Tevens moest door totale onafhankelijkheid en transparantie bij formele onderzoeken de bevolking tevreden gesteld worden (Tiller, 2016). Daarnaast kostten *public inquiries* veel geld. Met het oprichten van een onafhankelijk transparant orgaan konden *public inquiries* en de kosten die dit met zich meebracht voorkomen worden. Deze werden ten slotte betaald door de belastingbetaler (MAIB, Pers.com., 2017).

De rol van de media rond de tijd van het ongeluk kan niet goed vastgesteld worden. Echter wordt in het interview gesteld dat de media het hele ongeval versloeg, het was traumatisch om te zien op de televisie. Ook het feit dat het aantal slachtoffers tot dan toe alleen voorkwam bij oorlogssituaties of Iers terrorisme in het VK. Uit het debat wat uit de *public inquiry* volgde en bovengenoemde redenen werd in 1989 de MAIB opgericht. Zoals de geïnterviewde stelde:

“Accident investigation in its current form started really in 1989 when the regulator stopped marking its own homework and it became an independent activity, so to my mind independent accident investigation started with the fallout of the Herald of Free Enterprise.”

Naast de oprichting van de MAIB werd ook nieuwe wetgeving geadopteerd, de zogenaamde ‘*Corporate manslaughter legislation*’. Dit hield in dat een bedrijf verantwoordelijk kon worden gehouden in bepaalde gevallen. Echter blijkt de aansprakelijkheid in de praktijk lastig vast te stellen (MAIB, Pers.com., 2017).

Ten tijde van het oprichten van de MAIB werd gekeken naar de ‘Air Accident Investigation Branch’ (AAIB) die in 1915 werd opgericht (AAIB, z.j.). Zo werden delen van de wetgeving en de hiërarchische structuur overgenomen. Tevens werd gekeken naar andere organisaties, ook door de jaren heen, maar vastgesteld werd dat de structuur die de MAIB had goed paste in het VK. Verder werd het gedeelte dat onderzoek deed bij de SGO volledig overgeplaatst naar de MAIB, inclusief enkele onderzoekers die volgens de nieuwe MAIB richtlijnen onderzoek deden. Deze onderzoekers hadden namelijk de expertise op het gebied van ongevalonderzoek. Kort hierna werden zij gecompimenteerd door het aanstellen van ervaren mensen uit de maritieme sector als onderzoekers (MAIB, Pers.com., 2017). In de eerste tien jaar werden onderzoeken niet gepubliceerd tenzij het een zeer ernstig ongeval of *public inquiry* betrof. Een onderzoeker schreef een rapport, de directeur keek ernaar, schreef wat opmerkingen over wat de onderzoeker gedaan had waarna het opgestuurd voor

archivering bij het departement. De wetgevende autoriteit de ‘Maritime and Coastguard Agency’ (MCA) refereerde hier enkel aan, maar de rapporten zagen nooit het daglicht. Dit kwam doordat de aanbevelingen vaak gericht waren op de SGO. Hierdoor heerste het idee dat met het opsturen van het rapport de zaak was afgedaan (MAIB, Pers.com., 2017).

Twee maanden na de oprichting van de MAIB gebeurde het ongeluk met de Marchioness midden op rivier de Thames. Dit leidde opnieuw tot een *public inquiry*. Echter de families van de slachtoffers waren niet tevreden en drongen aan op een tweede *public inquiry*. Hieruit volgde de ‘Thames Safety Inquiry’ in 2000 onder leiding van Lord Justice Clarke. Een van de conclusies was dat maritiem-, luchtvaart- en spoorwegongevallenonderzoek de status hadden van een *inquiry* en dat criminele vervolging dus moest wachten of eigenlijk helemaal niet meer hoefde te gebeuren. Want, waarom iemand de schuld geven van het verliezen van tweehonderd mensenlevens als de volgende tweehonderd dodelijke slachtoffers voorkomen kunnen worden (MAIB, Pers.com., 2017). Duidelijk wordt dat in de jaren '90 het idee dat ongevalenonderzoek een steeds prominentere plek moest krijgen ten opzicht van *public inquiries* of criminele vervolging toenam.

In 1993 werd een nieuw resolutie aangenomen in de IMO, de ISM Code welke richtlijnen betrof voor het managen van veiligheid op schepen en preventie van milieu verontreiniging door schepen. Het gaf een framework voor de juiste ontwikkeling, implementatie en het managen van een evaluatie betreffende de veiligheid en voorkoming van verontreiniging. Na het opdoen van enige ervaring werd deze Code aangenomen en verplicht in 1998 (IMO, 2017c). Dit betekende dat men ook daadwerkelijk een probleem aan boord moest aanpakken en het niet langer kon negeren. In principe voldeed het VK al aan de eisen, inclusief onderzoek en lering via de MAIB. Zodoende had dit geen effect op de MAIB zelf. Of de ISM Code een gevolgoorzaak relatie had met de Herald of Free Enterprise is niet duidelijk, echter was volgens de geïnterviewden wel zeker een correlatie (MAIB, Pers.com., 2017).

Zoals eerder vermeld, werden gedurende de eerste jaren van de MAIB de rapporten inclusief aanbevelingen niet openbaar gemaakt. Dit veranderde rond 1997-1998 met de aanstelling van een nieuwe Chief Inspector genaamd John Lang. Men had het idee dat niet alleen betrokkenen maar ook andere mensen en bedrijven konden leren van de rapporten en hun aanbevelingen. Een andere reden was het feit dat families een diepere en transparante verkenning wilde, deels omdat het rapport van de Marchioness niet alle vragen beantwoordde en daarom als onvoldoende werd bestempeld. Dit was het gevolg van het feit dat de media ook feiten aan het licht bracht die de MAIB achterwege had gelaten. Ten eerste omdat de MAIB niet zoveel resources heeft als de media en daarnaast omdat de MAIB het gevoel had dat sommige dingen overbodig waren. De MAIB leerde haar les en de rapporten werden niet langer geschreven door een enkele onderzoeker maar gingen nu door een proces met meerdere inzagen. Tevens werd alles waarover misschien vragen gesteld konden worden door de

burger in het rapport opgenomen. Hierdoor werden meerdere perspectieven geboden en werden de rapporten transparanter maar ook robuuster (MAIB, Pers.com.,2017). Duidelijk is dat de MAIB door de jaren heen geleerd heeft van de fouten die in het oorspronkelijke design zaten.

Naar aanleiding van de veranderingen aan het eind van de jaren '90 werd in 2005 een nieuwe Merchant Shipping Act geadopteerd. Deze gaf een update aan de wetgeving die op bepaalde punten verouderd was. Daarnaast voegde het een aantal dingen toe. Ten eerste werd de macht van de onderzoeker om advocaten of invloed van advocaten te kunnen counteren of te overrulen in een onderzoek of interview vastgelegd. Ten tweede werd het voor meer mensen zoals havenmeesters verplicht ongevallen te melden bij de MAIB onder een tijdslimiet. Verder werd de bescherming van bewijsmateriaal versterkt en verscherpte het definities zodat onderzoekers beter hun werk konden doen (MAIB, Pers.com., 2017).

Vervolgens komt in 2010 een nieuwe regering die na de financiële crisis moest bezuinigen. Zo werd 20% van het budget afgenomen, wat resulteerde in 20% minder personeel. In de jaren die volgden zouden meer verplichte onderzoeken gestart worden als gevolg van een nieuwe EU directief echter met minder mensen. Zodoende kwam de MAIB met het 'concise report' voor onderzoeken die verplicht waren maar waarvan het verhaal simpel was en weinig lessen te leren vielen. Dit nam de MAIB over van de ATSB⁸ in Australië die al een vorm van een versimpeld rapport hadden (MAIB, Pers.com., 2017).

In 2012 wordt wederom een nieuwe Merchant Shipping Act aangenomen. Deze verving de vernieuwde wet uit 2005 en implementeerde de voorzieningen gemaakt in de EU directief 2009/18/EC. Omdat de MAIB al jaren voldeed en voorliep op het gebied van ongevalsonderzoek bracht deze nieuwe wetgeving geen significante veranderingen met zich mee. Het zorgde voor het gebruik van dezelfde definities in verschillende landen en maakte mede hierdoor het werk maar ook samenwerking praktischer en gemakkelijker (MAIB, Pers.com., 2017). Gedurende deze tijd werd gekeken naar soortgelijke organisaties, de AAIB en de RAIB⁹ maar ook naar andere Europese landen om te kijken hoe zij om gingen met het delen van informatie met het publiek. Maar ook om te kijken hoe zij omgingen met getuigenverklaringen.

Naast de gewone wetgeving, dat voor het mandaat van de MAIB zorgt, heeft de MAIB ook vier verschillende 'Memorandum of Understanding' onder andere met de 'Health and Safety Agency' (HSA), de 'Crown Prosecution Service' (CPS) en de politie. Deze zorgen voor een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en maakt het werken vele malen gemakkelijker en overzichtelijker, omdat duidelijk is wie wat en hoe moet doen voordat ze ter plaatse zijn.

⁸ Australian Transport Safety Bureau

⁹ Rail Accident Investigation Branch

Voornamelijk het memorandum met de CPS is belangrijk, omdat het veiligheidsonderzoeken boven vervolging stelt (MAIB, Pers.com., 2017). Deze werd in 2016 vernieuwd.

4.1.3 Critical Junctures

In deze casus zijn drie *critical junctures* vast te stellen die hebben bijgedragen aan de institutionele ontwikkeling van de MAIB. Tussen 1850 en 1910 zijn ook meerdere *critical junctures* vast te stellen die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de veiligheidssector in het VK. Echter kunnen deze niet of nauwelijks in verband worden gebracht met de oprichting en ontwikkeling van de MAIB. Zodoende kan gesteld worden dat de eerste echte *critical juncture* met een significante impact loopt vanaf het ongeval met de Herald of Free Enterprise in 1987 tot de oprichting van de MAIB in 1989.

4.1.3.1 Critical Juncture I –ongeluk Herald of Free Enterprise in 1987 tot oprichting MAIB in 1989

Hier zijn meerdere *permissive conditions* te identificeren. Ten eerste zorgde de Herald of Free Enterprise ervoor dat men ging nadenken over hoe tot dan toe het onderzoeksproces was ingericht ten behoeve van de verbetering van de veiligheid en het voorkomen van soortgelijke ongelukken in de toekomst. Het eindrapport en voornamelijk de aanbevelingen van Lord Justice Sheen als gevolg van de *public inquiry* droeg hier in grote mate aan bij. Deze nieuwe ideeën zijn naast *permissive* ook de *productive conditions*, omdat het zowel grond bood voor verandering als dat het de daadwerkelijke verandering betrof. Daarnaast bracht de media het hele ongeluk tot detail in beeld. In het interview werd gesteld dat dit best een traumatische ervaring was. Het creëerde het gevoel dat dit absoluut niet nog eens mocht gebeuren wat zorgde voor een beweging op zoek naar verandering. Naar aanleiding van het ongeluk, de media, en het eindrapport, werd de MAIB opgericht waarbij de gehele onderzoeksafdeling van de SGO naar de MAIB werd verplaatst inclusief enkele onderzoekers.

Naast dat het ongeluk een exogene schok was zorgde had het ook als effect dat maritieme veiligheid en ongevalsonderzoek op de macropolitieke agenda kwam te staan. Dit resulteerde in een positieve feedbackloop richting verandering, weg van de huidige status quo of het evenwicht. Als gevolg van de eindconclusies uit de *public inquiry* werd gesteld dat de SGO die het eigen vlees keurde niet langer door de beugel kon. Deze ideeën over hoe het dan wel ingericht zou moeten worden waren niet nieuw. Wel was het vernieuwend in de maritieme sector. De ideeën vervingen uiteindelijk de oude ideeën over de inrichting van ongevalsonderzoek. Zodoende moet vastgesteld worden dat de uitkomsten of resultaten van de SGO gepercipieerd werden als niet langer voldoende aan de intenties en doelen van ongevalsonderzoek. Er is hier dus sprake geweest van het concept ‘het falen van de status quo’, omdat de nieuwe ideeën de oude vervingen. De verandering die vervolgens plaatsvond is een afgeleide vorm van *institutional layering*. Vanwege het feit dat de MAIB een deel of afdeling van een bestaande organisatie integreert. *Institutional layering* beschrijft een bestaande organisatie die een andere organisatie of institutie integreert naar aanleiding van moeilijk te veranderen formele structuren of

standaard opererende procedures. Het is een afgeleide vorm, omdat de MAIB ontstond door het overnemen van het mandaat en de taken van de SGO, waarbij de nieuwe ideeën betreffende ongevalsonderzoek in de maritieme sector in acht werden genomen. Daarnaast was de SGO enkel een afdeling van het ministerie voor transport en geen daadwerkelijke organisatie, zodoende een afgeleide vorm van *institutional layering*.

Ten slotte, bij de oprichting van de MAIB waren geen andere voorbeelden uit de maritieme sector. Daarom werd gekeken naar de AAIB en de RAIB. Deze organisaties voerden al geruime tijd onafhankelijke onderzoeken uit. Zodoende werd de organisationele inrichting en de hiërarchische structuur van de AAIB overgenomen, omdat dit goed werkte en paste in het VK. De oprichting of verandering kan daarom tevens getypeerd worden als mimetisch isomorfisme.

4.1.3.2 Critical Juncture II – Begin tot eind jaren ‘90

De tweede *critical juncture* loopt vanaf het begin van de jaren ‘90 tot het moment dat alle rapporten van de MAIB werden gepubliceerd, eind jaren ‘90. Hier zijn twee duidelijke *permissive conditions* vast te stellen.

Ten eerste had men bij de MAIB het idee dat niet alleen betrokkenen maar iedereen zou kunnen leren van de gevoerde onderzoeken. Daarnaast wilden betrokkenen en nabestaanden van slachtoffers van maritieme ongevallen, dat het onderzoeksproces grondiger en transparanter werd. Dit zijn beiden *permissive conditions* te noemen. De nieuwe ideeën hierover creëerde een *window of opportunity* voor verandering. De *productive condition* was het openbaar maken van alle rapporten.

In de interviews werd gesteld dat het idee betreffende het openbaren van de rapporten kwam door middel van de exogene druk en een leerproces van de eerste vijf tot tien jaar, mede door het ongeval met de Marchioness. De nieuwe *Chief Inspector*, John Lang, was ook voorstander van het openbaar maken van de rapporten. Zo was hier tevens een verandering in de normen en waarden intern in de organisatie waar te nemen, ook wel *rule alteration*. Hij nam uiteindelijk het besluit om deze verandering ook daadwerkelijk door te voeren. Deze verandering is belangrijk geweest, omdat het heeft bijgedragen aan de transparantie en geloofwaardigheid van de MAIB.

In feite is de aanleiding tot de verandering meer incrementeel van aard, namelijk lering door middel van een exogene schok (het ongeval van de Marchioness). Hierdoor ontstonden nieuwe ideeën betreffende de openbaarheid van de rapporten. Door de exogene en interne druk op de gehanteerde normen en werkwijzen, vond verandering plaats. De nieuwe normen zorgde voor verandering in de werkwijze en procedures van de organisatie en de adoptie van een nieuw doel namelijk het openbaren van de rapporten. Zodoende waren de aanleidingen tot de verandering een exogene schok, *rule*

alteration en *lering* en is de verandering te typeren als transpositie.

4.1.3.1 Critical Juncture III –Financiële crisis 2008 tot instellen concise report in 2011

De derde *critical juncture* loopt vanaf de financiële crisis in 2008 tot het overnemen en gebruiken van het *concise report* in 2011. De *permissive conditions* waren ten eerste de financiële crisis welke als gevolg had dat het totale overheidsbudget met 20% werd teruggebracht. Ten tweede het nieuwe Europese directief wat meer verplichte onderzoeken opleverde. Door deze twee exogene schokken werd de werkdruk hoger maar waren minder onderzoekers beschikbaar. Dit had als gevolg dat iets moest veranderen. De Engelsen keken daarom naar soortgelijke organisaties in het buitenland voor *best practices* om zo het probleem in de kiem te smoren. Naar aanleiding hiervan werd het *concise report* ingevoerd dat werd overgenomen van de ATSB. Dit is tegelijkertijd ook de *productive condition*. De aanleiding tot de verandering waren dus twee exogene schokken. De verandering zelf was het overnemen van *best practices*, ofwel te typeren als mimetisch isomorfisme.

