
Veiligheid, een balans van verantwoordelijkheden

Auteur
Prof. mr. Pieter van Vollenhoven

Voorzitter Stichting Maatschappij en Veiligheid
Praktijkhoogleraar Risicomanagement Universiteit Twente
Voorzitter Stuurgroep Kenniscentrum Risicomanagement en Veiligheid

In zijn boek '*Hier onveilig? Onmogelijk!*' (2013, Uitgeverij Balans) beschreef prof. mr. Pieter van Vollenhoven zijn ervaringen met onafhankelijke onderzoeken en zijn lange strijd voor de komst van een Onderzoeksraad voor Veiligheid. Bij vele onderzoeken bleek niet alleen dat er een grote onduidelijkheid bestaat over de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid bij ondernemingen en organisaties, maar ook dat er geen sprake is van een balans van verantwoordelijkheden tussen die van de overheid en die van een onderneming. In deze discussienota wil prof. mr. Pieter van Vollenhoven, als voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid en als voorzitter van de Stuurgroep Kenniscentrum Risicomanagement en Veiligheid aan de Universiteit Twente, met alle betrokkenen een debat starten over het inhoud geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid, alsmede over het bewerkstelligen van een balans van verantwoordelijkheden.

Eigen ervaringen, bij voorkeur met voorbeelden uit de praktijk, zouden wij graag hierover willen ontvangen en mogelijk zelfs – na uw instemming – willen publiceren. U kunt deze ervaringen in een essay verwerken of op een andere wijze schriftelijk rapporteren. Afhankelijk van de reacties die wij ontvangen, is er een mogelijkheid dat wij uw essay (onder uw naam) of uw ervaringen in de beoogde publicatie of in een afsluitend overzichtsartikel verwerken. Hierover zal dan eerst contact met u worden opgenomen. Ook zijn andere suggesties op dit gebied van harte welkom.

Op grond van de – hopelijk vele – binnengekomen voorstellen en ervaringen zal niet alleen een boekje worden samengesteld, maar ook zullen aanbevelingen worden opgesteld om de veiligheid in de toekomst te kunnen verbeteren.

Al uw reacties kunt u sturen naar de directeur van de Stichting Maatschappij en Veiligheid, mw. drs. Ingrid de Jong, e-mail: ingrid.de.jong@maatschappijenveiligheid.nl, tel.: 070-3636962.

1. De onbalans van verantwoordelijkheden

In deze notitie zou ik – mede naar aanleiding van mijn boek '*Hier Onveilig? Onmogelijk!*' – voor de discussie de schijnwerper willen zetten op een veiligheidszorg die ik voortdurend bij alle onafhankelijke onderzoeken ben tegengekomen. Dat is de bestaande onbalans tussen de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van een onderneming of organisatie. Deze onbalans tref je altijd weer aan als je iets leest of hoort over onveilige gebeurtenissen. Of het nu gaat over voedselveiligheid of patiëntveiligheid of over voorvallen zoals de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk, de olieramp in de Golf van Mexico, de brand in het cellencomplex Schiphol-Oost, de vliegtuigramp met Turkish Airlines, de roodlichtpassages op het spoor, de cafébrand in Volendam, de vuurwerkramp in Enschede, de ramp met de kerncentrale Fukushima in Japan et cetera, in al deze gevallen is steeds weer sprake van diezelfde onbalans tussen beide verantwoordelijkheden.

Voor de samenleving vind ik dit onaanvaardbaar omdat dit uiterst negatieve consequenties voor ons allen in zich kan herbergen.

Die onbalans is eigenlijk niets nieuws, maar heeft zich wel aanzienlijk verscherpt toen in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw – zowel nationaal als internationaal – een fundamentele wijziging in de veiligheidsfilosofie heeft plaatsgevonden. Waar veiligheid eerst lang werd beschouwd als een taak van de overheid (alleen), veranderde dat fundamenteel in de vorige eeuw door te stellen dat veiligheid moest worden gezien als een gedeelde verantwoordelijkheid. Veiligheid bleef weliswaar nog een kerntaak van de overheid, maar burgers, ondernemingen en organisaties werden hiervoor nu uitdrukkelijk medeverantwoordelijk gesteld.

