

HET VEILIGHEIDSDEBAT

Herstel de balans tussen
de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid
en die van ondernemingen en organisaties

Prof. mr. Pieter van Vollenhoven
Voorzitter Stichting Maatschappij en Veiligheid

Het Veiligheidsdebat

Het veiligheidsdebat gaat over:

Herstel de balans tussen de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van ondernemingen of organisaties.

I - De verantwoordelijkheden voor veiligheid

De onbalans tussen de verschillende verantwoordelijkheden voor veiligheid is met name ontstaan doordat wij enerzijds stellen 'dat de veiligheid een kerntaak is van de overheid' en anderzijds 'dat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector – de ondernemingen en organisaties – zelf moet worden overgelaten'.

In het grijze verleden was het onderwerp 'veiligheid' een taak van de burgers. Echter, de ervaring leerde dat daar slordig mee kon worden omgegaan.

Om deze reden verschoof het onderwerp 'veiligheid' successievelijk richting de overheid, zodra de staat aan kracht begon te winnen. Vanaf de industrialisatie werd de veiligheid beschouwd als een (kern)taak van de overheid.

Deze veiligheidsfilosofie wijzigde zich fundamenteel - zowel nationaal als internationaal - in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Toen werd de veiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid.¹ Hierbij bleef de veiligheid weliswaar een kerntaak van de overheid, maar burgers, ondernemingen en organisaties werden hiervoor nu uitdrukkelijk medeverantwoordelijk gesteld. Een ieder werd geacht zijn eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid te nemen!

Deze fundamentele wijziging heeft de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) op zich logisch en begrijpelijk gevonden, omdat een ieder met enige belangstelling voor dit vraagstuk zich realiseert dat de overheid *alleen* natuurlijk nooit de veiligheid kan garanderen of waarborgen.

Naar het oordeel van de SMV had de overheid bij deze fundamentele wijziging als veiligheidsregisseur - want de veiligheid was en bleef immers haar kerntaak - duidelijk moeten maken:

- Waaruit bestaat die medeverantwoordelijkheid voor veiligheid?
- Wat mag je van burgers, ondernemingen of organisaties op dit gebied verwachten?
- Is er sprake van een balans tussen de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van (burgers en) ondernemingen en organisaties?

Helaas heeft de overheid deze regietaak niet of niet eenduidig op zich genomen, want daarvoor was en is het onderwerp 'veiligheid' van oudsher - ook binnen de overheid - te verkokerd en te versnipperd.

¹ Deze ontwikkeling werd mede veroorzaakt door de sterke toename van de complexiteit van producten en diensten, en de kennisachterstand van de overheid. Dit is bijvoorbeeld heel duidelijk te zien in de vliegtuigbouw.

Van een geïntegreerd veiligheidsdenken was toen helemaal nog geen sprake. Om deze reden ontstonden er hierover uiteenlopende opvattingen, zowel op het terrein van de sociale veiligheid² als de fysieke veiligheid.

Bij de fysieke veiligheid vroeg de onderzoekscommissie naar de vuurwerkkramp in Enschede expliciet onze aandacht voor deze onduidelijkheid en voor een maatschappelijk en politiek debat hierover (februari 2001):

"In onze tijd wordt grote waarde gehecht aan vrijheid en eigen verantwoordelijkheid, zowel van individuele personen als van organisaties. In verband daarmee wordt kritisch gekeken naar de (administratieve) lasten die voortvloeien uit de overheidsregelgeving; 'betutteling' door de overheid wordt afgewezen. De overheid moet op afstand blijven, zo heet het.

Het is opvallend dat de toon van het maatschappelijk debat op slag verandert zodra zich een incident voordoet, zoals een calamiteit bij een bedrijf. Dan immers wordt direct de blik gericht juist op de overheid. De vraag wordt dan gesteld waar de overheid was en wat zij heeft gedaan om de calamiteit te voorkomen. (...)

Immers, het behoort tot de kern van de taken van de overheid om de veiligheid van de burgers en hun samenleving zo goed mogelijk te waarborgen. Het past naar het oordeel van de Commissie echter niet om de overheid ten volle te verwijten dat zij fouten van een bedrijf niet heeft weten te voorkomen. (...) In het maatschappelijk en politiek debat zal steeds opnieuw de balans moeten worden bepaald tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de ondernemers voor veiligheid en die van de overheid. En er zal bereidheid moeten bestaan om de consequenties van de uitkomsten van dit debat voor de aard en de omvang van de overheidstaak te aanvaarden." (Zie blz. 226 van Eindrapport De vuurwerkkramp)

Dit voor de veiligheid essentiële debat heeft echter nimmer plaatsgevonden, omdat niemand binnen de overheid zich geroepen voelde om hierin het voortouw te nemen.