Concluderend heeft de MAIB de meeste ontwikkeling gekend tussen 1987 en 1999 waarin de MAIB werd opgericht en de rapporten tegen het einde van jaren '90 openbaar werden gemaakt. De belangrijkste factoren en aanleidingen in de ontwikkeling en oprichting van de MAIB waren exogene schokken (Herald of Free Enterprise, conclusies van de *public inquiry*, Marchioness, de financiële crisis en bezuinigingen), het falen van de status quo, *lering*, de positieve feedbackloops gecreëerd door de exogene schokken (2x) en *rule altering*. Hierbij zijn de opgetreden veranderingen te typeren als:, mimetisch isomorfisme (2x) en transpositie.

4.2 Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung (BSU) – Duitsland

4.2.1 Huidige inrichting

De tweede case is de Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung ofwel het federaal agentschap voor zeeongevallenonderzoek. Dit is de Duitse instelling die onderzoek doet naar ongevallen op zee en op de binnenwateren van Duitsland. Op de binnenwateren doet de BSU dit ongeacht onder welke vlag het desbetreffende schip vaart. Dit betekent dat BSU ook de verantwoordelijkheid heeft op koopvaardischepen, zeewaardige pleziervaart en traditionele schepen.

De huidige inrichting van de BSU bestaat uit drie divisies. De eerste divisie is het onderzoeksdepartement waarin drie teams van twee onderzoekers werkzaam zijn. De tweede divisie is het technische departement waar onder andere al het werk omtrent VDR wordt gedaan. De laatste divisie is het administratieve departement dat de website onderhoudt en EMCIP meldingen verwerkt (BSU, Persoonlijke communicatie, 9 augustus 2017).

Het Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetzes (SUG)¹⁰ is de wetgeving waaronder de BSU handelt. Besluit tot onderzoeken gebeurt nadat een notificatie van een ongeval wordt ontvangen. Om vast te stellen of wel of geen onderzoek uitgevoerd moet worden, zijn de Europese richtlijnen leidend. Bij gevallen waarbij de BSU niet wettelijk verplicht is om een onderzoek te starten zal de directeur bepalen of een onderzoek gestart wordt. Onderzoeken worden gevoerd met de intentie ervan te leren. Veelal gebeurt dit door middel van het schrijven van aanbevelingen (BSU, 2015; BSU, Pers.com., 2017).

Ten slotte krijgt de BSU haar financiën van de federale overheid. Wanneer de kosten boven het standaard jaarlijkse budget komen kan de directeur vragen om een additionele bijdrage die niet geweigerd kan worden. De financiën en de aanstelling van de directeur van de BSU door het ministerie van transport zijn de enige banden met de federale overheid (BSU, Pers.com., 2017).

4.2.2 Historische ontwikkeling

Aan de hand van de interviews en documentenanalyse zal de historische ontwikkeling uiteengezet worden waarna de *critical junctures* geïdentificeerd en geanalyseerd kunnen worden om de ontwikkeling van de BSU en de achterliggende mechanismen te identificeren en te verklaren.

Na de eenwording van Duitsland in 1870 werd één gemeenschappelijk vlag voor geheel Duitsland geïntroduceerd. Hiervoor werd in 1877 de wet ‘Gesetz betreffend die Untersuchung von Seeunfällen’ aangenomen ofwel de wet betreffende het onderzoek van zeeongevallen. Deze wet betrof een semi-juridische procedure waarin getuigen gehoord werden om de oorzaken te identificeren. Als gevolg kon bijvoorbeeld een certificaat voor vakbekwaamheid worden ingetrokken. Deze wet en de basis principes werden toegepast tot eind september 1986 wanneer een nieuwe wet wordt aangenomen; de ‘Seeunfalluntersuchungsgesetz’ (SeeUG) (BSU, 2015b; BSU, Pers.com., 2017).

De wet van 1877 stelde vijf maritieme raden op welke staatautoriteiten waren in Hamburg, Kiel, Rostock, Emden en Bremerhaven. Deze bestaan vandaag de dag nog en doen onderzoek naar ongevallen bij koopvaardischepen onder de vlag van het rijk en buitenlandse schepen in kustwateren. De raden hadden al een verplichting om een onderzoek te starten wanneer het een fataal ongeval betrof, een schip verloren ging of omdat de Reichskanselier hiertoe de opdracht gaf. Onderzoeken werden parallel aan die van justitie gevoerd, zoals dit ook vandaag de dag nog gebeurt. De maritieme raden bestonden uit vier comitéleden en een voorzitter. Hoorzittingen waren open voor het publiek waarbij getuigeninterviews maar ook formele expert rapporten werden behandeld. Het gehele proces werd door een rijkscommissaris bijgewoond die ook moties kon inleveren. Wanneer een besluit

¹⁰ Gesetz zur Verbesserung der Sicherheit der Seefahrt durch die Untersuchung von Seeunfällen und anderen Vorkommnissen, 16 juni 2002.

genomen moest worden, werd dit gedaan middels een beslissing van de raad, maar als de rijkscommissaris het hier niet mee eens was dan kon diegene over het hoofd van de raad een andere beslissing nemen. Het hele proces was gericht op de schuldvraag. (BSU, Pers.com., 2017).

Het feit dat vijf maritieme raden in deze belangrijke kuststeden gevestigd zijn komt door de Duitse geschiedenis. In de middeleeuwen, laat elfde eeuw, creëerden stadsstaten met hun eigen leger en juridische stelsel een soort handelsverdragen, ook wel ‘the Hanseatic League’ of ‘Die Hanse’ genoemd. Hiermee werd getracht de economische belangen en diplomatieke privileges van gildes te beschermen. De contracten hielden eigenlijk in dat de stadsstaten dezelfde normen en waarden hanteerden betreffende contracten. Zodoende konden in die tijd mondelinge overeenkomsten afgesloten worden zonder geschreven contracten, omdat het in het belang van iedereen was dat men de normen en waarden van deze overeenkomsten accepteerde en uitdroeg. De steden waren toentertijd belangrijke handelshavens en dit is hoogstwaarschijnlijk de reden geweest om de raden in deze steden te vestigen (BSU, Pers.com., 2017).

Tussen 1877 en 1969 werd één amendement aangenomen op de wet die was aangenomen in 1877. Dit veranderde niet veel. Dat gedurende deze tijd weinig ontwikkelingen plaats vonden op het gebied van maritieme veiligheid kan te maken met het feit dat Duitsland tussen 1900 en 1950 andere prioriteiten had. Ook stelt de geïnterviewde vast dat de wetgeving uit 1877 scherp en goed genoeg was om onderzoek te doen (BSU, Pers.com., 2017).

“Our civil laws are even older than this, and they are almost the same as today. So the founding fathers and the people on the boards might have been tremendous guys because they did a good job.”

“The law doesn’t give any provision they say you have to investigate the accident. That is it, full stop. So you could do whatever you deemed necessary as long as no one was complaining about it. I guess that with the times we had, two world wars, people had different problems on their mind than to check if the maritime procedures were correct.”

De volgende ontwikkeling stamt uit 1969. In dit jaar oordeelde het hooggerechtshof dat de procedures rondom de maritieme raden slecht waren, omdat het een mix was tussen administratieve en juridische procedures. In de basis werd gesteld dat als schuld vastgesteld moest worden dit bij justitie moest gebeuren en niet door de maritieme raden met een administratief karakter. Het Federale Hof stelde dit vast omdat een individu verschillende rechten heeft voor het justitiële hof en voor de maritieme raad en dit was dus niet met elkaar te verenigen (BSU, Pers.com., 2017). Echter wordt pas in 1986 de nieuwe wet ‘Gesetz über die Untersuchung von Seeunfällen’ ook wel Seeunfalluntersuchungsgesetz – SeeUG genoemd aangenomen. Met deze wet werd gehoor gegeven aan de beslissing van de rechter

zeventien jaar eerder om de procedures te scheiden. Met deze wet werd het hele onderzoeksproces naar het federale niveau getild. De maritieme raden waren nu officieel van federaal niveau waardoor alles dat geproduceerd werd onder de verantwoordelijkheid viel van de Bundesminister van verkeer. Het wordt echter niet duidelijk uit het interview of andere bronnen of deze maritieme raden nog steeds dezelfde procedures volgden. De maritieme raden waren wel nog steeds aanwezig inclusief hetzelfde personeel (BSU, Pers.com., 2017).

Het volgende belangrijke punt in tijd is het ongeval met de Pallas in 1998. Dit ongeval heeft veel ophef veroorzaakt. Ten eerste omdat het een olieramp betrof in de Waddenzee waarbij twintigduizend vogels doodgingen en honderddertig duizend vogels bedreigd werden met hetzelfde lot (McCarthy, 1998). Ten tweede door het handelen gedurende en na het incident. Het schip voer in Deense wateren toen aan boord brand werd geconstateerd. Echter wilde de Deense autoriteiten het schip niet in hun havens hebben en zo dreef het schip langzaam in Duitse wateren. Het probleem was dat de Duitse en Deense autoriteiten het niet eens konden worden over wie verantwoordelijk was. Uiteindelijk strandde het schip in het Duitse deel van de Waddenzee. Als gevolg zette Duitsland het 'Central Command for Maritime Emergencies' (CCME) ook wel 'Havariekommando' op. Een ander belangrijk gevolg was dat het incident de ogen van de burger opende. Geconstateerd werd dat geen autoriteit bestond die met een ongeval van een dergelijke omvang, dat bovendien grensoverschrijdend was, kon omgaan. Een derde gevolg was het opzetten van een expertcommissie om het ongeval te onderzoeken (BSU, Pers.com., 2017).

Het ongeval en de conclusies van de commissie hebben veel zoden aan de dijk gezet. Ten eerste ontstond in het publieke debat de mening dat het niet kan gebeuren dat ten tijde van een ongeluk ruzies ontstaan over de verantwoordelijkheid intern binnen de overheid maar ook tussen overheden. Ten tweede stelde de commissie dat de mix van processen in ongevallenonderzoek nu echt gescheiden zou moeten worden. Verder stelde de commissie dat een orgaan opgericht zou moeten worden dat gedurende zulke ongevallen het initiatief neemt en in actie komt. Ten slotte werd in 2000 de OPRC¹¹ uitgebreid om ook ongevallen met verontreiniging door gevaarlijke en schadelijk stoffen te adresseren¹². Er kan niet met zekerheid gezegd worden dat dit een direct gevolg was van de ramp met de Pallas, echter luidt een deel van de beschrijving van het protocol op de website van de IMO als volgt (IMO, 2017b):

¹¹ The International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation 1990 (OPRC 90).

¹² The Protocol on Preparedness, Response and Co-operation to Pollution Incidents by Hazardous and Noxious Substances, 2000 (OPRC-HNS Protocol).

“Like the OPRC Convention, the OPRC-HNS Protocol aims to establish national systems for preparedness and response and to provide a global framework for international co-operation in combating major incidents or threats of marine pollution. Parties to the OPRC-HNS Protocol are required to establish measures for dealing with pollution incidents, either nationally or in co-operation with other countries.”

Het is aannemelijk dat het ongeval met de Pallas en de coördinatieproblemen tussen Duitsland en Denemarken de aanleiding vormden tot dit nieuwe protocol. Kort daarvoor nam de IMO ook al een nieuw amendement¹³ aan op resolutie A.849(20). Dit was een aanvulling en betrof het toevoegen van praktische richtlijnen voor de analyse van *Human Factors* in ongevallenonderzoek. Het incident met de Pallas, de uitspraak van het hooggerechtshof uit 1969, de staat van maritieme ongevallenonderzoek op dat moment en de ontwikkeling van de nieuwe Duitsland tot actie (BSU, Pers.com., 2017).

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen kwam in 2002 de BSU tot stand door de adoptie van een nieuwe wet: Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetzes (SUG). In het interview wordt gesteld dat de SUG en de BSU het gevolg waren van het feit dat de SeeUG niet voldeed en van nieuwe internationale standaarden die opkwamen waarbij de Pallas diende als katalysator. Door de Pallas kwam het issue betreffende maritieme ongevallen in Duitsland namelijk hoger op de macropolitieke agenda te staan waardoor de overheid niet anders kon dan hier gehoor aan te geven (BSU, Pers.com., 2017).

Ter aanvulling zijn nog een aantal andere interessante zaken rond de oprichting van de BSU te vermelden. Ten eerste was de komst van de BSU zeer discutabel en werd het in de publieke opinie gezien als verfoeiing van de wet. Dit had een aantal redenen. Voor de oprichting van de BSU hadden de vijf maritieme raden publieke rechtszittingen waar een advocaat uitgenodigd werd voor het proces en de documenten kon inzien. Met het oprichten van de BSU gebeurde dit allemaal achter gesloten deuren wat werd gezien als een serieuze afname in kwaliteit en transparantie van het onderzoek. Daarnaast hadden de betrokken actoren geen controle over het proces en konden zij de conclusies van de BSU niet langer aanvechten in het hooggerechtshof. Hierdoor ontstond een groot wantrouwen jegens de BSU in de publieke opinie maar ook onder bedrijven. Het ministerie bleef benadrukken dat het moest voldoen aan de internationale standaarden en gehoor moest geven aan de uitspraak van het hooggerechtshof over de mix tussen justitiële en administratieve procedures. Maar toch werd het bijna gezien als het wegnemen van basisrechten. In het begin bleek dit lastig voor de BSU omdat ze over elk stuk bewijsmateriaal moesten vechten. Tegenwoordig werkt de BSU meer samen en won zij meer en meer aan vertrouwen en geloofwaardigheid waardoor de onderzoekers gewoon goed hun werk kunnen doen (BSU, Pers.com., 2017).

¹³ Resolution A.884(21) on Amendments to the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents (resolution A.849(20)), november 1999.

Verder was de SUG bijna een letterlijke kopie van de wet voor onderzoeken in de luchtvaartsector. Hierdoor was het bijna onmogelijk om de wet te lezen omdat hierin overal verwijzingen en asterisken stonden om het woord vliegtuig door schip te vervangen. Wilde je de wet kunnen lezen dan had je beide wetten tegelijkertijd naast elkaar nodig (BSU, Pers.com., 2017). De SUG veranderde ook de werkzaamheden van de vijf maritieme raden. Het hele technische onafhankelijke onderzoek werd ondergebracht bij de BSU en het enige wat de raden nu nog kunnen doen, is onderzoek naar het eventueel intrekken van het certificaat van beroepsbekwaamheid ter sprake komt (BSU, Pers.com., 2017).

Toen de BSU werd opgericht werd direct samen gewerkt met de MAIB. Een afgevaardigde van de MAIB (Nicholas Beer) kwam naar Duitsland en instrueerde de nieuwe werknemers, maar gaf ook les en advies. Zodoende werden dus in de beginfase, van 2002 tot 2004, direct maatregelen getroffen om goed van start te gaan door te leren van soortgelijke organisaties die al langer bestonden (BSU, Pers.com., 2017).

In 2009 kwam de nieuwe EU directief 2009/18. De BSU voldeed echter al aan de standaarden en niet veel veranderde. Pas in 2011, toen de SUG werd geamendeerd, werden kleine veranderingen doorgevoerd. De wet werd leesbaarder gemaakt, onderzoek naar de pleziervaart werd geschrapt en het mandaat wanneer wel en wanneer niet te onderzoeken werd aangescherpt en verduidelijkt. Verder moet elke geadresseerde met betrekking tot de aanbevelingen een rapport aan de BSU schrijven over de status van de implementatie van de aanbevelingen. Zo werden een aantal nieuwe dingen toegevoegd en een aantal zaken vanuit het nieuwe directief getransponeerd naar Duitse nationale wetgeving (BSU, Pers.com, 2017).

4.2.3 Critical Junctures

In deze casus is één *critical juncture* te identificeren die heeft bijgedragen aan de institutionele ontwikkeling van de huidige onderzoeksinstantie de BSU. De periode vanaf de uitspraak van het hooggeerechtshof in 1969 tot wanneer hier gehoor aan wordt gegeven in 1986 door het instellen van de SeeUG is een belangrijke periode en de basis voor de *critical juncture* van 1998 tot 2004. De uitspraak maar vooral de consequenties hiervan deed men nadenken over hoe het proces, de tekortkomingen en de eventuele oplossing die pas zeventien jaar later komt. Echter zijn tussen 1969 en 1998 geen significante veranderingen te zien. Zo kunnen zowel de uitspraak van het hooggeerechtshof in 1969 en de SeeUG in 1986 wel gezien worden als *permissive condition*, omdat het verandering teweeg zou kunnen brengen. Maar tot de nieuw ontwikkelde richtlijnen in de IMO eind jaren '90 veranderde in principe niets. De vijf maritieme raden voerden nog steeds maritieme onderzoeken uit. Waarschijnlijk bevatte deze nog steeds de vastgestelde foutieve mix tussen juridische en administratieve procedures. Zoals in het theoretisch kader beschreven is een *critical juncture* zonder *productive conditions*, dus

zonder dat daadwerkelijk verandering optreed, een crisis of een gemiste kans. In de zeventien jaar tussen de uitspraak en de nieuwe wet (SeeUG) kan gesteld worden dat dit een gemiste kans was. Ook in de elf jaar na het instellen van de nieuwe wet verandert niets zichtbaar. Middels de interviews kon niet vastgesteld worden of de status quo bewust in stand werd gehouden. Hierdoor kunnen zowel de aanwezigheid van Drift of een negatieve feedbackloop niet worden vastgesteld. De conclusie is dat de *permissive conditions* voor verandering aanwezig waren maar dat *productive conditions* of de daadwerkelijke verandering afwezig bleven.