In deze notitie sta ik stil bij de mede- of eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen en organisaties – zowel publiek als privaat – voor veiligheid. Over wat wij van burgers op dit gebied mogen verwachten, schrijf ik met de Stichting Maatschappij en Veiligheid nog een afzonderlijke notitie.

2. Een terugblik

Enigszins kort door de bocht kun je stellen dat veiligheid in het grijze verleden altijd een verantwoordelijkheid van de burgers zelf is geweest. Mensen hielden hun veiligheid zelf in de hand door bijvoorbeeld de waterputten niet te laten vervuilen en/of zelf straffen uit te delen. Omdat zij echter slordig met hun veiligheid konden omgaan, zie je de veiligheid als onderwerp, zodra de staat aan kracht begint te winnen, geleidelijk naar de overheid verschuiven. Na de industrialisatie werd veiligheid beschouwd als een taak van de overheid.

In Nederland werd de wijziging in de veiligheidsfilosofie ingeluid door de commissie- Roethof, die zich in de jaren tachtig boog over de aanpak van de kleine criminaliteit. De commissie kwam tot de conclusie dat de 'medeverantwoordelijkheid van de samenleving in al haar geledingen voor de preventie van de kleine criminaliteit dient te worden geactiveerd'.

Deze gedachte werd in 1985 overgenomen in het beleidsplan 'samenleving en criminaliteit' van het ministerie van Justitie. Sindsdien zag je de nieuwe filosofie van die medeverantwoordelijkheid voor veiligheid in ons land ongecontroleerd overwaaien naar alle sectoren. Overal werd plotseling verkondigd dat iedereen geacht werd zijn eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid te nemen. De veiligheid bleef weliswaar een kerntaak van de overheid, maar burgers, ondernemingen en organisaties werden nu medeverantwoordelijk.

Deze fundamentele koerswijziging heb ik zelf altijd logisch gevonden, omdat iedereen met enige belangstelling voor dit vraagstuk zich realiseert dat de overheid natuurlijk nooit 'alleen' de veiligheid kan garanderen of waarborgen.

Opvallend was echter dat de overheid zich lang tegenstrijdig opstelde. Zij bleef namelijk verkondigen dat zij de veiligheid als haar kerntaak beschouwde en was daarbij ook terughoudend met betrekking tot het stimuleren en accepteren van andere initiatieven op dit gebied. Geen particuliere bewakingsdiensten in het openbaar domein en dergelijke.

Bij zo'n fundamentele koerswijziging zou het logisch zijn geweest als de overheid de regie op zich had genomen en duidelijk had gemaakt waaruit die eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid van burgers, ondernemingen en organisaties zou gaan bestaan. Wat mag je van hen op dit gebied verwachten en hoe verhouden deze nieuwe verantwoordelijkheden zich tot die van de overheid? Is er sprake van een balans van verantwoordelijkheden?

Helaas heeft de overheid deze regie nooit op zich genomen. Daarvoor was het onderwerp veiligheid van oudsher te versnipperd en verkokerd. Niemand binnen de overheid voelde zich geroepen om op dit gebied het voortouw te nemen. Deze gang van zaken had tot gevolg dat aan medeverantwoordelijkheid of eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid binnen de sectoren niet, of overal verschillend, inhoud werd gegeven. Daardoor is in de praktijk van meet af aan grote onduidelijkheid ontstaan, zowel in de wereld van de sociale veiligheid (*security*) als in de wereld van de fysieke veiligheid (*safety*).

3. Onduidelijkheid

Sociale veiligheid

Een goed voorbeeld van de onduidelijkheid op het terrein van de sociale veiligheid vind ik het antwoord op de vraag: Wat mag je van burgers verwachten bij geweld op straat? Eigenrichting mag vanzelfsprekend niet, want waarvoor hebben wij anders de politie? Maar.... je hoeft ook niet lijdzaam toe te zien hoe iemand in elkaar wordt geslagen.

Merkwaardig genoeg vloeit dit dualisme niet voort uit het noodweerartikel, artikel 43 van het Wetboek van Strafrecht, dat in 1886 door minister Modderman werd ingevoerd. In dit artikel staat namelijk geschreven: 'Niet strafbaar is hij, die een feit begaat, geboden door noodzakelijke verdediging van eigen of anders lijf, eerbaarheid of goed tegen ogenblikkelijke, wederrechtelijke aanranding'.