De SMV heeft onder dit debat haar schouders gezet, omdat die gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid later een veel zwaarder accent heeft gekregen in het tijdperk van de zelfregulering. Het tijdperk van 'laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector zelf over!' De samenleving is door deze gang van zaken voor haar veiligheid nu veel afhankelijker geworden van het gevoerde veiligheidsbeleid van ondernemingen en organisaties.³

² Op de balans tussen de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van burgers komt de SMV apart terug.

³ De samenleving wordt ook steeds afhankelijker van producten, systemen en infrastructuren en daarmee ook kwetsbaar en afhankelijk van de ondernemingen die deze producten ontwikkelen en onderhouden.

II - Het effect van de zelfregulering

Weinigen realiseren zich dat de zelfregulering de kerntaak van de overheid voor veiligheid fors aantast. Deze kerntaak berust immers op twee pijlers, namelijk de wetgeving en het toezicht.⁴

Omdat de veiligheid nu meer en meer wordt overgelaten aan de sector zelf, worden de veiligheidsvoorschriften minder vastgelegd in wetgeving, de verbindende voorschriften, en meer overgelaten aan de normen en richtlijnen van de sector zelf. Dat zijn echter géén verbindende voorschriften en ze onttrekken zich om deze reden dan ook aan het toezicht van de overheid. Met als gevolg dat het (toe)zicht van de overheid op de veiligheid vermindert.

Vervolgens valt in de praktijk waar te nemen dat door de overheidsbezuinigingen extra op het overheidstoezicht is bezuinigd onder het motto 'de veiligheid wordt nu toch aan de sector zelf overgelaten!'.
Daarmee komt de kerntaak van de overheid wel in het geding, omdat het de taak van de overheid is en blijft om de veiligheid van haar burgers te waarborgen.

Uit vele (onafhankelijke) onderzoeken blijkt nu dat men in de praktijk grote vraagtekens kan plaatsen bij de professionaliteit van ondernemingen en organisaties. De onderzoeken tonen namelijk aan dat de onderzochte organisaties – zowel publieke als private – zich te gemakkelijk niet houden aan zowel de regelgeving als aan hun eigen veiligheidsvoorschriften.

Dit geldt in eerste instantie voor de normen en richtlijnen van de sector zelf, omdat het immers geen verbindende voorschriften zijn, en des te meer voor de eigen interne regels. In tweede instantie geldt dit echter ook voor de wettelijke voorschriften. Het zich niet houden aan de regels vloeit in de meeste gevallen voort uit efficiency overwegingen en/of economische motieven.

Alhoewel deze gang van zaken op de werkvloer geenszins als een onbekend fenomeen kan worden beschouwd, is noch het extern toezicht noch het intern toezicht tijdig in staat om dit gesjoemel met de regels te voorkomen of zelfs te keren.

Op dit gebied moeten alle zeilen worden bijgezet om alsnog een balans tussen die beide verantwoordelijkheden te bewerkstelligen.

Klokkenluiders kunnen hier wel toe in staat zijn, hetgeen tot op heden echter met vele negatieve consequenties voor hen zelf gepaard is gegaan.

⁴ De rol van de overheid zal verder afnemen omdat de wetgeving achterloopt op de snelle innovatieve ontwikkelingen en het toezicht door de complexiteit en internationalisering van de marktpartijen minder effectief wordt. De wetgevende rol wordt steeds meer overgenomen door zogenaamde sustainability coalitions (bijv. Dutch Sustainability Growth Coalition) en de toezichthoudende rol door NGO's in samenwerking met de media.

III - Herstel de balans tussen de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van ondernemingen en organisaties

Voorstellen met betrekking tot te nemen maatregelen

A. Verbeter het extern toezicht

Praktijkervaringen

- In de praktijk bestaan er vele externe toezichthouders,
- die allen verschillend in de praktijk functioneren,
- waarvan onduidelijk is welk belang zij dienen (fungeren zij als een verlenging van het bestuur en beleid of dienen zij het publieke belang?).
- Inspecties stellen zich regelmatig te terughoudend op om niet als betuttelend over te komen.
- Inspecties worden veelal op afspraak gemaakt.
- Tijdsduur van de inspectie is soms belangrijker dan kwaliteit van de inspectie.
- Inspecties richten zich meer op het systeem niveau – op de papieren werkelijkheid - dan op de fysieke inspecties, die door de ondernemingen/organisaties veelal als hinderlijk worden ervaren.
- Kwaliteit van de inspecties staat veelvuldig ter discussie.
- Voor sommige inspecties moet worden betaald.