Een verklaring hiervoor kan padafhankelijkheid zijn. Sinds dag en dauw zijn de maritieme raden gelegitimeerde organen voor het voeren van onderzoek in de maritieme sector. De raden komen uit een rijke historie met een eeuwenoud mandaat. De SeeUG moest de foutieve mix van procedures scheiden echter verplaatste het de maritieme raden naar het federale niveau waarbij de verantwoordelijkheid nu viel bij de minister van verkeer met als gevolg dat de raden met hetzelfde personeel bleven bestaan. Het punt wat ik tracht te maken is dat de maritieme raden niet vervangen of veranderd werden. De padafhankelijkheid zit hier in het feit dat in de 19^e eeuw de beslissing werd genomen de maritieme raden in te stellen. Tot 2002 bleven deze ongewijzigd, omdat geen alternatief bestond, maar tegelijkertijd ook omdat het mandaat van de raden niet veranderde. Daarnaast bevatten instituties over het algemeen een bepaalde mate van *political stickyness*. Door de afwezigheid van een alternatief maar het wel aanwezige belang van het onderzoeken van maritieme ongevallen konden de maritieme raden onverstoord doorwerken. Of hierbij een negatieve feedbackloop aanwezig is geweest waarbij de raden de status quo hebben weten te behouden door bijvoorbeeld lobbyen bij de federale overheid is niet vastgesteld.

4.2.3.1 Critical Juncture I –Ongeluk Pallas tot zelfstandig opererende BSU in 2004

De enige *critical juncture* met significante verandering loopt vanaf de olieramp met de Pallas in 1998 tot 2004 wanneer de BSU zelfstandig ongevallenonderzoek voert. De *critical juncture* heeft meerdere *permissive conditions*. Ten eerste is de hele zojuist besproken periode vanaf de uitspraak van het hooggerechtshof tot aan 1998 een *permissive condition*. Hierbij is de wet in 1986 als opvolging van de uitspraak die stelt dat de administratieve en juridische procedures gescheiden moeten worden ook een *permissive condition*. Het nieuwe protocol betreffende ongevallen met milieuverontreiniging als gevolg die na de olieramp met de Pallas kan ook worden aangeduid als *permissive condition*. Het protocol promootte namelijk het idee van onafhankelijk ongevallenonderzoek. De *productive condition* in deze *critical juncture* is de wet ‘SUG’ die de daadwerkelijke oprichting van de BSU betekende.

In deze casus hebben een aantal gebeurtenissen bijgedragen aan de oprichting van de BSU. Ten eerste zorgde het incident met de Pallas ervoor dat issue rondom maritieme ongevallen hoog op de

macropolitieke agenda kwamen staan. Tevens zorgde de nasleep ervoor dat men eindelijk gehoor gaf aan de foutieve mix van procedures in de maritieme raden. Deze exogene schok of gebeurtenis zorgde dus voor opschudding binnen het systeem waardoor de conclusie getrokken werd dat de huidige status quo onhoudbaar was geworden. Zo bracht het ongeluk een positieve feedbackloop teweeg op zoek naar verandering weg van de maritieme raden die door een padafhankelijk proces nog steeds bestonden en actief waren.

Na het ongeluk met de Pallas kwam in 1997 vanuit de IMO een nieuw Code¹⁴ voor het onderzoeken van maritieme ongevallen. Dit protocol beschreef criteria voor onderzoeken om een gezamenlijke en overkoepelende methodologie te promoten, beschreef taken en mandaten om samenwerking tussen staten te versoepelen, bevestigde en verscherpte het benodigde mandaat en stelde bepaalde criteria aan onderzoeksraden. Duitsland voldeed niet aan deze nieuwe ideeën en criteria. Belangrijk in de tendens richting verandering is dus het feit dat de nieuwe ideeën over hoe ongevalenonderzoek ingericht zou moeten worden de oude ideeën inclusief de status quo zouden moeten vervangen. De internationale druk en regelgeving, onder andere naar aanleiding van de Pallas, bracht verandering teweeg met als gevolg het ratificeren van de IMO resolutie en uiteindelijk de oprichting van de BSU. Belangrijk hier was het feit dat de uitkomsten en resultaten gepercipieerd werden niet langer overeen te komen met de intentie en doelen die de maritieme raden hadden. Door het ongeluk, de nieuwe internationale wetgeving werden hier nieuwe ideeën over ontwikkeld die de oude ideeën delegitimiseerden en uiteindelijk ook vervingen, ook wel het falen van de status quo.

Hoewel de resoluties van de IMO zelf richtlijnen zijn en geen wetgeving, zijn resoluties die samenhangen met een verdrag verplicht voor lidstaten en dienen in nationale wetgeving getransponeerd te worden. De niet bindende resoluties worden door landen in het algemeen eveneens gezien als leidend. Waarschijnlijk komt dit doordat landen inzien dat ze veel en adequaat moeten samenwerken. Bij de ramp met de Pallas gebeurde dit slecht of nauwelijks met alle gevolgen van dien. Zo zijn de maritieme onderzoeksraden vaak partners en maken ze onderdeel van een groep van soortgelijke organisaties waarin de mate van interactie soms een tijd lang intensief kan zijn. Daarnaast zorgt de EU met de EMSA en de IMO voor een centralisatie van bronnen waaruit geput kan worden. De EMSA biedt ten eerste een platform voor het melden van ongevallen maar kan ook een punt van informatie zijn voor ongevallen. Deze constatering doet vermoeden dat ‘normatief isomorfisme’ een rol heeft gespeeld in de verklaring voor de verandering. Hier moet echter eerst nog een kanttekening bij worden geplaatst. Duitsland ratificeerde de IMO resolutie waarmee het in feite stelt dat ze het als een verplichting zien om de resolutie te transponeren naar nationale wetgeving. Hierdoor moet het feit dat een afgeleide minder dwingende vorm van ‘gedwongen isomorfisme’ ook kan hebben bijgedragen aan de ontwikkeling niet vergeten worden.

¹⁴ IMO Resolution A.849(20), november 1997.

Ten slotte hebben de Duitsers ook gekeken naar andere landen die al voldeden aan de nieuwe criteria zoals de MAIB in Engeland. Zo was in de beginperiode een Engelse onderzoeker aanwezig die de onderzoekers binnen de BSU begeleidde en trainingen gaf. Zo is het proces van *trial and error* na de oprichting voorkomen maar heeft wel lering van andere organisaties plaatsgevonden. Dit is ook later terug te zien. In het VK werd de inzageprocedure van zestig naar dertig dagen teruggebracht. Deze verandering heeft de BSU op termijn ook overgenomen (BSU, Pers.com., 2017). Aangezien lering heeft plaatsgevonden en een Engelse onderzoeker werd uitgenodigd direct na de oprichting kan met zekerheid gesteld worden dat mimetisch isomorfisme direct bijgedragen heeft aan de ontwikkeling van de BSU.

Concluderend heeft de BSU de grootste ontwikkelingen gekend tussen 1998 en 2004. De belangrijkste factoren en aanleidingen in de ontwikkeling en oprichting van de BSU waren: exogene schokken (ongeluk Pallas en adoptie van IMO Code), falen van de status quo, de positieve feedbackloop als gevolg van de exogene schokken. Hierbij zijn de opgetreden veranderingen te typeren als: normatief isomorfisme, een vorm van gedwongen isomorfisme en lering door middel van mimetisch isomorfisme.

4.3 Antigua & Barbuda Department of Marine Services and Merchant Shipping (ADOMS)

De derde case is het departement van maritieme service en koopvaardij van Antigua en Barbuda. Dit is een private instelling die fungeert als de onafhankelijke onderzoeksinstantie van Antigua en Barbuda. ADOMS heeft meerdere organen op verschillende locaties. Het hoofdkantoor is gevestigd in St. Johns, Antigua. Hier wordt beleid gemaakt, de scheepsregistratie gemanaged, wetgeving geïmplementeerd, internationale en regionale standaarden onderhouden en worden inspecties aan lokale schepen uitgevoerd (Business Focus, 2016: 22). ADOMS Oldenburg is verantwoordelijk voor de directe services aan klanten die zich buiten Antigua en Barbuda bevinden. Hier wordt ook de internationale scheepsregistratie bijgehouden en worden alle regelingen getroffen betreffende hypotheeken (Business Focus, 2016: 22). ADOMS IID (Antigua & Barbuda Department of Marine Services and Merchant Shipping Inspection & Investigation Division) is het onderzoek- en inspectieorgaan van ADOMS in Bremerhaven. Deze bereidt jaarlijkse inspecties voor en doet onderzoek naar ongevallen (Business Focus, 2016: 22). ADOMS IID is het onderzoeksorgaan en hier ligt in deze casus de focus op.

4.3.1 Huidige inrichting

Zoals eerder vermeld is ADOMS een private instelling waarvan de enige bron van inkomsten de scheepsregistratie is. Schepen moeten onder een nationale vlag varen en afhankelijk van de eigenaar van het schip of de rederij wordt een vlag gekozen om bepaalde redenen. ADOMS heeft zijn hoofdkantoor gevestigd in st. Johns op Antigua en Barbuda. Elk kantoor dat zich buiten Antigua heeft

gevestigd is een privaat bedrijf, overkoepeld door ADOMS. In Bremerhaven zit MARCARE (Maritime Consulting and Research), binnen MARCARE zit de divisie ADOMS IID die services verleent voor ADOMS onder een contract met duidelijke regels en een mandaat (ADOMS IID, Persoonlijke communicatie, 10 augustus 2017). Het dagelijkse bestuur van ADOMS staat onder het gezag van de directeur of registratiegeneraal die de strategische koers voor het departement uitzet. De directeur wordt gekozen door de relevante minister van de huidige regering. ADOMS IID bepaalt zelf welke onderzoeken zij uitvoeren. Hiervoor wordt gekeken naar de 'Code for the investigation of marine casualties and incidents'¹⁴ en wordt gekeken of lering kan plaatsvinden. Zodoende gaat het ook vaak over het schrijven van bruikbare veiligheidsaanbevelingen. Deels worden de onderzoeken dus uitgevoerd op basis van de internationale richtlijnen maar deels ook op basis van de te leren lessen en de morele code van de onderzoeker(s) werkzaam bij ADOMS IID (ADOMS IID, Pers.com., 2017).

Voor ADOMS IID is het van belang dat Antigua en Barbuda zich kan profileren als een professionele vlaggenstaat die zich houdt aan alle internationale wet- en regelgeving om zo als land maar ook als commerciële instelling een goed imago op te bouwen en te behouden. Echter is een duidelijk verschil met grote kuststaten waar te nemen waarbij de onafhankelijke maritieme onderzoeksraden zoveel mogelijk focussen op het publiceren van rapporten en in feite laten zien dat belastingsgeld goed gespendeerd wordt. Hier heeft ADOMS geen last van, zij hoeven in feite aan niemand te laten zien wat ze doen en focussen zich eerder op de relatie tussen de organisaties en scheepseigenaren en proberen zo hun aanbevelingen over te dragen. Omdat ADOMS geen grote invloed heeft over haar klanten tracht ADOMS door een goede relatie en het benadrukken dat het overnemen van aanbevelingen in het eigen voordeel is toch de gewenste resultaten te bereiken (ADOMS IID, Pers.com., 2017).

Verder probeert ADOMS haar verdiensten te gebruiken om jongeren te onderwijzen onder andere door ze naar de maritieme universiteit in Malmö te sturen. Zo tracht ADOMS Antigua & Barbuda te helpen in haar verdere ontwikkeling. In de officiële aanstelling van de onderzoekers bij ADOMS IID staat ook dat ze de regering van Antigua & Barbuda vertegenwoordigen (ADOMS IID, Pers.com., 2017). ADOMS in zijn geheel is dus voor de overheid een belangrijk uithangbord in de internationale arena.

4.3.2 Historische Ontwikkeling

Aan de hand van de interviews en documentenanalyse wordt de historische ontwikkeling uiteengezet waarna de *critical junctures* geïdentificeerd en geanalyseerd worden.

In 1946 werd het eerste schip geregistreerd onder de vlag van Antigua en Barbuda. In de veertig jaar hierna registreerde 86 andere schepen, voornamelijk kleine schepen, zich onder de vlag van Antigua en Barbuda. In 1981 werd Antigua en Barbuda onafhankelijk van het Verenigd Koninkrijk. Na de onafhankelijkheid in de jaren '80 was de toenmalige regering van Antigua en Barbuda bezig met de

diversificatie van de economie. Want alles moest opnieuw ontwikkeld en opgebouwd worden. Gedurende dezelfde tijd zag in 1985 een Duitse kapitein Eike Malling een mogelijkheid om de scheepsregistratie van Antigua en Barbuda te ontwikkelen met de hulp van regionale autoriteiten, Duitse scheepeigenaren en banken. Dit was om geen enkele andere reden dan dat de kapitein een zakelijke kans zag (ADOMS IID, Pers.com., 2017). Sinds die tijd is de maritieme sector in Antigua en Barbuda enorm gegroeid. Op het toppunt, vlak voor de financiële crisis in 2009, stonden dertienhonderd tot veertienhonderd schepen geregistreerd, nu rond de duizend (ADOMS IID, Pers.com., 2017).

Na het aannemen van de Merchant Shipping Act in 1985 werd in november 1986 ADOMS in het leven geroepen door Eike Malling (ADOMS IID, Pers.com., 2017; Business Focus, 2016: 20). Direct na de oprichting heeft de ADOMS zich aangesloten bij de IMO om de internationaal aanvaardde afspraken en standaarden over te nemen en zich in de internationale arena te manifesteren als een organisatie die kwaliteit en veiligheid hoog in het vaandel heeft staan (Business Focus, 2016: 23).

Pas in 1995 begon het ADOMS met het inspecteren van de schepen. Dit gebeurde door één onderzoeker die de wereld over vloog. Op den duur werd dit als te duur bevonden. Daarom werd gekeken naar een persoon met een uitgebreid netwerk die een inspectieafdeling wilde opzetten waarbij mensen in het netwerk over de hele wereld inspecties zouden kunnen uitvoeren. Deze rol werd uiteindelijk ingevuld door een kapitein en een ingenieur met behulp van een bedrijf genaamd MARCARE. De achtergrond van MARCARE lag in de verzekeringswereld waarbij de verzekeringsmensen over de hele wereld werkzaam waren en ook ongevallen onderzochten. Vervolgens werd een checklist gemaakt door MARCARE om de onderzoekers te begeleiden in hun werk.

Na de adoptie van de IMO Code van 1997¹⁴ waarin specificaties voor het onderzoek naar ongevallen waren opgenomen ging MARCARE naast de inspecties ook het ongevallenonderzoek uitvoeren (ADOMS IID, Pers.com., 2017). Hiervoor werd ADOMS IID opgericht binnen MARCARE waar sindsdien het echte onderzoek wordt uitgevoerd. De onderzoekers in andere landen verzamelen – tot op heden – alleen bewijsmateriaal en informatie, dus zij fotograferen, spreken mensen van het desbetreffende schip en doen interviews. Deze data wordt vervolgens overgedragen naar de onderzoekers werkzaam bij ADOMS IID in Bremerhaven die het feitelijke onderzoek uitvoeren (ADOMS IID, Pers.com., 2017).

De nieuwe IMO Code **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.** betekende voor ADOMS IID een grote verandering. ADOMS IID kreeg meer autoriteit doordat duidelijk beschreven was dat onderzoeken onafhankelijk uitgevoerd moesten worden. Maar daarnaast werd tevens de gewenste manier van

samenwerken, de gewenste uitvoering van het onderzoek en wie het onderzoek moest uitvoeren beschreven. De Code veranderde verder de interne verhoudingen, omdat een onderzoeker vanaf nu aangekondigd en geformaliseerd moest worden door een minister in Antigua (ADOMS IID, Pers.com., 2017). Volgens de geïnterviewde persoon was deze Code als het ware de Bijbel, omdat het precies zegt wat en hoe zij dingen moeten doen. Vooral qua rolverdeling in de samenwerking met andere landen. Het was duidelijk wie wat moest doen en wie eventueel zou moeten assisteren.