Dit artikel is ruim geformuleerd en beoogde de burgers dan ook ruimte te geven om handelend te kunnen optreden. Merkwadig genoeg is dit artikel door rechters lang beperkt uitgelegd uit angst dat het anders eigenrichting zou bevorderen. Vanuit strafrechtelijk oogpunt werd zelfs aangeraden om bij geweld maar door te lopen, want bij het uitdelen van een klap zou het Openbaar Ministerie je weleens kunnen vervolgen. Met als resultaat grote onduidelijkheid op dit gebied. Enerzijds luidde de instructie: 'Bel 112, onthoud het profiel van de dader en laat het slachtoffer niet in de steek', anderzijds werd zelfs door gezagdragers weleens opgemerkt: 'Ik zou hem een rotschop hebben gegeven'.

Nogmaals, de Stichting Maatschappij en Veiligheid schrijft hierover een afzonderlijke discussienota, met name gericht op de periode voordat de hulpdiensten arriveren. Wij zien uw suggesties hieromtrent ook gaarne tegemoet!

Fysieke veiligheid

Inzake fysieke veiligheid wees de onderzoekscommissie naar de vuurwerkramp in Enschede op de bestaande onduidelijkheid over de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid van een onderneming. Bij zo'n calamiteit, schreef de commissie, wordt direct door de samenleving de blik gericht op de overheid en de vraag gesteld: 'Waar was de overheid?' En: 'Wat heeft de overheid gedaan om deze ramp te voorkomen?' Op zich zijn dit zeker terechte vragen, aldus de commissie, omdat het immers behoort tot de kerntaken van de overheid om de veiligheid van burgers en 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 de fouten van een bedrijf niet heeft weten te voorkomen.

Om een antwoord te vinden op wat 'zo goed mogelijk' zou moeten inhouden, stelde de commissie voor 'dat in een maatschappelijk debat de balans zou moeten worden opgemaakt tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van de onderneming'. En ook schreef de commissie: 'Er zal bereidheid moeten bestaan om de consequenties van de uitkomsten van dat debat voor de aard en de omvang van de overheidstaak te aanvaarden'.

Helaas heeft dit essentiële maatschappelijke debat over de veiligheid nooit plaatsgevonden. Vandaar dat de Stichting Maatschappij en Veiligheid grote waarde hecht aan de reacties op deze discussienota.

4. Zelfregulering

De onduidelijkheid over die eigen verantwoordelijkheid wrekt zich eens te meer nu wij leven in een tijdperk van zelfregulering. Een tijdperk van 'laat de veiligheid aan de sector zelf over en geen betutteling meer door de overheid'. Natuurlijk spreekt dit ons allemaal aan, ook mij, maar dan moet er wel duidelijkheid komen over wat wij als samenleving van die eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen en organisaties mogen verwachten. Anders komen wij met de veiligheid terecht in een soort casinospel van 'het kan goed of slecht gaan'.

Want: Wat betekent 'zelfregulering' nu voor de veiligheid? Zelfregulering betekent dat de veiligheid minder wordt vastgelegd in wetgeving - in de verbindende voorschriften - en meer wordt overgelaten aan de normen en richtlijnen van een sector zelf of aan de eigen afspraken van een organisatie of onderneming. Deze normen en richtlijnen en eigen afspraken zijn vanzelfsprekend geen verbindende voorschriften en onttrekken zich - om deze reden - dan ook aan het (toe)zicht van de overheid. Met als gevolg, dat het overheidstoezicht met betrekking tot veiligheid nog verder wordt beperkt. Waarom 'verder'? Omdat het overheidstoezicht - gelet op zijn omvang - zich al beperkte tot de risicovolle sectoren!

Hierdoor is de samenleving voor zijn veiligheid veel afhankelijker geworden van het gevoerde veiligheidsbeleid van een onderneming of organisatie. Er wordt nog wel gesteld dat de veiligheid tot de kerntaken van de overheid behoort, maar soms vind ik dit een misleidende zin aan het worden!

Door de onduidelijkheid over de eigen verantwoordelijkheid in het algemeen en het gegeven dat veel veiligheidsregels geen verbindende voorschriften meer zijn, zie je in de praktijk dat veiligheidsvoorschriften - zonder opgaaf van redenen, maar vaak ook op grond van economische motieven - het onderspit kunnen delven. Dit geldt niet alleen voor de normen en richtlijnen van de sector, maar zelfs ook voor de verbindende voorschriften als er geen adequaat toezicht op wordt uitgeoefend.

