



VERANTWOORDELIJKHEDEN

Risicomangement is basis voor veiligheid

Het is niet langer alleen de overheid die bepaalt welke risico's wel en welke risico's niet acceptabel zijn. Ingrid de Jong en Simone van Dijk zien dat burgers, ondernemingen en organisaties medeverantwoordelijk worden gesteld voor veiligheid. Maar waar bestaat die eigen verantwoordelijkheid uit en leidt dat niet juist tot incidenten? Zij pleiten in dit artikel voor een wettelijke basis van beginselen voor goed risicomangement.

TEKST: INGRID DE JONG EN SIMONE VAN DIJK

Ons leven is niet zonder risico's. Dat beseft iedereen. Activiteiten met gevaarlijke stoffen, bijvoorbeeld, kennen risico's, maar zijn tegelijkertijd vaak nodig om onze huidige levensstandaard mogelijk te maken. Dat wil echter niet zeggen dat wij zonder meer bereid moeten zijn om alle risico's te accepteren. Hoe bepalen wij welke risico's wel en welke risico's niet acceptabel zijn en wie bepaalt dit? Ligt de verantwoordelijkheid bij de overheid of bij ondernemingen en organisaties, of is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid? Terwijl vroeger veiligheid vaak werd beschouwd als een taak die primair van de overheid was, zien wij de laatste tientallen jaren een verschui-

ving naar een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij burgers, ondernemingen en organisaties nadrukkelijk medeverantwoordelijk worden gesteld. Dat veiligheid niet vanzelfsprekend is laat een hele reeks incidenten en (bijna) rampen zien. Daarvoor hoeven wij niet terug te gaan tot de vuurwerkrampe in Enschede op 13 mei 2000. Ook het recente verleden laat tal van voorvallen zien waarbij sprake was van risico's en waarbij de veiligheid van burgers in het geding was of ten minste de vraag gesteld kon worden of veiligheid en goed risicomangement de aandacht hebben gekregen die zij zouden moeten krijgen. Enkele voorbeelden:

■ **Aardgaswinning:** sinds enkele jaren is er regelmatig sprake van lichte aardbevingen in de provincie Groningen als gevolg van de winning van aardgas. De Onderzoeksraad voor Veiligheid schrijft daarover het volgende: 'Bij de besluitvorming over de winning van het aardgas uit Groningen is tot 2013 niet zorgvuldig omgegaan met de veiligheid van de inwoners in relatie tot aardbevingen. Risico's voor inwoners werden niet onderkend: de bij gaswinning betrokken partijen beschouwden het met name als schaderisico dat vergoed kon worden, het veiligheidsrisico achtten zij verwaarloosbaar. In de besluitvorming stond het belang van winning op

Stroomstoring Tennet heeft impact op verkeersveiligheid.

Bron: ANP





Brand in windturbine Ooitgensplaat.

Bron: YouTube

de eerste plaats: een maximale opbrengst, optimaal gebruik van de Nederlandse bodemschatten en continuïteit in de gasvoorziening.’