In 2006 is de Merchant Shipping Act vernieuwd, omdat met alle nieuwe internationale wetgeving de oude Act dingen mistte. De vernieuwde wet veroorzaakte echter geen grote organisationele veranderingen omdat het een reactie was op nieuwe internationale wetgeving waaraan ADOMS IID al voldeed (ADOMS IID, Pers.com., 2017).

Vervolgens werd in 2009 de nieuwe EU directief 2009/18¹⁶ aangenomen. Dit was niet van toepassing op ADOMS IID aangezien het geen EU lidstaat betreft. Echter wordt wel gesteld dat het voldoen aan de internationale standaarden belangrijk is voor ADOMS. Want op het moment dat ADOMS 1000 schepen heeft die niet aan de standaarden voldoen kunnen ze geweigerd worden bij elke haven die ze aandoen, wat uiteindelijk zal leiden tot het verliezen van klanten. Zoals eerder vastgesteld implementeert ADOMS de internationale richtlijnen trouw om zo altijd aan de meest recente standaarden te voldoen (ADOMS IID, Pers.com., 2017). Dankzij dit perspectief, stelt de geïnterviewde, is Antigua & Barbuda ook vaak betrokken bij internationale conventies, omdat andere maritieme onderzoeksraden soms toch voorlopen. Zo wordt inspiratie opgedaan voor nieuwe ideeën, maar wordt ook van andere landen geleerd in de zin van hoe anderen hun (onderzoeks)processen inrichten (ADOMS IID, Pers.com., 2017).

In 2013 nam de overheid het besluit om een nieuw hoofdkantoor voor ADOMS te bouwen voor 24 miljoen dollar. Dit werd gezien als een cruciale economische stimulering. Het zou katalysator moeten zijn voor de groei in de maritieme sector maar ook voor de groei in de scheepsregistratie van het land (Butler, 2013). Uit het interview blijkt dat dit het gebouw nog niet af is, maar dat het ook congreszalen voor de hele overheid zal bevatten en dat het dus wederom een uithangbord moet zijn om te laten zien dat Antigua & Barbuda serieus is over haar ontwikkeling en de plek die het wil innemen in de internationale arena. Maar ook over de rol die het wil spelen op het eiland, tussen de Caribische eilanden en de voortrekkersrol die het wil innemen wat betreft koopvaardij en milieu in het Caribische gebied (ADOMS IID, Pers.com., 2017).

4.3.3 Critical Junctures

In deze casus is één duidelijke *critical juncture* vast te stellen die heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de huidige onderzoeksinstantie, en dit is het aannemen van de IMO Code in 1997.

Deze resolutie had als direct gevolg dat MARCARE naast inspecties ook ongevallen ging onderzoeken omdat dit verplicht werd. Uiteindelijk zorgde dit ook voor de oprichting van ADOMS IID binnen MARCARE.

4.3.3.1 Critical Juncture I –Adoptie van IMO Code 1997 tot oprichting ADOMS IID

Deze *critical juncture* heeft dezelfde *permissive* als *productive* conditie, namelijk de adoptie van de IMO Code die het verplicht stelt onderzoek naar ongevallen in te stellen. Deze externe verandering of schok creëerde, ook door de verplichting, verandering binnen MARCARE om deze nieuwe ideeën in de sector over te nemen. Verder betekende dit duidelijke richtlijnen waaraan onderzoek moest voldoen en duidelijke(re) rolverdeling bij een ongeval waarbij meerdere staten betrokken zijn. Op basis van deze observaties kan gesteld worden dat door middel van een verandering in de externe condities de organisatie nieuwe functies of doelen heeft geadopteerd, wat ook wel transpositie wordt genoemd.

Tevens moet geconstateerd worden dat ‘normatief isomorfisme’ belangrijk is geweest in de ontwikkeling van ADOMS IID om drie redenen. Ten eerste waren de IMO richtlijnen niet bindend en wordt de organisatie niet gedwongen om aan bepaalde standaarden te voldoen, dit sluit gedwongen isomorfisme uit omdat het overnemen van de richtlijnen in theorie vrijblijvend is. Ten tweede is de mate van interactie met andere soortgelijke organisaties hoog, maar is ook de centralisatie van bronnen dankzij organisaties als de IMO hoog. Ten slotte, door het commerciële karakter is het van belang dat ADOMS aan hoge standaarden voldoet, omdat dit anders nadelig zou kunnen zijn voor haar klanten. Zodoende is het belangrijk dat ADOMS IID haar werkzaamheden verricht naar internationale standaarden.

Uit het interview wordt ook duidelijk dat gekeken wordt naar andere soortgelijke organisaties ter lering en inspiratie. Echter vanwege de minimale veranderingen kan niet vastgesteld worden dat hierdoor ook daadwerkelijk zaken zijn veranderd. Hoewel mimetisch isomorfisme niet wordt uitgesloten kan het ook niet met zekerheid vastgesteld worden.

Concluderend heeft ADOMS IID door de jaren heen niet veel verandering gekend. Het heeft altijd trouw nieuwe internationale standaarden geïmplementeerd ten behoeve van het aantrekken en behouden van klanten. Verder heeft het de grootste ontwikkeling doorgemaakt na de adoptie van de IMO Code¹⁴ waarna MARCARE een nieuwe functie, het onderzoek naar ongevallen, adopteerde waarmee ADOMS IID werd opgericht. Naast transpositie kan geobserveerd worden dat isomorfisme in deze casus ook een rol speelt. In de casus Antigua & Barbuda werd waarschijnlijk door het commerciële karakter een ander soort ontwikkeling doorgemaakt. Dit zou verklaard kunnen worden door het verschil in aanwezige drijfveren. Ook het feit dat het niet aan Europese wetgeving hoeft te voldoen draagt hier aan bij.

4.4 Federale instantie voor het Onderzoeken van Scheepvaartongevallen (FOSO) – België

De laatste case is de FOSO in België. Hiervoor is een enkel interview afgenomen. Zodoende is deze case ruim aangevuld met wetgeving, beleidsdocumenten en overige andere bronnen om te voldoen aan de normen van wetenschappelijk onderzoek.

4.4.1 Huidige inrichting

De FOSO is officieus opgericht door staatssecretaris voor Noordzee, Bart Tommelein in 2016. De wet betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen uit 2012¹⁵ bevatte nog enkele strijdigheden met de grondwet en voldeed nog niet helemaal aan de Europese richtlijnen¹⁶. Op 19 juli 2017 is de wet met enkele aanpassingen unaniem aangenomen en is in werking getreden op 1 september 2017 waarna de wervingsprocedures begin volgend jaar van start gaan (FOSO, Pers.com., 1 augustus 2017). Zo is de officiële oprichtingsdatum 1 september 2017.

Elk scheepvaartongeval moet worden gemeld aan de FOSO. Die beslist vervolgens autonoom of een onderzoek wordt gestart¹⁷, uiteraard onder behoud van de ongevallen die een onderzoek vereisen. De rapporten zullen openbaar gepubliceerd worden zodat iedereen hier lessen uit kan trekken¹⁸. FOSO zal financieel ondersteund worden door zowel Belgische schepen als schepen met een andere vlag die de Belgische havens aandoen¹⁹. Wanneer extra onderzoeken naar ongevallen noodzakelijk zijn kan de FOSO een additionele bijdrage aan alle schepen vragen (Tommelein, 2016). Het FOSO is zo ingedeeld dat het een lichte structuur heeft waardoor de kosten beperkt blijven. Bij FOSO zullen dan ook maar drie mensen werkzaam zijn met een optie op eventuele uitbreiding mocht dit voor specifieke ongevalonderzoeken nodig blijken. Zo zal bij de FOSO een senior onderzoeker, een junior onderzoeker en een administratief medewerker werkzaam zijn. Op termijn zullen de onderzoeksorganen voor de scheepvaart, luchtvaart en spoor bij elkaar in het gebouw van de 'FOD Mobiliteit en Vervoer' worden geplaatst om zo mogelijk efficiëntiewinsten te behalen en kruisbestuiving te bevorderen (FOSO, pers.com., 2017). Want hoewel de wens om een multimodale onderzoeksraad op te richten niet is ingewilligd, redenen hiervoor worden later kort aangehaald, blijft

¹⁵Wet betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen van 18 juni 2012.

¹⁶ Directive 2009/18/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 establishing the fundamental principles governing the investigation of accidents in the maritime transport sector and amending Council Directive 1999/35/EC and Directive 2002/59/EC of the European Parliament and of the Council (*PbEU* 2009, L 131/114).

¹⁷Wet betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen van 18 juni 2012, nr.2012/1736, p.33193.

¹⁸Wet betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen van 18 juni 2012, nr.2012/1736, p.33197-33198.

¹⁹Wet betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen van 18 juni 2012, nr.2012/1736, p.33194.

de wens wel bestaan. Dit blijkt uit de Beleidsverklaring Noordzee 2017²⁰ en uit het interview met Hans de Veene (Pers.com., 2017).

4.4.2 Historische Ontwikkeling

Aan de hand van de interviews en documentenanalyse zal de historische ontwikkeling uiteengezet worden waarna de *critical junctures* geïdentificeerd en geanalyseerd kunnen worden.

Maritiem ongevalsonderzoek heeft ook in België een lange geschiedenis. In 1802 onder Napoleon Bonaparte werd de Rechtbank van Koophandel in Antwerpen opgericht. Dit was gevolg van de Franse decreten uit 1779 en 1791 waarbij zowel bepaald werd dat schepen gecontroleerd dienden te worden op hun zeewaardigheid bij aankomst en/of vertrek als dat onderzoek verricht moest worden naar de oorzaken van averij (Nautische Commissie, z.j.). De Nautische Commissie voerde deze taken, opgesteld aan de hand van het napoleontisch recht, uit. De commissie deed een oorzakelijk en omstandig onderzoek. Dit was echter ook gedeeltelijk een juridisch onderzoek, omdat de onderzoeksbevindingen werden overgedragen aan justitie en zo schuld bepaald kon worden met als gevolg dat bijvoorbeeld sancties werden genomen of bepaalde certificaten van de kapitein werden afgenomen. België heeft zoals de heer de Veene stelt vroeger altijd vooruitstrevende wetgeving gehad (FOSO, Pers.com., 2017). Ook Prof. Dr. Eric van Hooydonk (2006: 12) stelt vast dat België tot 1970 een leidende internationale rol had wat betreft de ontwikkeling van het zeerecht.

Tot 1991 had de commissie een samenwerkingsovereenkomst met de Rechtbank van Koophandel. In 1991 is de commissie veranderd in een coöperatieve vennootschap vanwege commerciële drijfveren (FOSO, Pers.com., 2017). Sindsdien kan de Nautische Commissie ingehuurd worden door allerlei verschillende actoren om gerechtelijk deskundigenonderzoek te doen. Hierbij wordt een technisch advies gegeven waarbij geen juridische standpunten ingenomen mogen worden. Deze rapporten kunnen bij overeenstemming tussen de belanghebbende partijen gebruikt worden in een rechtszaak (Nautische Commissie, z.j.).

Naast de Nautische Commissie werd op 30 juli 1926 ook een Onderzoeksraad Scheepvaart ingesteld²¹. Deze deed voornamelijk oorzakelijk onderzoek met het doel om te kijken of degene die schuldig is bevonden al dan niet een inbreuk heeft gepleegd op de voorwaarde van de verlening van het brevet. In feite is dit een tuchtrechtbank die vandaag de dag nog bestaat, maar volledig valt onder justitie (FOSO, Pers.com., 2017).

Op 9 december 1998 werd het Koninklijk Besluit tot regeling van het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart aangenomen. Dit hield in dat per ongeval gekeken werd of het

²⁰Backer, de. P. (2016). Beleidsverklaring 2017 Noordzee. De Backer Philippe: S.l., 1-9.

²¹Wet tot instelling van een onderzoeksrade voor de scheepvaart. (1926, 30 juli).

ongeval onderzocht moest worden. Wanneer dit zo was werd een zogenaamde autonome cel opgericht met als oogmerk het voorkomen van soortgelijke ongevallen in de toekomst²². Deze autonome cel werd ook gebruikt voor maritieme ongevallen en werd ingevuld door een onafhankelijk onderzoeker. De Nautische Commissie werd tot en met 2015 aangesteld als onderzoeker (FOSO, Pers.com., 2017).

Dit stukje voorgeschiedenis is belangrijk in het vervolg van de ontwikkeling van de FOSO. In België heerst namelijk tot de EU richtlijn 2009/18/EC het idee dat met de autonome cellen België bij de beste leerlingen van de klas zat. In de maritieme sector was men in de overtuiging dat dit geen probleem was. Als een ongeval voordeed werd een Koninklijk Besluit opgesteld en werd de cel opgericht die een eindverslag met aanbevelingen opleverde. Vaak was dit de Nautische Commissie waar bekwame mensen – uitsluitend kapiteins – werkten die gedegen oorzakelijk onderzoek konden voeren (FOSO, Pers.com., 2017). Zo was voor 2009 totaal geen sprake van of idee over een totaal autonoom en onafhankelijk instituut wat onderzoek zou moeten doen naar maritieme ongevallen (FOSO, Pers.com., 2017). Dit kwam pas na het nieuwe EU directief in 2009. Uiteindelijk zou dit leiden tot de ‘Wet betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen’ aangenomen juni 2012. In deze periode (2009-2012) hebben veel verschillende gebeurtenissen plaatsgevonden.

Voordat deze gebeurtenissen aan bod komen moet een stuk context geboden worden. De periode kenmerkte zich door een politieke crisis, waarbij de langst durende formatie in de geschiedenis plaatvond, namelijk 541 dagen (Nieuwsuur, 2017; FOSO, Pers.com., 2017). Nadat in april 2010 premier Yves Leterme het ontslag van regering-Leterme II aanbood werden vervroegde verkiezingen uitgeschreven voor juni 2010. De formatie duurde van juni 2010 tot 6 december 2011 wanneer het kabinet Di Rupo wordt beëdigd. Ten tijde van en na de politieke crisis is een studie²³ verricht door de Universiteit van Leuven mede geïnitieerd door Prof. Van Vollenhoven. Dit onderzoek betrof onderzoeksvragen zoals (Maesschalck, Parmentier, Van Daele, Debacker & Mergaerts, 2014: 4):

1. Wat kan er geleerd worden uit buitenlandse casussen en in het bijzonder Nederland, waar een onderzoeksraad werkzaam is?
2. Hoe verloopt het ongevallenonderzoek momenteel in België
3. Wat is de wenselijkheid van het oprichten van een Belgische onderzoeksraad?

Een van de conclusies die getrokken kan worden is dat duidelijk is gekeken naar een volledig functionerende onderzoeksraad, namelijk de OVV in Nederland. Gekeken werd onder andere naar de staatsrechtelijke inbedding, de interne organisatie, de taken en bevoegdheden, de externe organisatie, het onderzoeksproces en de onafhankelijkheid. Het resultaat van het onderzoek werd als zeer nuttig

²²Koninklijk besluit tot regeling van het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart van 9 december 1998, nr. 98/3529, p 41413.

²³ Namavar, N. (2011). Opportuniteit en modaliteiten van de oprichting van een onafhankelijke onderzoeksraad voor de veiligheid voor België. Leuven: Leuven Instituut voor Criminologie, 1-241.

bevonden, maar werd opgeleverd in een periode waarin de regering hier niet warm of koud van werd (FOSO, Pers.com., 2017). Toch stelt dhr. de Veene dat het onderzoek geschreven is in opdracht van mensen die toen politiek actief waren. Vervolgens was er een tussenperiode, maar degenen die vandaag de dag verantwoordelijk zijn hebben wel weer dezelfde politieke kleur en hij ziet dat het nu wel weer wordt opgepakt (FOSO, Pers.com., 2017). Uiteindelijk werd in 2012 de nieuwe wet betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen aangenomen.