Voorstellen

- Bevorder eenheid van functioneren voor alle inspecties
 - via de komst van een Nationale Inspectie (vergelijkbaar met de komst van de Nationale Politie, waar ook wordt bewerkstelligd dat een aangifte in Leeuwarden gelijk wordt behandeld als een aangifte in Maastricht) of
 - via een aantal beginselen die geacht worden voor alle inspecties te gelden.
- Inspecties moeten onafhankelijk het publieke belang kunnen dienen. Dat moet centraal staan.
- Inspecties geven jaarlijks een inzicht over 'de Staat van de Veiligheid' in hun sector.
- Tekortkomingen in wet- en regelgeving, zowel als bij normen en richtlijnen dienen tijdig te worden gesignaleerd en geagendeerd.
- Het extern toezicht moet in staat worden gesteld om zijn essentiële taak voor de samenleving naar behoren te kunnen uitvoeren.
- Daarbij passen geen aangekondigde inspecties en ook geen doorberekening van de Inspectie-kosten.
- Wijs één departement aan om eenheid van functioneren met betrekking tot de inspecties te bewerkstelligen.

B. Verbeter het intern toezicht (zie artikel 13 van de Arbeidsomstandighedenwet)

De eerste verantwoordelijkheid - voor het intern toezicht - ligt bij het Management en de Raad van Commissarissen. Echter, de ervaring leert dat hier de prioriteiten soms meer liggen op het terrein van de winst- en verliesrekening dan bij de veiligheid.

Bij een dergelijke gang van zaken is de vraag: 'Wat zijn de bevoegdheden van het intern toezicht en hoe onafhankelijk mogen zij binnen een organisatie optreden?'. Als men zo duidelijk stelt: 'Laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector of van een organisatie zelf over' en 'geen betutteling meer van de overheid', dan zou - naar de mening van de SMV - het intern toezicht in staat moeten worden gesteld om afdelingen te sluiten als zij niet voldoen aan de gemaakte afspraken, en het extern toezicht te informeren over (mogelijke) misstanden!

Uit artikel 13 van de Arbeidsomstandighedenwet zou men kunnen afleiden dat:

- de werkgever zich ten aanzien van de naleving van zijn verplichtingen laat bijstaan door deskundige werknemers van binnen zijn bedrijf of andere deskundigen, en
- deze bijstand zelfstandig en onafhankelijk kan worden verleend.

Hieruit zou men kunnen concluderen dat het intern toezicht in staat zou moeten zijn om (delen van) het bedrijf te sluiten als niet aan de verplichtingen wordt voldaan en het extern toezicht over bestaande misstanden te informeren. Meer duidelijkheid op dit gebied wordt echter noodzakelijk geacht, omdat van een dergelijke gang van zaken in de onderzochte voorvallen niets valt waar te nemen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid moet worden gevraagd de Arbeidsomstandighedenwet zo aan te passen dat het intern toezicht afdelingen zou kunnen sluiten en het extern toezicht kan informeren.

C. Aanwijzing van Veiligheidsministers (voor Sociale en Fysieke Veiligheid)

Op dit moment kent Nederland het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het onderwerp 'veiligheid' heeft echter twee gezichten, namelijk de sociale veiligheid (security) en de fysieke veiligheid (safety).

Voor de duidelijkheid is het voorstel om de Minister van Veiligheid en Justitie te belasten met de veiligheidsregie op het gebied van de sociale veiligheid.

Voor de coördinatie op het gebied van de fysieke veiligheid zou gedacht kunnen worden aan een ander departement, bijvoorbeeld Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Infrastructuur en Milieu of aan andere departementen.

Het brengen van eenheid in het functioneren van het toezicht van de overheid zou uitstekend onder de regie van dit nieuwe departement kunnen geschieden; alsmede het brengen van een balans tussen het extern en het intern toezicht.

D. Leg de beginselen van goed risicomanagement wettelijk vast

Voor het onderwerp 'veiligheid' is het onderwerp 'risicomanagement' essentieel. Veiligheid is immers synoniem met het onderwerp 'risicomanagement'. Het onderwerp 'veiligheid' is dan ook een antwoord op de vraag: 'Welke risico's moeten en/of willen wij met betrekking tot een bepaald onderwerp beheersen?'

Het nemen van je eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid is dan ook het op orde brengen van je eigen risicomanagement. Doordat het onderwerp 'veiligheid' van oudsher verkokerd en versnipperd was en nog is over verschillende departementen, zijn ook grote verschillen te signaleren in de gehanteerde (wettelijke) risicomanagement systemen in de verschillende sectoren.

Daarbij is men uit het oog verloren dat de beginselen van goed risicomanagement identiek zijn voor welke sector dan ook.

Vroeger werd bijvoorbeeld ook gedacht dat een onafhankelijk onderzoek naar een luchtvaartongeval totaal iets anders was dan een onderzoek naar een voorval in de medische wereld of in de industrie. Maar de aanpak van zo'n onderzoek is identiek, welke sector het ook moge betreffen.