- *Vervoer van gevaarlijke stoffen 2015:* Alleen al in de eerste maanden van 2015 hebben zich in Nederland diverse ongevallen met het vervoer van gevaarlijke stoffen voorgedaan. In sommige gevallen zijn er daadwerkelijk gevaarlijke stoffen vrijgekomen; in andere gevallen bleef het beperkt tot een ongeval waarbij gevaarlijke stoffen betrokken waren. Op woensdag 14 januari ontstond door een botsing van onder andere een tankauto met zoutzuur een groot lek van zoutzuur op de A73 in Limburg. Er vielen drie gewonden en de ravage was enorm. Een paar dagen later, op zaterdag 17 januari, botsten twee tankers op de Westerschelde. Een van de tankers vervoerde styreen, dat vrijkwam en tot ver in het land te ruiken was. Op 6 maart 2015 botsten een passagierstrein en een goederentrein met gevaarlijke stoffen op elkaar vlakbij station Tilburg. De achterste wagon van de goederentrein vervoerde butadieen. In de tankwagon ontstond een lek, van waaruit butadieen naar buiten lekte.
- *Stroomstoring Tennaet:* Op vrijdag 27 maart was er een grote stroomstoring in een belangrijk deel van provincies Noord-Holland en Flevoland. De stroomstoring legde het openbaar vervoer plat, evenals de luchthaven Schiphol, liften, e.d. De storing had een grote impact, onder andere op de verkeersveiligheid vanwege het uitvallen van verkeerslichten. Dit was het gevolg van een mankement in een hoogspanningsstation in Diemen.
- *Odfjell:* In 2012 leidde een aantal incidenten tot het stilleggen van het bedrijf Odfjell in het Rotterdamse havengebied. Er was onder meer sprake van achterstallig onderhoud en een deel van de koel- en blusinstallaties bleek niet te functioneren.
- *Brand windturbine:* In oktober 2013 vielen twee

doden bij onderhoud aan een windturbine in Ooitgensplaat, Zuid-Holland.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden uit het recente verleden. Deze voorbeelden laten zien dat veiligheid onze continue aandacht verdient en dat het bewaken van onze veiligheid vraagt om adequaat risicomanagement.

Waar gaat het mis?

Zoals gezegd is veiligheid nog steeds een kerntaak van de overheid, maar worden burgers, ondernemingen en organisaties tegenwoordig uitdrukkelijk medeverantwoordelijk gesteld. Dat klinkt op zich logisch, want de overheid kan natuurlijk nooit voor al onze veiligheid zorgen, maar het probleem is dat het niet altijd duidelijk is waaruit die “eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid” van burgers, ondernemingen en organisaties bestaat. Onduidelijkheid hierover kan gemakkelijk leiden tot zeer risicovolle situaties en erger nog tot ernstige voorvallen. Dit geldt overigens niet alleen voor de chemische sector en gevaarlijke stoffen, maar voor alle sectoren waar veiligheid een rol speelt, ook bijvoorbeeld de voedselsector of de medische sector. Ook in deze sectoren vinden nogal eens ernstige incidenten plaats waarbij de vraag gesteld kan worden of veiligheid en goed risicomanagement genoeg aandacht hebben gekregen. De onduidelijkheid over de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid bij ondernemingen en organisaties kan op zich al leiden tot risicovolle situaties. Dit wordt echter nog versterkt door de zelfregulering. De zelfregulering houdt immers in dat er – ook op het gebied van veiligheid – steeds minder in wetgeving wordt vastgelegd en steeds meer wordt overgelaten aan de sector of de onderneming zelf. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de normen en richtlijnen van de sector en de afspraken over de veiligheid formeel geen verbindende voorschriften zijn. En omdat het geen verbindende voor-



Vrachtwagen lekt zoutzuur op A73.