Echter daagt de Europese Commissie België voor het Europees Hof van Justitie in juni 2013, omdat Vlaanderen en Brussel de Europese Commissie nog altijd niet hebben geïnformeerd over de status van de oprichting van een onafhankelijke onderzoeksinstantie. De Europese Commissie wil zolang de richtlijnen niet in het Belgisch recht geïmplementeerd zijn een geldboete van 55.285 euro per dag opleggen (DeMorgen., 2013). Mogelijk is dit mede het gevolg van een verzoekschrift geschreven aan het Grondwettelijk Hof medio december 2012, ter vernietiging van de wet van 2 juni 2012, waardoor de zaak helemaal stil werd gelegd (FOSO, Pers.com., 2017). Uit het arrest van het Grondwettelijk Hof²⁴ wat hierop volgde in november 2013 bleek dat de wet in strijd was met de grondwet. Zo stelden de verzoekende partijen dat de bepaling waarin staat dat het innen van de bijdrage door havenbesturen moet gebeuren in strijd is met grondwetartikelen 10 en 11²⁵. Verder was er geen redelijke verantwoording voor de inwerkingstredende met terugwerkende kracht van de wet van 2 juni 2012. Daarbij werd ook vastgesteld dat de FOSO niet op retroactieve wijze aan zijn onderzoeksverplichtingen kon voldoen²⁶. Tevens trok het hof de onafhankelijkheid in kwestie. Het bestuur van de FOSO moet onafhankelijk kunnen opereren kijkende naar de Europese richtlijn 2009/18/EC. Echter werd in het geval van de FOSO de voorzitter onder direct hiërarchisch gezag geplaatst van een Minister. Het hof oordeelde dat niet uit te sluiten was dat de bevoegde minister in bepaalde omstandigheden moet worden beschouwd als een partij of instantie waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn ten opzicht van de opdrachten toevertrouwd aan de FOSO²⁷.

Het arrest van het Grondwettelijk Hof heeft letterlijk gezorgd voor het deels herschrijven van de wet uit 2012. De nieuwe wet die hieruit voortkomt, is de wet die unaniem is aangenomen op 19 juli 2017 (FOSO, Pers.com., 2017). Hiertussen zijn nog een aantal dingen belangrijk voor de ontwikkeling van de FOSO. Zo werd in 2014 een boek²⁸ geschreven met raakpunten met het onderzoek uit 2011, ook Prof. Van Vollenhoven heeft hiervoor een hoofdstuk geschreven. Het onderwerp was het opzetten van een multimodaal veiligheidsorgaan in België. Wederom werd gekeken naar andere landen om de

²⁴ Uitspraak v/h Grondwettelijk Hof van 21 november 2013, nr. 158/2013.

²⁵ Uitspraak v/h Grondwettelijk Hof van 21 november 2013, nr. 158/2013, p. 26-28.

²⁶ Uitspraak v/h Grondwettelijk Hof van 21 november 2013, nr. 158/2013, p. 30-31.

²⁷ Uitspraak v/h Grondwettelijk Hof van 21 november 2013, nr. 158/2013, p. 21

²⁸ Maesschalck, J., Parmentier, S., Daele, D. van, Debacker, J., & Mergaerts, L. (Red.). (2014). *Waarheidsbevinding en adviesverlening bij rampen: naar een onderzoeksorgaan voor veiligheid in België?*. Leuven, België: Universitaire Pers Leuven

wenselijkheid en haalbaarheid hiervan te identificeren. Dhr. de Veene stelt vast dat een van de problemen bij dit onderzoek was dat getracht werd ook de nucleaire sector te betrekken. Echter werd dit gezien als zo een ander vakgebied dan scheepvaart, luchtvaart en het spoor dat dit niet goed samen zou gaan. Dit zou tegelijkertijd een van de hoofdargumenten zijn om het multimodale onderzoeksorgaan te bekritisieren (FOSO, Pers.com., 2017).

De volgende gebeurtenis die invloed heeft gehad op de FOSO is de aanvaring tussen de Flinterstar en de Al Orai in oktober 2015. Hier werd door de Belgische overheid dhr. de Veene aangesteld als onafhankelijk onderzoeker middels een Koninklijk Besluit. Bij het onderzoek is assistentie verleend door de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Marshall Islands. Tot aan dit ongeval is weinig tot geen media-aandacht geweest voor de ontwikkeling van de FOSO en inbreukprocedure van de EC. Volgens de Veene komt dit waarschijnlijk doordat steeds snel en adequaat gereageerd werd op ontwikkelingen in de sector. Zo werd na een ongeval snel via de wet van de autonome cel een onafhankelijk onderzoeker aangesteld en was het bewustzijn betreffende een dergelijk veiligheidscultuur onder de bevolking niet aanwezig.

In de tussentijd werd de druk bij de Belgische overheid wel steeds groter omdat des te meer duidelijk werd dat België tot een van de slechtste leerlingen van de klas behoorde (FOSO, Pers.com., 2017). België heeft ten slotte grote havens en kleine visserijvloeden waar ongelukken gebeuren waar de ogen niet voor gesloten mogen blijven. Daarom is het belangrijk dat België een voortrekkersrol moet hebben kijkend naar de Belgische havens en de koopvaardij aldus Hans de Veene (Pers.com., 2017). Dit ongeval heeft dan ook tot veel media-aandacht geleid. Mede dankzij de ernst van het ongeval (olie dreef richting de Nederlandse kust), de twee betrokken landen, (Nederland en de Marshall Islands), de media-aandacht en een verandering in de publieke opinie heeft het ongeval een grote invloed gehad op de snelheid van het proces naar een onafhankelijk maritiem onderzoeksorgaan (FOSO, Pers.com., 2017). In de publieke opinie was veiligheid ineens een 'hot issue', want men zag en ondervond de gevolgen van een ongeval en werd bewust van al die tankers die voor de kust lagen. Ook staatsecretaris Tommelein stelde dat het zinken van de Flinterstar veel stof heeft doen opwaaien en scheepvaartongevallen actueler heeft gemaakt dan ooit. Daarnaast stelde hij vast dat de Noordzee druk bevaren wordt en dat het noodzakelijk is incidenten te onderzoeken om hiervan te kunnen leren (Tommelein, 2016). Hierdoor kwam het issue ineens hoog op de politieke agenda en ontstond voor de opportune politicus de zogenaamde *window of opportunity*. Het rapport van de Flinterstar werd eind 2016 gepubliceerd.

Tussentijds heeft een audit van de EMSA plaatsgevonden bij de FOSO, waarbij de FOSO hard onderuit is gegaan (FOSO, Pers.com., 2017). De FOSO was namelijk niet onafhankelijk, had geen eigen personeel of onderzoekers, voerde geen actieve onderzoeken, rapporteerden zij niet op de

correcte wijze en werd de database (EMCIP) niet aangevuld. Als reactie werd een Koninklijk besluit²⁹ getekend op 11 juli 2016 om de FOSO zo snel mogelijk operationeel te krijgen. Zo moest namelijk voldaan worden aan de internationale en Europese verplichtingen en moest de inbreukprocedure beëindigd te worden. Het KB stelde Koen van der Borre aan als Directeur FOSO. Hierdoor werd de FOSO wel operationeel geacht en kon onderzoek worden uitgevoerd.

In 2016 werd een nieuw voorontwerp goedgekeurd door de ministerraad waar wetswijzigingen instonden die voorgaande wetten dienden te vervangen. Zo werden de volgende wetten veranderd om te voldoen aan de eisen opgesteld door de EU: de wet betreffende de maritieme beveiliging van 5 februari 2007, de wet betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen van 2 juni 2012 en de organieke wet betreffende de houdende oprichting van de begrotingsfondsen van 27 december 1990 (Delafortrie & Springael, 2016). Voor een aantal zaken is gekeken naar andere landen. Zoals Engeland en de MAIB en hun samenwerkingsovereenkomst met Justitie voor het opvragen van gegevens. Maar stelt dhr. de Veene, op dit moment moest het voldoen aan de internationale eisen. Zo werd gekeken naar wat niet klopte, ook volgens het arrest van het Grondwettelijk Hof en zo werd de wet als het ware strak getrokken (FOSO, Pers.com., 2017).

Begin juni 2017 werd opnieuw een Koninklijk besluit getekend om Hans de Veene aan te stellen als hoofdonderzoeker bij de FOSO. Want stelt het KB³⁰:

“Overwegende dat een onderzoek naar het dodelijk ongeval aan boord van het vaartuig Fast Herman en het zinken van het vaartuig Z.582 Assanat noodzakelijk zijn”;

“Overwegende dat Hans De Veene beschikt over de noodzakelijke kwalificaties om een onderzoek uit te voeren”;

“Overwegende dat de FOSO echter zo snel mogelijk operationeel moet worden om de inbreukprocedure te beëindigen en om aan de internationale en Europese verplichtingen van België te voldoen.”

Uit het KB blijkt dat de FOSO zo snel mogelijk operationeel moet worden door het officieel aanstellen van Koen van der Borre als directeur en Hans de Veene als hoofdonderzoeker om de inbreukprocedure te beëindigen en aan de internationale verplichtingen te voldoen. Kort hierna wordt op 19 juli 2017 de nieuwe wet betreffende de FOSO unaniem aangenomen waarmee de wet uit 2012 wordt vervangen. Met de nieuwe wet voldoet de FOSO aan alle Europese richtlijnen en internationale normen. De FOSO is officieel in werking getreden op 1 september 2017 waarna de officiële wervingsprocedure voor personeel start in januari 2018 (FOSO, Pers.com., 2017).

²⁹ Koninklijk besluit betreffende de aanstelling van een directeur bij de Federale Onderzoeksinstantie voor Scheepvaartongevallen, 11 juli 2016.

³⁰ Koninklijk besluit betreffende de aanstelling van een directeur en een onderzoeker bij de Federale Onderzoeksinstantie voor Scheepvaartongevallen, 18 juni 2017.

4.4.3 Critical Junctures

In deze casus is duidelijk een tweetal *critical junctures* vast te stellen die hebben bijgedragen aan de institutionele ontwikkeling van de huidige onderzoeksinstantie de FOSO. Omdat de FOSO nog maar kort bestaat en ontwikkelingen tussen 1800 en 2008 niet aantoonbaar invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de FOSO worden de oprichtingsjaren van 2009 tot 2012 als eerste *critical juncture* genomen. De tweede *critical juncture* begint op het moment dat de ‘wet betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen’ is aangenomen tot de aanpassing van de wet uit 2012 op 19 juli 2017 waarin wetsveranderingen plaatsvonden die veel invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de FOSO.

4.4.3.1 Critical Juncture I – 2009 tot juni 2012

Zoals bovengenoemd is de eerste significant belangrijke periode in tijd de periode 2009 tot juni 2012. Hierin werd de fundering voor de FOSO gelegd die een belangrijke invloed heeft gehad op de uiteindelijke vorm en structuur van de FOSO.

Deze *critical juncture* wordt ingeleid door een factor die zowel de *permissive* als de *productive conditions* voor de *critical juncture* vormen. Zoals vastgesteld was voor de Europese directief 2009/18 geen sprake van of idee geweest over een onafhankelijk autonoom onderzoeksinstituut voor de scheepvaart in België. Het directief creëert zodoende een context voor het veranderen van ongevalsonderzoek in België, omdat het onafhankelijk ongevalsonderzoek verplicht stelde. Dit creëerde dus tegelijkertijd deels de richting van de verandering door de nieuwe vereisten die de EU stelt.

Er zijn een paar belangrijke aanleidingen voor de oprichting en ontwikkelingen van de FOSO vast te stellen. Ten eerste door de nieuwe wetgeving vanuit de EU kan vastgesteld worden dat een exogene schok plaatsvond die de reden tot verandering bewerkstelligde betreffende de inrichting van ongevalsonderzoek. Ten tweede overheerste binnen de Belgische overheid het idee dat zij alles goed geregeld hadden. Echter doordat de normen van ongevalsonderzoek internationaal veranderden voldeden de Belgische gehanteerde normen en bijbehorende werkwijze niet meer. Hoewel het concept *rule altering* redenen beschrijft voor endogene veranderingen in een organisatie kan de werking van dit concept wel deels de reden voor de wet en de veranderingen vatten. Dit valt namelijk toe te schrijven aan de discrepantie tussen de normen gesteld door de EU en de normen en ideeën gehanteerd door de Belgische overheid.

Bovenstaande concepten typeren echter meer de reden voor de verandering maar niet de verandering zelf. Voor de typering van de oprichting van de FOSO als zijnde de verandering zijn ook een aantal concepten te identificeren. Ten eerste door het onderzoek naar de werking en inrichting van onder

andere de Onderzoeksraad voor Veiligheid in Nederland is nadrukkelijk gekeken naar soortgelijke organisaties in hetzelfde speelveld. Zoals dhr. de Veene terecht vaststelde: “waarom zou je het wiel opnieuw moeten uitvinden?” Deze observatie zou adequaat zijn om vast te stellen dat aan de indicatoren voor mimetisch isomorfisme wordt voldaan. Echter zoals vermeld is de invloed van de studie op de wet die volgde in 2012 niet duidelijk. Wel is duidelijk dat gekeken is naar andere al bestaande onderzoeksorganen in verschillende landen. Het concept mimetisch isomorfisme beschrijft niet de mate van invloed maar slechts dat gekeken is naar andere (beter) presterende organisaties. Zo kan gesteld worden dat een vorm van mimetisch isomorfisme wel degelijk aantoonbaar is.

Ten slotte was de oorzaak van verandering de nieuwe Europese richtlijn. Hierin wordt duidelijk dat het verplicht is een onafhankelijke autonome onderzoeksinstantie in te stellen en tevens de eisen en voorwaarden waaraan deze moet voldoen. Vastgesteld kan worden dat ook gedwongen isomorfisme heeft plaats gevonden door de duidelijke kaders waar een land zich aan moet houden om hieraan te voldoen.

De drie jaar die het duurde voordat de wet werd aangenomen is mede toe te schrijven aan de politieke crisis waarin België zich bevond. Geen bewijs is gevonden dat het issue van het oprichten van een onderzoeksorgaan door personen of subsystemen in een houdgreep is gehouden, niets wijst op de aanwezigheid van negatieve feedback. Wel zijn aanwijzingen te vinden voor het feit dat door de politieke crisis het oprichten van een onderzoeksorgaan geen hoge prioriteit had. Andere dringendere zaken hadden (logischerwijs) prioriteit waardoor het proces langer duurde dan misschien nodig was geweest. Zo werd het beleid omtrent dit issue toch constant gehouden en kan de drie jaar die het duurde voordat een nieuwe wet werd aangenomen mede hierdoor verklaard worden. Verder zijn geen aanwijzingen gevonden dat sprake is geweest van positieve feedback loops.

Ondanks de vastgestelde concepten voor de verandering hebben ook politieke factoren bijgedragen aan de vorm van de FOSO. Na de politieke crisis kwamen twee partijen aan de macht die trachten het staatsapparaat te verkleinen waardoor de oprichting van nieuwe overheidsorganen lastiger werd en weinig tot geen geld mocht kosten. Hierdoor moest de FOSO zelfvoorzienend zijn en is het toegewezen tot het innen van geld van Belgische schepen en schepen varende onder een andere vlag die de Belgische havens aandeden. Het politieke klimaat met bijbehorende regeringspartijen hebben zo invloed gehad op de inrichting van de (financiële) structuur van de FOSO.

4.4.3.2 Critical Juncture II – 2012 tot 19 juli 2017

De tweede *critical juncture* is de periode juni 2012 tot 19 juli 2017. Deze periode kenmerkt zich als cruciaal voor de ontwikkeling van de FOSO. Naar aanleiding van de gebeurtenissen die zich afspelen in dit tijdframe wordt de wet betreffende de federale instantie voor onderzoek van

scheepvaartongevallen aangepast. Zodoende vinden veranderingen plaats die belangrijke invloed hebben gehad op de FOSO.

Deze *critical juncture* wordt ingeleid door tot vernietiging verklaring van de wet uit 2012 bij het grondwettelijk hof. Het arrest van het Grondwettelijk Hof besluit dat deze vernietiging deels gegrond is wat ervoor heeft gezorgd dat de wet³¹ herschreven zou moeten worden. Dit arrest creëert zodoende een *permissive condition* die de *critical juncture* mogelijk maakt. Tegelijkertijd is het arrest ook een *productive condition*, omdat beleid/ideeën in de wet verworpen worden en hier nieuw beleid voor in de plaats moet komen wil de FOSO operationeel worden. Belangrijke aanleidingen voor de oprichting en ontwikkeling voor de FOSO zijn hier als volgt.