Zo zijn er voorbeelden dat bewakers, tegen de vergunning in, om efficiency redenen vervangen werden door cameratoezicht of dat een organisatie zich niet meer hield aan zijn eigen onderhoudsvorschriften.

Denk bijvoorbeeld aan de verschrikkelijke olieramp in de Golf van Mexico, die voor een groot deel te wijten zou zijn aan het gegeven dat de onderneming de winst liet prevaleren boven de veiligheid van de mensen of van het milieu. Bij het boorplatform zou sprake zijn geweest van achterstallig onderhoud en bij de aanleg van de boorput zou gebruik zijn gemaakt van ondeugdelijk materiaal.

Denk ook eens aan de lekkende vaten met kernafval! Deze enkelwandige vaten moesten na 20 jaar worden vervangen, maar na 60 jaar had deze vervanging nog steeds niet plaatsgevonden.

Bij de brand in het cellencomplex Schiphol-Oost in 2005 was de generale conclusie van de Onderzoeksraad dat de veiligheid, en in het bijzonder de brandveiligheid, bij de betrokken overheidsinstanties te weinig aandacht heeft gehad. Zij hebben op diverse punten verzuimd inhoud te geven aan de geldende wet- en regelgeving en ook aan de informele regelgeving, dat wil zeggen de richtlijnen van de sector zelf.

Dit is een teleurstellende conclusie, aangezien het waarborgen van veiligheid van burgers een onomstreden kerntaak van de overheid is. Ook de instanties die toezicht moeten houden op de toepassing van de regelgeving, waarbij men kan denken aan de externe toezichthouders, maar ook aan het interne toezicht, hebben onvoldoende als correctiemechanisme gefunctioneerd.

Bij alle schandalen over het gerommel met ons voedsel wordt beweerd dat de voedselveiligheid geenszins in het geding is, terwijl de voedselaffaires elkaar in steeds rapper tempo lijken op te volgen. Daarnaast verneemt men het verontrustende geluid dat de Europese organisaties die waken over de voedselindustrie zeggen dat zij mankracht te kort komen om gedegen controles te kunnen uitoefenen. Door de bezuinigingen is de capaciteit van deze toezichthouders zodanig gekrompen dat naar hun oordeel het bewaken van de voedselveiligheid in het gedrang is gekomen.

Ook bij de tragische dood van de Almeerse grensrechter in 2013 dient men zich te realiseren dat de veiligheid in en rondom het voetbalveld volledig wordt beheerst door de regels van de KNVB, dus door de normen en de richtlijnen van de sector zelf. Als spelers niet beschikken over een spelerspas van de voetbalbond of niet vermeld staan op het wedstrijdformulier of zelfs niet eens ingeschreven zijn als lid van deze voetbalclub, komt daar geen externe toezichthouder aan te pas, omdat dit allemaal de eigen normen en richtlijnen betreft. Voor de veiligheid is men hier volledig afhankelijk van het eigen interne toezicht.

Op 12 maart 2008 kwam een brandweerder van het duikteam Terneuzen bij een duikinzet om het leven. Het betrof een niet-spoedeisende duikinzet naar een vermoedelijk te water geraakte auto die waarschijnlijk al enkele weken in het water lag.

Enerzijds is het brandweerdijken wettelijk geregeld via de examenreglementen brandweerder en duikploegleider, en ook is de Arbowet- en regelgeving van toepassing op het brandweerdijken.

Anderzijds zijn de praktische en organisatorische invulling van het brandweerdijken en de arbeidsveiligheid daarvan een zaak van verregaande zelfregulering door de brandweerbranche.

Bij het onderzoek naar dit voorval bleek dat in de praktijk zeer vrijblijvend werd omgegaan met de opgestelde deskundige adviezen en informele richtlijnen, omdat het geen verbindende regeling betroffen. Van het standpunt van het kabinet naar aanleiding van de Schipholbrand, dat “van de betrokken overheden mag worden verwacht dat zij die richtlijnen als uitgangspunt nemen voor hun keuzes en handelen en daarvan niet anders dan met goede redenen afwijken”, was men hier geenszins op de hoogte.