Bron: LI

schriften zijn, houdt de overheid hierop formeel geen toezicht. Het overheidstoezicht, de inspecties, beperken zich tot datgene wat in wetgeving is vastgelegd. Bovendien is er de laatste tijd flink bezuinigd op het overheidstoezicht, waardoor het regelmatig ontbreekt aan voldoende kennis, kunde en capaciteit. Dit komt de veiligheid niet ten goede. Al met al heeft de zelfregulering in de praktijk tot gevolg gehad dat de samenleving voor zijn veiligheid véél afhankelijker is geworden van het veiligheidsbeleid van een onderneming of organisatie. De vraag is dan of wij er als samenleving vanuit kunnen gaan dat de sector, de ondernemingen of organisaties hun eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid kennen én ook waarmaken. Helaas zijn er voorbeelden van organisaties die weinig kritisch zijn met betrekking tot het kennen en het beheersen van hun risico's. Zowel de wettelijke als de eigen regels worden niet altijd nageleefd. En de verantwoordelijkheden zijn regelmatig niet helder vastgelegd. Noch het extern toezicht noch het intern toezicht kan deze situatie gemakkelijk keren. Veiligheid kost geld en vooral in economisch moeilijke tijden zie je economische motieven vaak prevaleren boven veiligheid. Over het extern toezicht hebben we het al gehad. Maar het is ook de vraag wat je kan en mag verwachten van het intern toezicht in een organisatie. Dat toezicht valt immers hiërarchisch onder de leiding van de organisatie en het wordt niet altijd gewaardeerd dat intern toezicht zich te kritisch opstelt. Je wordt dan al snel gezien als een klokkenluider en met klokkenluiders loopt het in ons land vaak niet goed af. Helaas kan de conclusie dan ook niet anders zijn dan dat je zéér grote vraagtekens kan plaatsen bij het functioneren van de 'zelfregulering' en dat de overheid zich op dit gebied veel te voorbarig heeft teruggetrokken. Er is geen sprake van een balans tussen de verschillende verantwoordelijkheden en het toezicht laat te wensen over. Als we minder incidenten op het gebied van veiligheid willen, dient de balans van verantwoordelijkheden hersteld te worden en het functioneren van het toezicht verbeterd.

Wettelijke verankering

De vraag die opkomt, is of wij er als samenleving vanuit mogen gaan dat de sector, bedrijven en/of organisaties hun eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid kennen en ook waarmaken. Het woud aan wet- en regelgeving maakt het voor hen in ieder geval niet gemakkelijk. Om veiligheid te bevorderen is het van belang om zorg te dragen voor goed risicomanagement. Goed risicomanagement kan worden ondersteund door een aantal beginselen als referentiekader te hanteren en deze wettelijk vast te leggen. Het wettelijk vastleggen van deze beginselen heeft een aantal voordelen:

- In het algemeen wordt duidelijkheid verschaft over de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid, over het voeren van goed risicomanagement van een organisatie;
- Wettelijke beginselen kunnen het interne toezicht ondersteunen en duidelijkheid geven over de bevoegdheden en onafhankelijkheid van het intern toezicht;
- Het extern toezicht kan ook normen en richtlijnen van de sector betrekken bij haar controles;
- Het kan helpen om de balans van verantwoordelijkheden tussen overheid en die van ondernemingen en organisaties scherper te krijgen;
- Het draagt bij aan eerlijke concurrentie, doordat het onderscheid tussen bedrijven die zich wel en niet aan regels van de sector houden, kleiner zal worden.

De wettelijke basis zou een kaderwet kunnen zijn of geregeld kunnen worden door verankering van beginselen voor goed risicomanagement in nog te ontwikkelen en enkele bestaande wetten, zoals de Arbeidsomstandighedenwet. In andere Europese landen is het wettelijk vastleggen van beginselen overigens zeer gebruikelijk. Ook voor Nederland zijn wettelijke beginselen niet nieuw. Op andere terreinen, zoals de ruimtelijke ordening, heeft het beginsel van een goede ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) zijn nut al jarenlang bewezen. Uiteraard is het wettelijk vastleggen van beginselen voor goed risicomanagement alléén niet genoeg. Het is daarnaast van belang dat er voldoende capaciteit, kennis en kunde beschikbaar is voor adequaat intern en extern toezicht. Nul risico bestaat niet, ook niet wanneer beginselen voor goed risicomanagement wettelijk worden vastgelegd. Maar deze wettelijke beginselen kunnen wel helpen om het risicobewustzijn van ondernemingen en organisaties te vergroten en de balans tussen verantwoordelijkheden te herstellen. ☒



Drs. Ingrid de Jong is directeur van de Stichting Maatschappij en Veiligheid en Ir. Simone van Dijk MSc. is teammanager en senior adviseur externe en integrale veiligheid bij Royal HaskoningDHV.