Ten eerste is net zoals in de eerste *critical juncture* wordt de richting van het beleid afgedwongen door internationale wetgeving, maar nu ook door het arrest van het Grondwettelijk Hof die oordeelt dat de wet in strijd is met de grondwet en aanpassing behoeft. Ook door de aanwezigheid en manier van accreditatie, namelijk door een audit van de IMO in 2014 en een audit van de EMSA in 2016, werd vastgesteld dat de FOSO nog steeds niet operationeel was. Een direct gevolg van de boete en audit waren de KB's die ervoor moesten zorgen dat de FOSO operationeel werd. Hieruit valt te concluderen dat wederom gedwongen isomorfisme heeft plaats gevonden.

Ten tweede werd het boek zeer nuttig bevonden en werden de onderzoeksbevindingen uit het onderzoek van 2011 opnieuw opgepikt. De invloed van het onderzoek en het boek is lastig vast te stellen, echter stelde Hans de Veene dat nadrukkelijk gekeken is naar de MAIB voor hun samenwerking met justitie. Dit duidt op het leren en overnemen van beleid uit soortgelijke organisaties, ook wel mimetisch isomorfisme. Bij dit boek was ook Prof. van Vollenhoven betrokken. Zijn rol is niet bevraagd en niet vastgesteld, zo kan over zijn inbreng of invloed niets concreets worden gezegd. Wanneer dit wel het geval was geweest zou misschien onder voorbehoud gesteld kunnen worden dat een *boundary spanner* hier voor de nodige inbreng/verandering heeft gezorgd.

Ten derde het ongeval met de Flinterstar, wat aangeduid kan worden als exogene schok. Dit heeft veel zoden aan de dijk gezet. Dit genereerde veel meer media-aandacht voor het issue waardoor ook de publieke opinie omtrent veiligheid veranderde. Of een vorm van priming of framing heeft plaatsgevonden kan niet met zekerheid worden gezegd. Het ongeval zorgde wel dat het issue hoger op de politieke agenda kwam waardoor het proces om de FOSO operationeel te krijgen versneld werd. Ten slotte moet ook vastgesteld worden dat om aan de internationale regelgeving te voldoen voor het voorontwerp van de nieuwe FOSO wet in 2016 gesleuteld is aan drie andere wetten om de financiën in deze wet mogelijk te maken. Dit kan duiden op het toevoegen van additionele structuren, dit was echter niet om onveranderbare elementen te omzeilen. Van *patch-up* kan zodoende geen sprake zijn.

³¹ Wet betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen van 18 juni 2012

Concluderend heeft De FOSO de grootste ontwikkelingen gekend vanaf 2009 wanneer de directief 2009/18/EC wordt aangenomen. Dit betekende de start voor de ontwikkeling van een autonome en onafhankelijke maritieme onderzoeksinstantie. De belangrijkste aanleiding in de ontwikkeling en oprichting van de FOSO waren exogene schokken: het nieuwe EU-directief, ongelukken waaronder de Flinterstar die zorgden voor positieve feedbackloops op zoek naar verandering. De opgetreden veranderingen zijn te typeren als: mimetisch isomorfisme en gedwongen isomorfisme.

5. Conclusie & Discussie

In dit hoofdstuk zal per casus de conclusie kort worden besproken waarna een overkoepelende vergelijkende conclusie zal volgen. Over de vastgestelde ontwikkeling en geïdentificeerde mechanismen kan zoals eerder vermeld niet gegeneraliseerd worden, toch zullen enkele opmerkelijke soortgelijke bevindingen ook besproken worden. Aan het eind van dit hoofdstuk zal de onderzoeksvraag worden beantwoord.

5.1 Conclusie & Case vergelijking

Om patronen en trends te identificeren in de aanleidingen tot de oprichting en ontwikkeling van maritieme onderzoeksinstanties wordt een vergelijking gemaakt. Hieruit zal ook de beantwoording van de onderzoeksvraag volgen. Belangrijk is dat deze vergelijking uitsluitend betrekking heeft op de onderzochte casussen, want generalisatie naar andere onderzoeksinstanties is niet mogelijk. Eerst zal een vergelijking volgen tussen aanleidingen voor verandering die in meerdere casussen speelden. Vervolgens zal een vergelijking volgen tussen de typeringen van de geïdentificeerde veranderingen.

De eerste gelijkenis die geïdentificeerd kan worden is het feit dat bij drie van de vier casussen exogene schokken belangrijke aanleidingen vormden tot het oprichten van een maritieme onderzoeksinstantie, waarbij de exogene schokken veelal grote ongelukken waren. Zowel in Engeland, Duitsland als in België kan gesteld worden dat een groot ongeval de directe aanleiding was. In alle drie de casussen kan vastgesteld worden dat de ongelukken een positieve feedbackloop veroorzaakte. De ongelukken zetten namelijk de issues omtrent ongevalenonderzoek op de macropolitieke agenda waarna ook door middel van de media een beweging naar verandering ingezet werd. Deze bewegingen richting onafhankelijk ongevalenonderzoek werden alle versneld en versterkt door de feedback afkomstig van de media, de publieke sfeer en interacties met andere staten op de politiek.

Het tweede patroon wat geïdentificeerd kan worden is dat in drie van de vier casussen een discrepantie ontstond tussen de gehanteerde normen en werkwijzen, en nieuw ontwikkelde ideeën over de inrichting van ongevalenonderzoek. Hierbij is het falen van de status quo het verklarende concept. In Engeland gebeurde dit naar aanleiding van een exogene schok, namelijk de conclusies van de *public inquiry* over de Herald of Free Enterprise die de normen en opvattingen over ongevalenonderzoek op scherp zette en stelde dat deze verkeerd waren. In Duitsland werd al in 1969 vastgesteld dat een foutieve mix van procedures aanwezig was. Echter kwamen deze ideeën over hoe het wel zou moeten zijn pas echt aan bod bij het aannemen van de SeeUG in 1986. Deze nieuwe ideeën vervingen de oude pas naar aanleiding van een groot ongeluk met de Pallas. In België was ook sprake van een discrepantie tussen oude en nieuwe normen, maar de Belgen zagen dit zelf niet omdat zij het idee hadden dat zij hun zaken goed op orde hadden tot het nieuwe EU directief. Engeland en Duitsland

waren zich duidelijk bewust van de discrepantie en wilde dit veranderen. België daarentegen niet en ging pas nadenken over een soort FOSO nadat de EU dit verplicht had gesteld. Deze verplichting was zodoende overheersend in deze casus.

Het derde patroon dat belangrijk is voor de oprichting en ontwikkeling van maritieme onderzoeksinstanties betreft de interactie effecten waaruit vormen van isomorfisme volgen. Het kijken naar en leren van andere organisaties en staten die verder waren in de ontwikkeling van maritieme onderzoeksraden zorgden voor gelijkenissen in de ontwikkeling en structuren van de onderzoeksraden. Hier zijn echter wel verschillen in op te merken. De Marine Accident Investigation Branch MAIB keek ten tijde van de oprichting vooral naar de Air Accident Investigation Branch (AAIB) voor wetgeving en *best practices*. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat het een van de eerste in zijn soort was. Door de jaren heen werd wel naar andere maritieme onderzoeksinstanties gekeken. Ook de BSU keek naar de luchtvaartsector. De wet voor ongevallenonderzoek werd bijna letterlijk gekopieerd. Verder werd direct na de oprichting een onderzoeker van de MAIB ingehuurd ter begeleiding en educatie. Ten slotte de FOSO, in deze is duidelijk gekeken naar andere landen, zo werd bijvoorbeeld gekeken naar de MAIB voor de samenwerking met justitie. In deze drie casussen zijn zodoende interacties tussen dezelfde en soortgelijke organisaties belangrijk geweest.

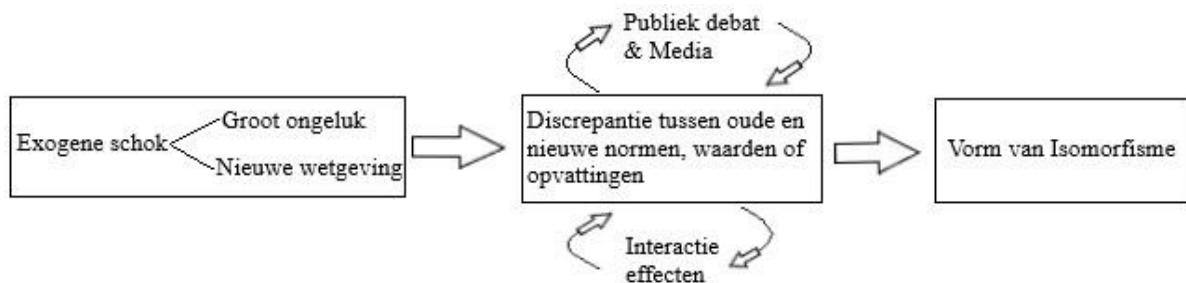
Interactie effecten uitten zich veelal in mimetisch isomorfisme, wat tevens de belangrijkste typering is van de geïdentificeerde veranderingen. Doordat maritieme onderzoeksraden zich niet tegelijkertijd ontwikkelden ontstond de ruimte om naar een ander te kijken om zo niet opnieuw het wiel uit te hoeven vinden, zoals vastgesteld in de Belgische casus. Gedwongen isomorfisme was in België een belangrijke drijfveer voor verandering. In de Duitse casus speelde gedwongen isomorfisme ook een rol. Verder kan voor elke casus beargumenteerd worden dat de veranderingen te typeren zijn als een vorm van normatief isomorfisme. Ze zijn namelijk onderdeel van dezelfde groep van partijen, de mate van interactie is hoog en daarbij ook de centralisatie van bronnen. Echter waren andere zaken te identificeren die ten tijde van de oprichting meer invloed uitoefende.

Nu de overeenkomende aanleidingen en typering van de geïdentificeerde veranderingen besproken zijn zal de onderzoeksvraag beantwoord worden. De onderzoeksvraag luidde: ‘Wat zijn belangrijke factoren of gebeurtenissen die hebben bijgedragen aan de oprichting en de ontwikkeling van maritieme onderzoeksinstanties?’

Uit dit onderzoek blijkt ten eerste dat onverwachte exogene schokken in de vorm van grote ongelukken en nieuwe bindende wetgeving een belangrijke factor vormen. De schokken creëerden positieve feedbackloops die de discrepantie tussen gehanteerde normen en de nieuwe normen op scherp stelt waardoor het proces van het oprichten van een onafhankelijke onderzoeksinstantie

versneld en versterkt werd. Ook nieuwe, ofschoon niet-bindende richtlijnen blijken een belangrijke aanleiding te vormen. Sommige landen willen hieraan voldoen omwille de verhoogde standaard en kwaliteit. Hierbij spelen processen van internationale normsetting een rol, waarbij redenen om te willen voldoen aan dergelijke normen en richtlijnen bijvoorbeeld, reputatie, lidmaatschap en internalisering zijn³².

Ten slotte zijn interactie-effecten belangrijke aanleidingen tot verandering. Meer specifiek leiden interactie-effecten vaak tot vormen van isomorfisme. Zo werd in de maritieme sector veelal gekeken naar hoe en wat andere onderzoeksinstanties deden. Dit bewerkstelligt een proces van zelfreflectie waardoor organisaties door middel van lering of het gewoonweg kopiëren van procedures ontwikkelen en veranderen. Figuur 2 hieronder is een kernachtige weergave van de meest voorkomende mechanismen die zojuist besproken zijn.



Figuur 2: Visualisatie van conclusie

5.2 Observaties & Advies

Na het opmaken van de conclusies is het van belang ook enkele observaties te bespreken waaruit een aantal aanbevelingen volgen ten behoeve van het verstevigen van de OVV als organisatie in de toekomst.

Ten eerste, met het oog op het beperken van veiligheidsrisico's en het waarborgen van de veiligheid van de burger waar deze afhankelijk is van de overheid valt het volgende op te merken. Uit de conclusie blijkt dat een groot deel van de maritieme onderzoeksraden grote ontwikkelingen hebben gekend na grote ongevallen met vele slachtoffers. De institutionele ontwikkeling van onderzoeksraden was dus veelal reactief. De OVV is in de eerste plaats in het leven geroepen om van ongevallen te leren en deze in de toekomst proactief te voorkomen. Op dit moment zijn risicogebieden waar te nemen, zoals het digitale domein, waar met grote zekerheid van gezegd kan worden dat deze steeds

³² Normsetting en onderliggende mechanismen worden door Axelrod (1986) besproken. Reputatie lijkt hier evident. Lidmaatschap betreft het deel uitmaken van een groep dat gezamenlijke normen en doelen uitdragen, Wanneer een staat deze zou schenden zou het zijn eigen belangen en doelen schaden. Internalisering houdt een soort lock-in in waarbij een actor een bepaalde norm eigen maakt en deze zodoende niet wil overtreden (Axelrod, 1986: 1105-1107).

belangrijker, maar ook gevaarlijk worden. Het is de vraag of organisaties zoals de OVV reactief van aard moeten blijven.

Er kan een goede rol voor de OVV liggen door de focus op risico's die voorvallen kunnen veroorzaken, dan alleen reageren op voorvallen die zich hebben voorgedaan. De OVV zou zo haar reactieve rol kunnen ombuigen tot een meer preventieve rol. Het begrip voorval zou kunnen worden uitgebreid door toevoeging van risico's in domeinen die mogelijk de veiligheid van de burger en de hele samenleving kunnen schaden. Zo zou de focus niet alleen moeten liggen op fysieke veiligheid maar ook op ontastbare veiligheid. Tegenwoordig zijn de verschillende industrieën of sectoren namelijk zo verweven met en afhankelijk van elkaar dat veiligheid niet enkel meer betrekking heeft tot het fysieke domein. Denk aan cyberaanvallen op ziekenhuizen, het elektriciteitsnet of de infrastructuur van de exportsector. De OVV zou maatregelen kunnen nemen en voorbereidingen treffen om een digitaal cluster op te zetten zodat deze incidenten onderzocht maar misschien ook voorkomen kunnen worden. Een multimodale onderzoeksraad is namelijk gebaat bij een hoge mate van vertrouwen, geloofwaardigheid en aanzien. Het beschikken over een breed palet van deskundigheid in meerdere domeinen is hierin belangrijk en zal het imago en de vergaarde autoriteit positief beïnvloeden. De OVV doet het wat deze punten betreft goed. De trend van onderzoek naar meer maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken is positief. Het is hierbij wel van belang dat de OVV zich binnen haar mandaat beweegt. Wanneer de OVV deze trend wil vasthouden en ook onderzoeken wil voeren buiten het wettelijke mandaat moet misschien het mandaat van de OVV worden uitgebreid. Zo kan de OVV zich blijven ontwikkelen, de autoriteit van de organisatie versterkt worden en kan het blijven inspelen op de noden voortkomend uit de complexe context waarin de OVV zich begeeft. Het doel waaruit het mandaat volgt luidt³³:

“Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een algemene onafhankelijke raad in te stellen voor het onderzoek van rampen, ongevallen en incidenten teneinde de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van het voorval of de categorie voorvallen en van de omvang van hun gevolgen vast te stellen en daaraan aanbevelingen te verbinden”

Hierin zou naast rampen, ongevallen en incidenten ook risico's of veiligheidsrisico's toegevoegd kunnen worden. Zo heeft de OVV meer bewegingsruimte om ook onderzoek te doen naar en binnen risicodomeinen.

In de verschuiving van een reactief-adviserende rol naar een proactief-adviserende rol schuilt echter wel een risico. Wanneer de OVV zich bezig zou houden met risico's die maatschappelijk en politiek nog niet voldoende onderkend worden zou de OVV in een discutabele positie terecht kunnen komen

³³ Kamerstuk 28634-(R1727) nr. 32. Instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid (Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid).

en aan draagvlak kunnen inboeten. Dit zou kunnen gebeuren als de OVV advies zou geven op basis van bepaalde ontwikkelingen en trends die door verschillende maatschappelijke partijen anders worden ervaren, in plaats van op harde feiten. Hoe de OVV zich verder zal ontwikkelen is vanuit de gebruikte theorieën niet te voorspellen. De OVV zou hier zelf wel sturing aan kunnen geven door voldoende onderbouwing aan te dragen voor een noodzakelijke verandering van haar rol op basis van geïdentificeerde risico's, die als een geleidelijke exogene schok beschouwd kunnen worden.