Ook bleek duidelijk bij dit onderzoek dat noch het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, noch de Rijksinspecties, noch de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), noch de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) zicht heeft op de daadwerkelijke opvolging van de deskundigenadviezen.

Ondanks deze verontrustende voorbeelden, waarvan men in het derde hoofdstuk van mijn boek ‘*Hier onveilig? Onmogelijk!*’ nog meerdere kan aantreffen, blijf ik de mening toegedaan, dat de overheid ‘alleen’ geenszins de veiligheid kan waarborgen. Om deze reden steun ik dan ook van harte de nieuwe veiligheidsfilosofie van een gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid. Maar om veiligheid te kunnen delen, moet de overheid – gelet op haar kerntaak – wel veel meer als veiligheidsregisseur gaan optreden!

De samenleving mag van de overheid verwachten dat zij alsnog de taak op zich neemt om duidelijkheid te scheppen over wat de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid bij ondernemingen en organisaties inhoudt.

5. Veiligheid en risicomanagement

Als je spreekt over het onderwerp veiligheid, dan spreek je over de beantwoording van de vraag ‘Welke risico’s moet of wil je met betrekking tot een bepaald onderwerp beheersen?’

Eigenlijk is het onderwerp veiligheid synoniem met het onderwerp risicobeheersing of risicomanagement. Als men een oordeel wil vormen of een onderneming of organisatie haar eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid heeft genomen, dan dient de desbetreffende organisatie te beschikken over een adequaat stelsel maatregelen inzake risicobeheersing.

In binnen- en buitenland is een dergelijk stelsel voorgeschreven voor bepaalde sectoren, maar in de praktijk is dit geenszins dekkend te noemen voor alle situaties, terwijl bovendien grote verschillen bestaan in de formulering van de verschillende voorschriften en in de wijze waarop deze worden gehandhaafd.

In ons land bestaat bijvoorbeeld een verplichte risico-inventarisatie en –evaluatie sinds de Arbeidsomstandighedenwet van 2007. Deze is echter alleen van toepassing op de werknemers van een bedrijf of organisatie en geldt niet voor toevallig aanwezige burgers, patiënten of andere bezoekers.

Tijdens mijn voorzitterschap hanteerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid als referentiekader dat iedere onderneming of organisatie dient te beschikken over een risico-inventarisatie, die gebaseerd is op:

- a. de vigerende wet- en regelgeving;
- b. de normen en richtlijnen van de sector; en
- c. de eigen afspraken en/of regels van de organisatie.

De eigen regels kunnen gebaseerd zijn op eigen ervaringen, maar ook op gebeurtenissen buiten het eigen bedrijf of de eigen sector. Bij het onderwerp veiligheid dient men zich blijvend kritisch op te stellen en de vinger aan de pols te houden, omdat niet alle negatieve ervaringen direct in nieuwe regels aan het papier zullen worden toevertrouwd.

Deze risico-inventarisatie is niet alleen van toepassing op de relatie werkgever-werknemer, maar geldt evenzeer voor derden, zoals passagiers, celbewoners, klanten, patiënten en/of omwonenden in de directe omgeving et cetera. Uit de risico-inventarisatie volgt het besluit van de onderneming of organisatie 'welke risico's zij wil beheersen'.

Hierbij dient een toelichting te worden gegeven op 'waarom zij bepaalde risico's wil beheersen en andere acceptabel vindt', alsmede 'hoe' zij deze wil beheersen.

Bij het onderwerp 'hoe' de risico's zullen worden beheerst, dient men ook duidelijk aan te geven:

- hoe de verantwoordelijkheden worden verdeeld (wie, wat, waar);
- hoe het intern toezicht wordt geregeld, wat extra van belang is omdat extern toezicht immers – volledig – kan ontbreken; en
- hoe het veiligheidsbeleid in de gehele organisatie wordt gecommuniceerd.