En ook de beginselen voor het vliegen zijn ongeacht de verschillende vliegtuigtypen identiek, net zoals dat geldt voor het autorijden in verschillende typen voertuigen.

Zo zijn ook de beginselen van goed risicomanagement identiek, voor welke sector dan ook, maar in de praktijk zijn die beginselen niet eenduidig wettelijk vastgelegd.

Deels zijn zij nu wettelijk vastgelegd en deels treft men deze aan bij diverse normen en richtlijnen.

Het voorstel van de SMV is om de beginselen van goed risicomanagement eenduidig en wettelijk te verankeren. Bij deze beginselen van goed risicomanagement denken wij aan beginselen met betrekking tot een risico-inventarisatie en een plan van aanpak. Hierbij kan worden gedacht aan een uitbreiding van artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet.

Deze wettelijke verankering van de beginselen van goed risicomanagement zal niet alleen het denken over risicomanagement bevorderen, maar ook veel meer houvast kunnen bieden aan het intern en het extern toezicht.

Risico-inventarisatie

Iedere organisatie dient te beschikken over een schriftelijke risico-inventarisatie voor het gehele werkterrein. Deze moet gebaseerd zijn op:

- de vigerende wet- en regelgeving;
- de normen en richtlijnen van de sector zelf;
- de eigen afspraken (voortvloeiend uit een vinger aan de pols beleid met betrekking tot externe en/of interne gebeurtenissen en/of andere verplichtingen, zoals verzekeringsvoorwaarden).

Deze risico-inventarisatie wordt niet alleen beperkt tot de risico's die de arbeid met zich meebrengt voor de werknemers, maar strekt zich tevens uit tot de risico's voor derden zoals bezoekers, passagiers, omwonenden, gedefinieerden, patiënten etc.

Plan van aanpak

Deze risico-inventarisatie mondt uit in een plan van aanpak (het veiligheidsbeleid) waarin schriftelijk wordt vastgelegd:

- Welke risico's *moet* de organisatie beheersen op grond van de vigerende wet- en regelgeving en *hoe*?
- Welke risico's *wil* de organisatie beheersen op grond van de normen en richtlijnen van de sector en *hoe*?
- Welke risico's *wil* de organisatie beheersen op grond van eigen interne of externe ervaringen en *hoe*?
- De organisatie mag alleen op grond van argument van deze normen en richtlijnen en eigen interne afspraken afwijken.
- De organisatie geeft aan hoe men de vinger aan de pols houdt met betrekking tot nieuw te beheersen risico's naar aanleiding van bijvoorbeeld interne of externe gebeurtenissen (interne afspraken).
- De organisatie legt tevens vast op welke wijze en met welke regelmaat dit plan van aanpak wordt herzien met betrekking tot de vigerende wet- en regelgeving, de normen en richtlijnen van de sector en de eigen voorstellen of afspraken.

In dit plan van aanpak worden tevens vastgelegd:

- de verschillende verantwoordelijkheden (wie is verantwoordelijk voor wat?);
- hoe de organisatie gestalte geeft aan het Intern Toezicht met betrekking tot het nakomen van het plan van aanpak;
- hoe het veiligheidsbeleid (het plan van aanpak) in de organisatie wordt gecommuniceerd om te bewerkstelligen dat een ieder in deze geest handelt (en er sprake is van een veiligheidscultuur).

Voorgesteld wordt om deze beginselen van goed risicomanagement vast te leggen in de Arbeidsomstandighedenwet.

Conclusie

Naar de mening van de SMV dienen alle zeilen te worden bijgezet om de balans van verantwoordelijkheden te herstellen. Anders wordt het onderwerp 'veiligheid' een casinospel van 'het kan goed of slecht gaan!'

Het te gemakkelijk kunnen afwijken van de regels werkt niet alleen oneerlijke concurrentie in de hand, maar tevens is dat uitermate gevaar zettend voor de samenleving alsmede buitengewoon ondermijnend voor een democratisch functioneren van onze maatschappij.

Voor het herstellen van een balans tussen die beide verantwoordelijkheden zou de SMV in eerste instantie een balans willen realiseren tussen de beide toezichthouders. Tussen het externe- en het interne toezicht!

Gelet op het structurele karakter van deze veiligheidszorg is het voor de SMV van groot belang – ook met het oog op een te organiseren hoorzitting in de Tweede Kamer – van u te vernemen of u het standpunt van de SMV steunt. Uiteraard worden ook uw eventuele opmerkingen of toevoegingen zeer gewaardeerd.

U kunt uw reactie sturen naar:

Ingrid de Jong

Directeur Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV)

e-mail: smv@maatschappijveiligheid.nl