Het is van belang als organisatie om door te ontwikkelen, hiervoor kan extra budget nodig zijn. De onafhankelijke positie van de OVV zou in gevaar kunnen komen door financiële afhankelijkheid van de wispelturigheid van het democratisch bestel en het heersende politieke klimaat. De veiligheid van de burger en het bevorderen hiervan is belangrijk in een risicosamenleving. Aan dit gegeven en aan het nut van de OVV zou niet getornd mogen worden. Uit dit onderzoek blijkt dat ondanks de totaal verschillende context maritieme onderzoeksraden zich na bepaalde gebeurtenissen ontwikkelen. Wil de OVV doorontwikkelen zal het strategische keuzes moeten maken, bijvoorbeeld in haar rekwest om extra budget. Zo zou een rekwest voor extra budget het best kunnen plaatsvinden na een groot ongeluk of meerdere kleine ongelukken ter vergroting van de onderzoekscapaciteit. De OVV moet dan een misschien deels onbekende rol van beleidsentrepreneur innemen. Wel moeten deze strategische keuzes betreffende kwesties die gerelateerd zijn aan de verdere ontwikkeling van de OVV altijd zorgvuldig worden afgewogen. Het is van belang dat de OVV politiek niet ter discussie komt te staan, omdat dit afbreuk zou kunnen doen aan de autoriteit en geloofwaardigheid.

Een andere interessante constatering in de interviews is dat de mensen werkzaam in andere maritieme onderzoeksraden, een multimodale onderzoeksraad als ultieme *best practice* zien. In België is de intentie te groeien naar een multimodale onderzoeksraad uitgesproken in een beleidsverklaring. Maar ook onderzoekers in de BSU en de MAIB zien de voordelen van een multimodale onderzoeksraad. Hierbij zijn flexibiliteit, kostenefficiëntie, de uitwisseling van expertise en de mogelijkheid om onderzoekers uit een sector te betrekken bij een onderzoek waardoor kruisbestuiving kan ontstaan de belangrijkste argumenten. In dit onderzoek is vastgesteld dat onderzoeksinstanties veel van elkaar leren en *best practices* van elkaar overnemen. Het promoten van de integratie van alle onderzoeksorganen in andere landen is niet de taak van de OVV. Echter zou de internationale veiligheidssector gebaat zijn bij sterk geïntegreerde organisaties die hun expertise in alle mogelijke sectoren delen. Andere landen zien hier ook de voordelen van in. Echter bestaan veel tegenwerkende krachten binnen de losse onderzoeksinstanties die een scala aan redenen hebben om dit idee te verwerpen. Nederland zou zich daarom hard kunnen maken voor de voordelen van een multimodale raad in de EU, en pleiten voor multimodale raden in elke EU-lidstaat als nieuwe standaard. De betrokkenheid van de OVV lijkt hier evident.

Dit raakt ook een andere kwestie, namelijk de angst die bestaat om bijvoorbeeld getuigenverklaringen te delen vanwege verschillen in nationale wetgeving over de bescherming van diezelfde getuigen. Dit kwam naar voren in de interviews met de MAIB. Omdat soms geen harmonisatie bestaat in de achterliggende wetgeving waar de onderzoeksinstantie op handelen kan dit vaker dan gewenst zorgen voor terughoudendheid in het delen van getuigenverklaringen of in slechtere samenwerking over het algemeen. Ik wil daarmee beargumenteren dat het harmoniseren van alle wetgeving onderliggend aan de onderzoeksinstanties belangrijk is in de samenwerking en de verdere ontwikkeling van samenwerkingsverbanden.

5.3 Discussie

In de discussie worden enkele ambiguïteiten uit de literatuur besproken.

In het stuk van Capoccia en Kelemen (2007) gesteld dat een eis voor een *critical juncture* is dat deze niet langer mag duren dan het effect wat deze bewerkstelligt. Hier zijn wel een aantal dingen op af te dingen. De aanloop naar een grote verandering kan namelijk veel tijd kosten, maar de verandering zelf hoeft niet veel tijd te kosten. Als gekeken wordt naar het feit dat Prof. van Vollenhoven in 1983 al een brief schreef over de inrichting van een soort OVV. De *productive conditions* werden zo al deels gecreëerd tweeëntwintig jaar voor de oprichting van de OVV. Na de rampen in de jaren negentig werden deze versterkt doordat het onderwerp opnieuw op de macropolitieke agenda werd gedwongen. De *productive conditions* of de daadwerkelijke verandering kwam pas in 2005 met de oprichting van de OVV. Hierbij zijn meerdere verschillende organisaties opgegaan in één organisatie, wat gekenmerkt mag worden als ten eerste een overwinning voor de veiligheidssector en ten tweede als een immense verandering en zodoende bij uitstek een *critical juncture*. Zo duurde de *critical juncture* in principe tweeëntwintig jaar. Het effect of gevolg, de OVV, bestaat nog maar twaalf jaar. Zodoende duurde de *critical juncture* langer dan het bewerkstelligde effect. Ook Soifer (2012) bekritiseert de tijdsduur van een *critical juncture* zoals gesteld door Capoccia en Kelemen. Hij stelt dat *critical junctures* niet zozeer een karakteristiek zijn van ons theoretisch kader maar empirische karakteristieken van de historische context. Hij stelt wel dat de mate van criticiteit van een *juncture* theoretisch beschreven kan worden. Echter de aanwezigheid of afwezigheid en de tijdsduur van een *critical juncture* dienen empirisch vastgesteld te worden (Soifer, 2012: 1594). Dit sluit aan op mijn eerder genoemde argument in deze alinea en het lijkt mij zodoende logischer om *critical junctures* in de toekomst te specificeren door een bundeling van geschreven literatuur. Het combineren van verschillende perspectieven en kennis leidt zo tot een completer inzicht over *critical junctures*. Hierbij zou dan bijvoorbeeld ook de mate van verandering en de veroorzaakte padafhankelijkheid ook in acht wordt genomen.

Verder hebben Capoccia en Kelemen (2007) ook gesteld dat *critical junctures* vaak worden

geassocieerd met verandering. Terwijl *critical junctures* niet per se verandering te weeg hoeven te brengen kijkend naar het artikel van Soifer (2012) en tabel 1 van deze scriptie. Hier schieten Capoccia en Kelemen dus tekort. Uit de theorie en de empirie van dit onderzoek blijkt dat een *critical juncture* een keuzepunt in tijd waarin verandering een bepaalde vorm krijgt. Als geen verandering geïdentificeerd wordt is een *critical juncture* eerder een crisis met geen verandering tot gevolg zoals ook Soifer (2012) beschrijft. Wanneer deze distinctie wordt gemaakt kan ook de definitie van *critical juncture* duidelijker en eenduidiger gespecificeerd en gehanteerd worden wat bijdraagt aan de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek.

Ten slotte kennen de exogene en endogene veranderingen zoals geconceptualiseerd door Koning (2016), ambiguïteit. Dit is ook behandeld in de operationalisering. Zijn concepten beschrijven niet uitsluitend verandering, maar ook aanleidingen of oorzaken voor verandering. Zo vloeien de oorzaken voor verandering en de typering van de daadwerkelijke verandering in de indicatoren van de concepten in de publicatie van Koning in elkaar over. Wanneer deze niet ontward worden ontstaan problemen in het identificeren van causale mechanismen, omdat oorzaak en gevolg door elkaar gaan lopen. Zo krijg je beperkingen in de validiteit van het onderzoek, omdat niet gemeten wordt wat je wilt meten. Daarom is de keuze gemaakt om zelf deze scheiding aan te brengen en enkele indicatoren weg te laten om deze ambiguïteit in de kiem te smoren.

5.4 Reflectie

Terugkijkend op het onderzoeksproces zou ik proberen een andere aanpak te kiezen. Het onderzoek kan ook via een puur inductieve methodologie uitgevoerd worden, wat logischer lijkt aangezien je niet weet wat je zult waarnemen. Dit is overigens niet gemakkelijk. Echter door het kiezen van een meer deductieve benadering is het wel beter mogelijk om de observaties en de vastgestelde ontwikkeling te analyseren en te verklaren. Hierbij kan het lastig zijn om de vastgestelde ontwikkelingen niet in de keurslijven van bepaalde mechanismen te duwen om zo een verklaring af te dwingen. Wanneer gekozen wordt voor de gebruikte methodologie in dit onderzoek, moet men oppassen om geen *confirmation bias* te creëren.

Het voordeel van de gekozen methodologie is dat het grote veranderingen identificeert waarbij de oorzaken en mechanismen van verandering beschreven en verklaard worden. Bij de keuze van een meer inductieve manier van onderzoek doen bestaat de kans dat ontzettend veel data wordt verzameld zonder te weten of het relevant is. Daarnaast is een inductief vergelijkend onderzoek naar organisaties met verschillende structuren, momenten van oprichting en context naar mijn mening een verspilling van tijd. Een inductieve benadering wordt veelal gebruikt voor het vormen van nieuwe theorie. Uit dit onderzoek blijkt juist dat door de verschillen tussen de landen en de wisselende context hier geen generalistische institutionele theorie uit kan voortvloeien. Dit idee wordt bijgestaan door Houghton

(2009: 99) die stelt dat het een misvatting is dat bij een analyse van gebeurtenissen in verschillende systemen een overkoepelend megaconcept gecreëerd kan worden dat alles zou kunnen verklaren.

De keuze om de rationelekeuzetheorie buiten beschouwing te laten bleek de juiste. Zoals uiteengezet in het theoretisch kader focust de theorie zich vaak op stabiele institutionele settings en heeft de theorie moeite met de ontwikkelde instrumenten te toetsen aan de empirie. In dit onderzoek is gebleken dat in de ontwikkeling van maritieme onderzoeksinstanties wel patronen te identificeren zijn maar dat deze niet stabiel of lineair zijn. Zodoende zou de rationelekeuzetheorie, dat wel uitgaat van lineariteit en stabiliteit, tekort schieten om deze ontwikkelingen te verklaren.

Verder is de theorie voornamelijk gefocust op individuele actoren, hun onderlinge machtsverhoudingen en kosten-batenanalyses. In dit onderzoek is niet naar voren gekomen dat dit enige rol van betekenis heeft gespeeld in de oprichting en ontwikkeling van de maritieme onderzoeksraden. Deels omdat de historische analyse op een institutioneel niveau van analyse heeft plaatsgevonden. Echter kan betwijfeld worden of een analyse op het niveau van individuen een adequate analyse over de institutionele ontwikkeling te weeg zou hebben gebracht.

De theorie over institutionele verandering kent haar ambiguïteiten, zoals eerder besproken. Echter heeft de theorie ook positief bijgedragen aan het onderzoek. Door gebruik te maken van de theorieën betreffende historisch institutionalisme, sociologisch institutionalisme, de identificatie van *critical junctures*, de beschrijving van de aanleidingen tot verandering en de typeringen van de verandering zelf, ontstond een bepaalde systematiek waarmee het gemakkelijker werd om de casussen te analyseren. Door de gecreëerde systematiek konden de casussen tevens beter vergeleken worden. Hierdoor was het ook gemakkelijker om patronen te identificeren.

Ten slotte wist men op een bepaald niveau wel dat door exogene schokken, vooral in de vorm van grote ongelukken, de ontwikkeling van instituties in de veiligheidsector werd bevorderd. Echter maakt dit onderzoek de daadwerkelijke mechanismen voor de oprichting en ontwikkeling van de onderzochte maritieme onderzoeksraden veel inzichtelijker en concreter. Zo is de oprichting veelal toe te schrijven aan exogene schokken, maar loopt de verdere ontwikkeling meestal via vormen van isomorfisme.

Literatuur

- AAIB. (z.j.). About Us. Geraadpleegd van <https://www.gov.uk/government/organisations/air-accidents-investigation-branch/about>
- Amenta, E. & Ramsey, K. M. (2010). Institutional theory. In *Handbook of politics* (pp. 15-39). Springer, New York.
- Anderson, P. (1999). Complexity Theory and Organization Science. *Organization Science*, 10(3), 216-232.
- Axelrod, R. (1986). An evolutionary approach to norms. *The American Political Science Review*, 80(4), 1095-1111.
- Baarda, D. B., De Goede, M. P. M., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen, Nederland: Wolters-Noordhoff.
- Barnett, M. N., & Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations. *International organization*, 53(4), 699-732.
- Bates, R. H., Greif, A., Levi, M., Rosenthal, J-L., and Weingast, B. R. (1998). *Analytic Narratives*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bekke, H. (2014). *Een Mijnenveld Vol Veiligheid: Robuustheid en Kwetsbaarheid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid*. Deventer: Kluwer BV.
- Boisson, P. (1999). *Safety At Sea. Policies, Regulations and International Law*. Parijs, Frankrijk: Bureau Veritas.
- Bowen, G. A. (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International journal of qualitative methods*, 5(3), 12-23.
- BSU. (2015). BSU Today. Geraadpleegd van http://www.bsu-bund.de/EN/BSU/BSUheute/BSUheute_node.html
- BSU. (2015-b). History of the German Maritime Casualty Investigation. Geraadpleegd van http://www.bsu-bund.de/EN/BSU/Geschichte/Geschichte_node.html
- Business Focus. (2016, 16 december). ADOMS Who are we? *Antigua & Barbuda Business Focus*, 2016/2017(62), 1-108. Geraadpleegd van https://issuu.com/rpllimited/docs/anu_bf62_-_web_small
- Butler, R. (2013, 10 april). Gov't breaks ground on \$24 million ADOMS headquarters. Geraadpleegd van <https://antiguaobserver.com/govt-breaks-ground-on-24-million-adoms-headquarters/>
- Capoccia, G. (2015). Critical Junctures and Institutional Change. In K. Thelen, & J. Mahoney (Red.), *Advances in Comparative Historical Analysis* (pp. 147-179). Cambridge, Groot-Brittannië: Cambridge University Press.
- Capoccia, G. & Kelemen, R.D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369.

- Clemens, E. S., & Cook, J. M. (1999). Politics and institutionalism: Explaining durability and change. *Annual review of sociology*, 25(1), 441-466.
- Corporate History. (2017). Geraadpleegd van <https://www.lloyds.com/lloyds/about-us/history/corporate-history>
- Delafortrie, S., & Springael, C. (2016, 15 januari). Omzetting Europese en internationale richtlijn over maritieme scheepvaart [Persbericht]. Geraadpleegd van <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20160115/omzetting-europese-en-internationale-richtlijn-over-maritieme-scheepvaart>
- DeMorgen.. (2013, 20 juni). België voor EU-Hof gedaagd over onderzoeksinstantie naar scheepvaartongevallen. Geraadpleegd van <https://www.demorgen.be/binnenland/belgie-voor-eu-hof-gedaagd-over-onderzoeksinstantie-naar-scheepvaartongevallen-be461a33/>
- ESReDA, Working Group on Accident Investigation (Eds.). (2009). Guidelines for safety investigation of accidents, ESReDA, Oslo.
- Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (2013). *Historical institutionalism in political science. Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford, Verenigd Koninkrijk en New York, Verenigde Staten: Oxford University Press.
- Flows. (2016, 17 januari). België krijgt onderzoeksinstantie voor scheepvaartongevallen op zee. *Flows*. Geraadpleegd van <http://www.flows.be/nl/shipping/belgie-krijgt-onderzoeksinstantie-voor-scheepvaartongevallen-op-zee>
- Frumkin, P., & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of public administration research and theory*, 14(3), 283-307.
- Greif, A. & Laitin, D.D. (2004). A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, 98(4), 633-652.
- Grdinic, J.N. (2015). Legal regulations in the function of ensuring ship safety. *Scientific Journal of Maritime Research*, 29, 30-39.
- Greener, I. (2005). The Potential of Path Dependence in Political Science. *Politics*, 25(1), 62-72.
- Hacker, J. S., Thelen, K., & Pierson, P. (2013). Drift and conversion: hidden faces of institutional change. *American Political Science Association 2013 annual meeting paper*, 1-46.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Houghton, L. (2009). Generalizations and Systemic Epistemology: Why should it Make Sense? *Systems Research and Behavioral Science*, 26(1), 99-108.
- Immergut, E.M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34.
- International Maritime Organization. (2005). *Role of the Human Element: Assesment of the Impact and Effectiveness of Implementation of the ISM Code (MSC 81/17/1)*. Geraadpleegd van

<http://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/SafetyManagement/Documents/17-1.pdf>

International Maritime Organization. (2017). Strategic and High-level Action Plans and procedures. Geraadpleegd van <http://www.imo.org/en/About/strategy/Pages/default.aspx>

International Maritime Organization. (2017b). Protocol on Preparedness, Response and Co-operation to pollution Incidents by Hazardous and Noxious Substances, 2000 (OPRC-HNS Protocol). Geraadpleegd van <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Protocol-on-Preparedness%2c-Response-and-Co-operation-to-pollution-Incidents-by-Hazardous-and-Noxious-Substances-%28OPRC-HNS-Pr.aspx>

International Maritime Organization. (2017c). Safety Management: Development of the ISM Code. Geraadpleegd van <http://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/SafetyManagement/Pages/Default.aspx>

Kletz, T. (2001). *Learning from accidents* (3e ed.). Oxford, Verenigd Koninkrijk: Golf Professional Publishing.