6. Reacties op het referentiekader

Aanvaardden de organisaties of ondernemingen die door de Onderzoeksraad werden onderzocht bovengenoemd referentiekader? Natuurlijk leidde dit tot verhitte debatten. Zeker het beginsel dat men zich moest houden aan de eigen afspraken of aan de richtlijnen uit de sector stond ter discussie. Het waren immers geen wettelijke regelingen? Ook het ontbreken van intern toezicht vormde regelmatig een aanleiding tot debat. Daarvoor bestond toch extern overheidstoezicht? Toch werd dit referentiekader – deze beginselen – uiteindelijk vanwege de logica door bijna iedereen aanvaard. Een uitzondering hierop vormde indertijd de reactie van de minister van Justitie op het conceptrapport van de Onderzoeksraad 'Brand Cellencomplex Schiphol-Oost'.

De minister schreef daar onder andere over: 'In uw rapport lijkt u normen te bepleiten die verder reiken dan de (bestaande invulling van) normen die voortvloeien uit de vigerende regelgeving. Dit geldt met name voor de invulling van het veiligheidsmanagement, waaraan u in uw referentiekader een groot gewicht toekent. U schetst daarbij een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij aan de betrokken partijen afzonderlijk bezien verder reikende verantwoordelijkheden worden toegekend dan op grond van vigerende wet- en regelgeving geldt.'

Met andere woorden is hier zelfs de minister van oordeel dat organisaties zich niet behoeven te houden aan de normen en richtlijnen van de sector zelf, omdat dat immers geen 'verbindende' voorschriften zijn! Dit is natuurlijk een uitermate verontrustende reactie voor de veiligheid in het algemeen als men in het tijdperk van de zelfregulering stelt dat organisaties zich niet behoeven te houden aan de regels van de sector zelf.

Dit antwoord gaf heel duidelijk aan hoe verschillend over het nemen van die eigen verantwoordelijkheid werd gedacht! Vanzelfsprekend kunnen deze verschillende meningen zeer negatieve consequenties voor de veiligheid in de samenleving in zich herbergen. Gelukkig luidde het definitieve standpunt van 18 oktober 2006 van het kabinet op de Schipholbrand, met betrekking tot het zich houden aan de normen en richtlijnen van de sector zelf, veel positiever.

De ministers van Justitie en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onderschreven de visie van de Raad met betrekking tot het referentiekader inzake het veiligheids- en risicomanagement, dat als basis diende voor de analyse van het handelen van betrokken overheden:

'De essentie van veiligheidsmanagement is dat het gaat om het organiseren en organisatorisch verankeren van een wijze van werken waarbij risico's worden geïnventariseerd, aantoonbaar en realistisch worden aangepakt, de aanpak wordt uitgevoerd en gemonitord en er naar aanleiding van evaluaties permanent aandacht is voor mogelijkheden voor verbeteringen. Kenmerk is dat deze wijze van werken niet op ad-hoc basis plaatsvindt, maar gestructureerd. Kenmerk is ook dat deze wijze van werken transparant is en de leiding van de organisatie zorg draagt voor een klimaat en cultuur waarin het veiligheidsbewustzijn goed ontwikkeld is. Met een dergelijke aanpak geeft de organisatie zelf haar ambitie en beleid vorm en laat zich door middel van visitaties of audits beoordelen.'

'Bij de beoordeling van de gang van zaken rondom de brand is het vanzelfsprekend dat overheidsdiensten zich aan de regelgeving moeten houden. Het kabinet deelt de opvatting van de Onderzoeksraad dat hierbij ook de voor de uitvoeringspraktijk opgestelde richtlijnen relevant zijn.'

'Van de betrokken overheden mag worden verwacht dat zij het Brandbeveiligingsconcept¹ als uitgangspunt nemen voor hun keuzes en handelen en daarvan niet anders dan met goede redenen afwijken. De invulling van de eigen verantwoordelijkheid voor het veiligheidsmanagement bevat noties die niet zonder meer voortvloeien uit de geldende regelgeving of richtlijnen.'

(Bron: Brief van de ministers van Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 18 oktober 2006)

7. Samenvattend en discussiepunten

Over de kerntaak van de overheid op het gebied van veiligheid bestaat in principe geen verschil van mening; die berust op twee pijlers. Enerzijds is de overheid verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving, anderzijds voor het toezicht hierop.

