

[ORGANISATIE]

[NAAM]

[ADRES]

[PC] [PLAATS]

Den Haag, [DATUM]

Ons kenmerk: U14004/PvV/IdJ-ES

Betreft: initiatief Veiligheidswet

In deze brief zou ik - als voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV)- uw aandacht willen vragen voor een veiligheidszorg die zich regelmatig voordoet bij vele (ernstige) gebeurtenissen of voorvallen in onze samenleving. Deze veiligheidszorg vloeit voort uit de onbalans die bestaat tussen de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van de burgers, ondernemingen of organisaties.

In deze brief beperk ik mij tot de veiligheidsrelatie tussen de overheid en ondernemingen of organisaties. Genoemde onbalans was in principe een bekend verschijnsel, maar heeft zich in de vorige eeuw (zowel nationaal als internationaal) aanzienlijk verscherpt, toen de veiligheidsfilosofie zich fundamenteel heeft gewijzigd.

Terwijl de veiligheid vroeger lang beschouwd werd als een taak te zijn van de overheid (alleen), veranderde dat nu principiële in een gedeelde verantwoordelijkheid. De veiligheid bleef weliswaar een kerntaak van de overheid, maarburgers, ondernemingen en organisaties werden hiervoor nu uitdrukkelijk medeverantwoordelijk gesteld.

Een ieder werd geacht zijn eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid te nemen. Deze fundamentele wijziging heb ik zelf altijd als logisch ervaren, omdat iedereen – met enige belangstelling voor dit vraagstuk – zich realiseerde dat de overheid natuurlijk nooit alleen de veiligheid kan garanderen of waarborgen.

Maar bij zo'n fundamentele wijziging had je van de overheid mogen verwachten – want het onderwerp veiligheid is en blijft immers haar kerntaak – dat zij de regie op zich had genomen en duidelijk had gemaakt waaruit die eigen verantwoordelijkheid 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 – eenduidig – op zich genomen. Daarvoor was het onderwerp veiligheid van oudsher te versnipperd en verkokerd.

Deze gang van zaken had tot gevolg, dat aan die medeverantwoordelijkheid of eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid niet óf overal verschillend inhoud werd gegeven. Van meet af aan was hierover sprake van een grote onduidelijkheid, zowel in de wereld van de sociale veiligheid (security) als in de wereld van de fysieke veiligheid (safety).

Deze onduidelijkheid over die eigen verantwoordelijkheid wreekt zich des te meer, daar wij nu leven in het tijdperk van de zelfregulering. Het tijdperk van 'laat de veiligheid aan de sector zelf over en geen betutteling meer door de overheid'. Natuurlijk spreekt deze filosofie velen aan, 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 voor de veiligheid? Zelfregulering betekent dat de veiligheid minder wordt vastgelegd in wetgeving – in verbindende voorschriften – en meer wordt overgelaten aan de normen en richtlijnen van de sector zelf of aan de eigen afspraken van een organisatie of onderneming.

Deze regels van de sector of van de organisatie zijn vanzelfsprekend géén verbindende voorschriften, géén wetgeving en onttrekken zich – om deze reden – dan ook aan het (toe)zicht van de overheid. Met als gevolg dat het overheidstoezicht met betrekking tot de veiligheid verder afneemt. Verder, omdat het overheidstoezicht – gelet op zijn beperkte omvang – zich in de meeste gevallen reeds moest beperken tot de risicovolle sectoren.

Door de onduidelijkheid over die eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid, zie je in de praktijk dat vele veiligheidsvoorschriften van de sector – zonder opgaaf van redenen, vaak op grond van economische motieven of omdat het geen wettelijke regels zijn – gemakkelijk het onderspit kunnen delven. Dit geldt niet alleen voor deze regels, maar zelfs óók voor de verbindende voorschriften als er geen adequaat (extern of intern) toezicht op wordt uitgeoefend.

Naar het oordeel van de SMV mag de samenleving – ter wille van haar eigen veiligheid - alsnog van de overheid verwachten dat zij duidelijkheid schept over wat die eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid bij ondernemingen en organisaties inhoudt.

Gelet op het gegeven dat het onderwerp veiligheid synoniem is met het onderwerp risicobeheersing en risicomanagement, is het voorstel van de SMV om de beginselen van goed risicomanagement - en daarmee de eigen verantwoordelijkheid van een organisatie voor de veiligheid – vast te leggen in een Veiligheidswet of Veiligheidsbeginselenwet. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende beginselen. De risico-inventarisatie van een onderneming of organisatie dient onder andere gebaseerd te zijn op:

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

Deze risico-inventarisatie is niet alleen van toepassing op de relatie werkgever-werknemer, maar geldt evenzeer voor derden, zoals passagiers, celbewoners, klanten, patiënten, omwonenden in de directe omgeving etc. Uit de risico-inventarisatie volgt de beslissing van de onderneming / organisatie over welke risico's zij wil c.q. moet beheersen.

Hierbij moet een toelichting worden gegeven op:

- waarom bepaalde risico's moeten worden beheerst;
 - welke risico's men acceptabel vindt en waarom;
 - hoe men de risico's wil beheersen;
 - hoe de verantwoordelijkheden worden verdeeld (wie, wat, waar);
 - hoe het intern toezicht wordt geregeld;
 - hoe het veiligheidsbeleid in de organisatie wordt gecommuniceerd;
- Etc. etc.

Een wettelijke verankering van deze beginselen in een veiligheidswet biedt 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 de betrokken overheden mag worden verwacht dat zij het Brandbeveiligingsconcept als uitgangspunt nemen voor hun keuzes en handelen en daarvan niet anders dan met goede redenen afwijken'¹, lijkt het voor de veiligheid noodzakelijk om dit uitgangspunt wettelijk te verankeren, omdat nu in de praktijk, zonder opgaaf 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 ook 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. Een andere inspectie schrijft een 'genadeloos' rapport zonder te vermelden waarom zij bepaalde zaken niet eerder heeft gezien of zelfs heeft gedoogd. Sommige inspecties vragen of zij een inspectie mogen uitvoeren en anderen komen weer onverwachts op bezoek.

¹ Uit: reactie op Schipholbrand: Brief van de Ministers van Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 18 oktober 2006. Het Brandbeveiligingsconcept was hierbij de norm/richtlijn van de sector.

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.

Ook verdient het interne toezicht van een organisatie – over wat wij ervan mogen verwachten - 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 behoeft te houden aan de normen en richtlijnen van de sector zelf of aan haar eigen afspraken, dan is het nu in hoge mate twijfelachtig wat de samenleving 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.

Ik zou het op prijs stellen als ik bij u mijn opwachting zou mogen maken om over de totstandkoming van zo'n (initiatief)wet van gedachten te wisselen.

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

PS Onlangs (30 januari 2014) heb ik een interdepartementale reactie ontvangen op mijn discussienota 'Veiligheid, een balans van verantwoordelijkheden' van begin 2013. Deze reactie alsmede mijn antwoord daarop zal ik u binnenkort ook doen toekomen.