Koning, E.A. (2016). The Three Institutionalisms and Institutional Dynamics: Understanding Endogenous and Exogenous Change. *Journal of Public Policy*, 36(4), 639-664.

Lowndes, V. (1996). Varieties of new institutionalism: a critical appraisal. *Public administration*, 74(2), 181-197.

Lowndes, V. (2010). The Institutional Approach. In D. Marsh, & G. Stoker (Red.), *Theory and Methods in Political Science* (3e ed., pp. 60-79). Basingstoke, Verenigd Koninkrijk: Palgrave Macmillan.

Maesschalck, J., Parmentier, S., Daele, D. van, Debacker, J., & Mergaerts, L. (Red.). (2014). *Waarheidsbevinding en adviesverlening bij rampen: naar een onderzoeksorgaan voor veiligheid in België?*. Leuven, België: Universitaire Pers Leuven.

March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Elaborating the “New Institutionalism”. *The Oxford handbook of political institutions*, 5, 3-20.

McCarthy, M. (1998, 25 november). 20,000 birds killed in oil catastrophe. Geraadpleegd van <http://www.independent.co.uk/news/20000-birds-killed-in-oil-catastrophe-1187198.html>

Mejia, M. (2005). *Evaluating the ISM Code using port state control statistics* (Licentiate Thesis). Geraadpleegd van <http://lup.lub.lu.se/record/748498>

MS Herald of Free Enterprise. (z.j.). Geraadpleegd van <http://www.ship-disasters.com/passenger-ship-disasters/herald-of-free-enterprise/>

Nautische Commissie. (z.j.). De geschiedenis van de Nautische Commissie. Geraadpleegd van <http://naucom.be/domeinen/>

Nieuwsuur. (2017, 5 juni). Formatie: wereldrecord formeren ooit door België gevestigd. Geraadpleegd van <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2176727-formatie-wereldrecord-formeren-ooit-door-belgie-gevestigd.html>

- NOS. (2012, 4 oktober). 20 jaar Bijlmerramp. Geraadpleegd van <http://nos.nl/artikel/425564-20-jaar-bijlmerramp.html>
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2011). Denkrichting voor de komende vijf jaar (Vastgesteld in de Raad 1 december 2011). Geraadpleegd van <https://onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/publicaties>
- Peters, G. (2000). Institutional Theory: Problems and Prospects. *Political Science Series*, 69, 1-18.
- Pierson, P. (2000). The limits of design: Explaining institutional origins and change. *Governance*, 13(4), 475-499.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. *Political science: the state of the discipline*, 3, 693-721.
- Reese, S. D., Gandy Jr., O. H., & Grant, A. E. (Eds.). (2001). *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers.
- Roed-Larsen, S. & Stoop, J. (2012). Modern accident investigation—four major challenges. *Safety science*, 50(6), 1392-1397.
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage Publications.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308.
- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Broadway Business.
- Singla, S. (2016, 21 juli). 7 Dangers of Flags of Convenience (FOC) to Seafarers. Geraadpleegd van <http://www.marineinsight.com/maritime-law/7-dangers-of-flags-of-convenience-foc-to-seafarers/>
- Snyder, J. (2004). One World, Rival Theories. *Foreign Policy*, 145, 52-62.
- Soifer, H. D. (2012). The causal logic of critical junctures. *Comparative political studies*, 45(12), 1572-1597.
- Steinmo, S. (2008). Historical Institutionalism. *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*, 118-138.
- Stoop, J. A. (2003). Divergence and Convergence: Trends in Accident Investigations. In *NASA CONFERENCE PUBLICATION* (pp. 229-241). NASA; 1998.
- Stoop, J. & Roed-Larsen, S. (2009). Public safety investigations—A new evolutionary step in safety enhancement?. *Reliability Engineering & System Safety*, 94(9), 1471-1479.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In Streeck (ed.); Thelen (ed.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. (pp. 1-39). Oxford et al: University Press.
- Strotmann, O. (2005). *Onderzoeksraad voor Veiligheid. Een studie naar de Onderzoeksraad voor*

Veiligheid. *Public Administration*. Geraadpleegd van <http://hdl.handle.net/2105/3689>

- Tansey, O. (2007). Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling. *PS: Political Science & Politics*, 40(4), 765-772.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual review of political science*, 2(1), 369-404.
- Thiel, S. V. (2013). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Thoenig, J. C. (2003). Institutional theories and public institutions: traditions and appropriateness. *Handbook of public administration*, 1-22.
- Tiller, E. (2016, 22 april). Safety at sea: an introduction to the MAIB. Geraadpleegd van <https://www.trinityhouse.co.uk/articles/safety-at-sea-an-introduction-to-the-maib>
- Tommelein, B. (2016, 15 januari). Oprichting onderzoeksinstantie voor scheepvaartongevallen. Geraadpleegd van <http://www.tommelein.com/oprichting-onderzoeksinstantie-voor-scheepvaartongevallen/>
- True, J.L. Jones, B.D., & Baumgartner, F.R. (2007). Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy-making. In Sabatier (ed.) (Ed.), *Theories of the policy process*. (pp. 155–187). Colorado, Verenigde Staten: Westview Press.
- Tuchtcollege voor de Scheepvaart. (z.j.). Geraadpleegd van <http://www.tuchtcollegevoordescheepvaart.nl/>
- Van Hooydonk, E. (2006). *Schip van Staat met Slagzij: Sterkten en zwakten van maritiem recht en beleid in België*. Antwerpen, België: Maklu.
- Vogel, R. (2015). Paradigm shifts as ideological changes: A Kuhnian view of endogenous institutional disruption. In R. E. Meyer, K. Sahlin, M. J. Ventresca, & P. Walgenbach (Red.), *Institutions and Ideology (Research in the Sociology of Organizations, Volume 27)* (pp. 85-113). Bingley, Verenigd Koninkrijk: Emerald Group Publishing Limited.
- Yin, R. K. (2011). *Qualitative Research From Start To Finish*. New York, Verenigde Staten: The Guilford Press.
- Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual review of sociology*, 13(1), 443-464.
- Zwaard, W. (2007). *Kroniek van de Nederlandse Veiligheid*. Arnhem: Syntax Media.

Overige Geraadpleegde Stukken:

- Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid (2004, 10 december). Geraadpleegd op 3 juli, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017681/2015-12-11>
- Backer, P. de. (2016). *Beleidsverklaring 2017 Noordzee* (Noordzee Parlementair jaar 2017).

Geraadpleegd

van

http://www.philippedebacker.be/sites/default/files/Noordzee%20parl%20jaar%202017_DEF_NL.pdf

Directive 2009/18/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 establishing the fundamental principles governing the investigation of accidents in the maritime transport sector and amending Council Directive 1999/35/EC and Directive 2002/59/EC of the European Parliament and of the Council (*PbEU* 2009, L 131/114)

Regulation (EC) 1286/2011 of the European Commission of 9 December 2011 adopting a common methodology for investigating marine casualties and incidents developed pursuant to Article 5(4) of Directive 2009/18/EC of the European Parliament and of the Council (*PbEU* 2011, L 328/36)

Rijksbesluit Onderzoeksraad voor veiligheid (2004, 10 december). Geraadpleegd op 3 juli, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017680/2005-10-12>

Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. (2004, 10 december). Geraadpleegd op 3 juli, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017613/2010-10-10>

Wet tot instelling van een onderzoeksraad voor de scheepvaart. (1926, 30 juli). Geraadpleegd op 16 augustus, 2017, van <http://www.kustcodex.be/kustcodex-consult/plainWettekstServlet?wettekstId=43134&lang=nl>

Bronnen geraadpleegd voor voetnoten

³Novak, P. (2017, april). Raad van de Europese Unie. Geraadpleegd op 10 oktober 2017, van http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.7.html

⁷Kantharia, R. (2017, 9 juni). What are Ro-Ro Ships? Geraadpleegd op 2 oktober 2017, van <https://www.marineinsight.com/types-of-ships/what-are-ro-ro-ships/>

³²Axelrod, R. (1986). An evolutionary approach to norms. *The American Political Science Review*, 80(4), 1095-1111.

Bronnen geraadpleegd voor tabellen en figuren:

Tabel 1: Gebaseerd op tabel 2 uit: Soifer, H. D. (2012). The causal logic of critical junctures. *Comparative political studies*, 45(12), 1572-1597.

Tabel 2: Gebaseerd op tabel 1 uit: Koning, E.A. (2016). The Three Institutionalisms and Institutional Dynamics: Understanding Endogenous and Exogenous Change. *Journal of Public Policy*, 36(4), 654.

Tabel 3: Gebaseerd op tabel 1 uit: Koning, E.A. (2016). The Three Institutionalisms and Institutional Dynamics: Understanding Endogenous and Exogenous Change. *Journal of Public Policy*, 36(4), 654.

Bijlagen

Bijlage I	Lijst van Respondenten
Bijlage II	Vragen met betrekking tot <i>critical junctures</i>
Bijlage III	Overzicht theorieën en concepten uit het theoretisch kader

Bijlage I - Lijst van respondenten

ADOMS IID (Antigua & Barbuda)

- Dipl.-Ing. Bernhard Loerts
 - Directeur MARCARE & ADOMS IID
- Capt. Nils Beyersdorff
 - Chief Casualty Investigating Officer

BSU (Duitsland)

- Ms. Katrin Ewert
 - Senior onderzoeker
- Mr. Harald Erdbeer
 - Senior onderzoeker

FOSO (België)

- Mr. Hans de Veene
 - Beleidsadviseur bij de FOD Mobiliteit en Vervoer, DG Scheepvaart, België;
 - Senior onderzoeker FOSO

MAIB (Verenigd Koninkrijk)

- Capt. Andrew Moll
 - Deputy Chief Inspector
 - Principle Inspector
- Capt. Nick Beer
 - Oud-werknemer MAIB (Principle Inspector)
 - Vice-Voorzitter EMAIFF
 - General Secretary MAIF
- Capt. David Wheal
 - Principle Inspector

Bijlage II Vragen met betrekking tot *Critical junctures*

Categorie I – Mogelijke oorzaken voor verandering- Identificeren welke gebeurtenissen en drijfveren de organisationele verandering hebben veroorzaakt.

Exogeen

1. Exogene schokken

- a. Waren er externe schokken (crisissen ongelukken aanslagen etc) voordat de verandering plaatsvond?

2. Drift

- a. Was de organisatie toe aan een verandering?
 - i. Waarom?
 - ii. Waren de standaard procedures verouderd?
 - iii. Waren de formele structuren verouderd?
- b. Was de verandering het gevolg van het feit dat de resultaten of uitkomsten niet meer overeenkwamen met de intentie of doelen van de organisatie?
- c. Waren er tegenwerkende krachten (binnen of buiten de organisatie) die de organisatie moedwillig wilde behouden zoals het was?
- d. Trad er een verandering op in de manier van werken?

3. Falen van Status Quo

- a. Was de verandering het gevolg van het feit dat de resultaten of uitkomsten niet meer overeenkwamen met de intentie of doelen van de organisatie?
 - i. Zo ja, wat was deze tegenstrijdigheid?
- b. Waren er nieuwe ideeën over de organisatie die de oude konden vervangen?
 - i. Zo ja vervingen deze ideeën de oude?
- c. Vervingen deze nieuwe ideeën de ‘oude’ status quo?
 - i. Zo nee, werden er aan de hand van deze ideeën bepaalde zaken veranderd?

4. Saliency effect (verzadiging)

- a. Werd de organisatie obsoleet?
- b. Werd het nut en het doel van de organisatie irrelevant?
- c. Waren er andere organisaties die functies van deze organisatie hebben overgenomen?

5. Priming

- a. Was er ten tijde van de verandering veel media-aandacht voor een bepaald issue wat speelde rondom de organisatie?
- b. Was er ten tijde van de verandering een duidelijke focus van elite/politici/lobbyisten op een bepaald onderwerp

6. Framing

- a. Het zojuist besproken issue, werd dit door de media op een bepaalde eenzijdige manier belicht?
- b. Het zojuist besproken issue, werd dit gedurende een tijd op een bepaalde eenzijdige manier benadrukt?
- c. Was er een eenzijdige discours te merken in de media over het issue?
- d. Werd er selectief gebruik gemaakt van statistieken/feiten en grafieken/illustraties in bijvoorbeeld artikelen?

Endogeen

1. Rule Altering

- a. Was er voor de verandering een verandering in normen waarden of opvattingen onder bepaalde werknemers of in de organisatie als geheel?
- b. Was er voor de verandering een verandering in het doel of werkwijze van de organisatie?
- c. Durft u te zeggen dat door de verandering in één van de twee (opvattingen en normen

tov werkwijze en doel) de normen en waarde van actoren in de organisatie tegengesteld waren aan de doelen of werkwijzen binnen de organisatie, of andersom?

2. Puzzling

- a. Bleken er bepaalde dingen in de organisatie wel of niet te werken na de opzet van de organisatie of de verandering?
- b. Kwamen er kleine veranderingen tot stand door dit proces van trial en error?

3. Lering

- a. Werden er incrementele veranderingen doorgevoerd doordat er naar andere organisaties werd gekeken waarin bepaalde methodes aangetoond werkbaar waren?

Categorie II – Mechanismen die verandering typeren

Exogeen

1. Transpositie

- a. Was er verandering waar te nemen in de externe omgeving van de organisatie?
- b. Functioneerde de organisatie hierdoor nog optimaal?
- c. Nam de organisatie nieuwe functies of doelen aan om beter te functioneren?

2. Institutional Layering

- a. Waren er bepaalde zaken die veranderd moesten worden maar te ingewikkeld bleken om te veranderen?
- b. Was dit omdat de organisatie te log was en daarom moeilijk om verandering door te voeren?
- c. Was dit omdat de standard operating procedures binnen de organisatie moeilijk te veranderen waren?
- d. Ten tijde van de verandering, integreerde de organisatie toen bestaande andere organisaties of instituties?

3. Patch-up

- a. Werden er additionele structuren toegevoegd om onveranderbare elementen te omzeilen?

4. Gedwongen Isomorfisme

- a. Waren er bepaalde regels waaraan de organisatie(s) moeten voldoen?
- b. Waren er bepaalde licenties nodig voor de organisatie?
 - i. Waren er bepaalde voorwaarden waar de organisatie aan moest voldoen voordat de licenties verstrekt werden?
- c. Is er een bepaalde vorm van accreditatie?
- d. Heeft dit de organisatiestructuur of opzet veranderd op beïnvloed?

5. Normatief Isomorfisme

- a. Maakt de organisatie deel uit van groep van andere soortgelijke organisaties?
- b. Heeft de organisatie vaak contact met organisaties uit deze groep?
- c. Zijn er bronnen waar uit soortgelijke organisaties hun data uithalen?
- d. Zijn deze bronnen gecentraliseerd?

6. Mimetisch Isomorfisme

- a. Waren er beter presterende organisaties in de direct omgeving van de organisatie?
- b. Is er gekeken naar deze organisaties om te kijken hoe en wat daar gedaan wordt om van te leren?

Bijlage III Overzicht theorieën en concepten uit het theoretisch kader

Theorieën	Belangrijke concepten	Auteurs
Historisch institutionalisme	Padafhankelijkheid ▪ Geschiedenis ▪ Punctuated Equilibrium Theory ▪ Feedbackloops Exogene verandering ▪ Transpositie ▪ Drift ▪ Patch-up ▪ Saliency effect Endogene verandering ▪ Positieve feedbackloop ▪ Negatieve feedbackloop ▪ Uitputting	- Thelen - Keohane - Greener - Capoccia - Kelemen - Immergut - Greif - Laitin - Koning - Lowndes - Hacker - Steinmo - Thoenig - Zucker - True et al. - Clemens - Cook - Pierson - Amenta - Ramsey - Ferris - Tang
Sociologisch institutionalisme	Exogene verandering ▪ Priming and Framing ▪ Failure of existing ideas ▪ Isomorfisme (Interactie effecten) Endogene verandering ▪ Puzzling en lering ▪ Rule altering	- March - Olsen - Schmidt - Hall - Dimaggio - Frumkin - Galaskiewicz - Clemens - Cook - Koning - Scott - Bekke
Overige institutionele theorieën	Critical Junctures ▪ Permissive & Productive conditions	- Fioretos - Falletti - Sheingate

Tabel 4: Overzicht van de verschillende besproken concepten uit het theoretisch kader