Door het tijdperk van de zelfregulering en de huidige bezuinigingen staan deze pijlers fors onder druk. Door de zelfregulering - de filosofie van de overheid op afstand en geen betutteling meer door die overheid - worden de veiligheidsvoorschriften nu immers méér overgelaten aan de sector zelf, waardoor het zicht van de overheid op de veiligheid in het algemeen vermindert. En om financiële redenen kende het toezicht al een beperkte omvang, waardoor het zich in de praktijk veelal moest concentreren op de risicovolle sectoren. Door de huidige bezuinigingen moeten wij oppassen dat het overheidstoezicht niet nog verder wordt beperkt dan nu reeds het geval is.

Daarnaast is niet eenduidig – wettelijk – vastgelegd wat de samenleving mag verwachten van de verantwoordelijkheid voor veiligheid van een onderneming of organisatie.

¹ Het Brandbeveiligingsconcept biedt informatie voor het beveiligen van cellen en celgebouwen met behulp van brandbeveiligingsmaatregelen en –voorzieningen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 1994 het initiatief genomen om deze richtlijn te ontwikkelen, waaraan zes ministeries hebben meegewerkt, alsmede de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Brandweer Federatie en het Verbond van Verzekeraars. Deze richtlijn is geen wettelijk afdwingbare regelgeving, maar in een brief aan de Tweede Kamer (d.d. 9 februari 2005) van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd hierover onder andere gesteld: "Formeel hebben deze leidraden geen juridische status, materieel is echter geen sprake van vrijblijvendheid etc.".

Mede gelet op het definitieve standpunt van het kabinet naar aanleiding van het onderzoeksrapport naar de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost zou men moeten overwegen om de beginselen waaraan het risicomanagement van een onderneming of organisatie dient te voldoen, wettelijk vast te leggen.

Een wettelijke verankering van deze beginselen in een veiligheidswet biedt voor de veiligheid talloze voordelen:

- Voor het eerst ontstaat er duidelijkheid over de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid van een onderneming of organisatie.
- Die duidelijkheid geldt niet voor één sector, maar voor alle sectoren.
- Een veiligheidswet – met deze beginselen – maakt toezicht mogelijk of in de praktijk ook daadwerkelijk inhoud wordt gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. Door gebrek aan wetgeving is dit laatste nu veelal niet mogelijk.
- Een veiligheidswet biedt niet alleen houvast voor het extern toezicht, maar ook voor het intern toezicht van de onderneming of organisatie.
- Als het kabinet stelt 'Van betrokken overheden mag worden verwacht dat zij de richtlijnen als uitgangspunt nemen van hun keuzes en handelen en daarvan niet anders dan met goede redenen afwijken', lijkt het voor de veiligheid noodzakelijk om dit uitgangspunt wettelijk te verankeren, omdat nu in de praktijk, zonder opgave van redenen, van zowel de wettelijke regels als de normen of richtlijnen wordt afgeweken.
- Tevens biedt zo'n veiligheidswet de mogelijkheid om te bezien of er sprake is van een balans van verantwoordelijkheden tussen die van de overheid en die van een onderneming of organisatie.

Vanwege de balans van verantwoordelijkheden is extra aandacht geboden voor zowel het externe als het interne toezicht. Kwalitatief goed toezicht is voor de veiligheid van essentieel belang.

Nu zie je bijvoorbeeld met betrekking tot extern toezicht grote verschillen in de praktijk. De ene inspectie gaat over tot sluiting van een afdeling, een ander schrijft een kritisch rapport dat in een bureaula kan verdwijnen omdat de organisatie reeds bezig was verbeteringen aan te brengen. Een andere inspectie schrijft een 'genadeloos' rapport zonder te vermelden waarom zij bepaalde zaken niet eerder heeft gezien of zelfs heeft gedaan.

Bij velen bestaat er onduidelijkheid over de onafhankelijkheid van de inspectie. Zijn zij dat nu wel of niet? Mogen inspecties kritiek uitoefenen op regels die in de praktijk niet blijken te functioneren? Et cetera. Kortom, door de versnippering en verkokering binnen de wereld van de veiligheid worden wij geconfronteerd met verschillende soorten en verschillend werkende inspecties. Eén Nationale Inspectie – vergelijkbaar met de opzet van de Nationale Politie - hoeft (nog) niet het antwoord op die versnippering te zijn. Wel moet worden overwogen om eensluidende beginselen vast te leggen waaraan alle inspecties in hun optreden en functioneren zouden moeten voldoen.

Bijvoorbeeld dient te worden vastgelegd:

- de onafhankelijkheid van de inspecties en wat onder het woord 'onafhankelijkheid' dient te worden verstaan;
- wat van de inspecties mag worden verwacht met betrekking tot het oordelen over de vigerende wet- en regelgeving als dat in de praktijk niet blijkt te functioneren;
- de verhouding tussen het externe toezicht en het interne toezicht van de organisaties;
- of de inspectie zich mag uitspreken als er geen balans wordt gevonden tussen de vigerende wet- en regelgeving en de regels van de sector zelf;
- of een inspectie organisaties mag belonen met bijvoorbeeld een sterrenstelsel als zij hun veiligheid goed op orde hebben; en
- wanneer besloten wordt om vergunningen in te trekken of afdelingen te sluiten et cetera.

Ook verdient het interne toezicht van een organisatie onze extra aandacht. Hiervoor zou een veiligheidswet met heldere beginselen over risicomanagement van essentiële betekenis kunnen zijn.

Zeker als een organisatie de opvatting huldigt dat zij zich niet hoeft te houden aan de normen en richtlijnen van de sector zelf of aan haar eigen afspraken, dan is het in hoge mate twijfelachtig wat de samenleving nog eigenlijk van het interne toezicht mag verwachten.

Het was dan ook opvallend om bij alle onafhankelijke onderzoeken te moeten ervaren dat een voorval op de werkvloer zelden als een donderslag bij heldere hemel werd gezien. Bij de top werd ontkend wat op de werkvloer bekend was.

Zonder een heldere veiligheidswet met duidelijke beginselen over het risicomanagement kan het interne toezicht gemakkelijk buiten spel worden gezet. Wellicht zou een enkeling 'de klok kunnen luiden' als hij of zij het reilen en zeilen van de organisatie maatschappelijk gezien onaanvaardbaar vindt. Om deze reden zijn eenduidige richtlijnen over het interne toezicht en de verhouding met het externe toezicht van grote betekenis voor de verbetering van onze veiligheid.

Tot slot

Uw mening over de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid, over die van een onderneming of organisatie, over het bewerkstelligen van een balans, over intern en extern overheidstoezicht, of wat naar uw oordeel op dit gebied verder van belang is, ziet de Stichting Maatschappij en Veiligheid graag tegemoet.

Uw ervaringen zijn van essentieel belang voor het vinden van een balans tussen die beide verantwoordelijkheden en voor de veiligheid van onze samenleving!

Prof. mr. Pieter van Vollenhoven

Voorzitter Stichting Maatschappij en Veiligheid

Praktijkhoogleraar Risicomanagement Universiteit Twente

Voorzitter Stuurgroep Kenniscentrum Risicomanagement en Veiligheid Universiteit Twente

Vrijwel zijn hele leven lang houdt prof. mr. Pieter van Vollenhoven zich bezig met het vak veiligheid. Hij is onder andere voorzitter geweest van de Raad voor de Verkeersveiligheid, de Spoorwegongevallenraad, de Raad voor de Transportveiligheid en van 2005 tot 2011 van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Internationaal is hij oprichter van de International Transportation Safety Association (ITSA) en medeoprichter en board member van de European Transport Safety Council (ETSC). Op dit moment is Pieter van Vollenhoven onder meer actief als voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid en als praktijkhoogleraar Risicomanagement en voorzitter van de Stuurgroep Kenniscentrum Risicomanagement en Veiligheid aan de Universiteit Twente.

De **Stichting Maatschappij en Veiligheid** volgt op kritische wijze de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid en geeft gevraagd en ongevraagd adviezen. Het gaat hierbij om veiligheid in de breedste zin van het woord; de stichting richt zich zowel op sociale als fysieke veiligheid. Voor meer informatie, zie: www.maatschappijenveiligheid.nl

Het **Kenniscentrum Risicomanagement en Veiligheid** bundelt de onderwijs- en onderzoekexpertise op de gebieden van veiligheid en risicomanagement op de Universiteit Twente. Het biedt een loket voor vragen, verzoeken, kennisuitwisseling en opdrachten uit alle maatschappelijke sectoren. Het initieert onderzoek op het terrein van risicomanagement en veiligheid, en geeft bekendheid aan de uitkomsten hiervan. Voor meer informatie, zie: www.utwente.nl/veiligheid