
Zelfregulering, maar géén gesjoemel

Inleiding

Met de notitie 'Zelfregulering, maar géén gesjoemel' sluit de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) een vierjarige periode van veiligheidsdebatten af, waarvoor de onderzoekscommissie naar de vuurwerkramp in Enschede in haar eindrapport (2001) al expliciet onze aandacht heeft gevraagd. **(zie bijlage 1)**

De onderzoekscommissie pleitte voor een maatschappelijke debat over het vinden van een balans tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van ondernemingen en organisaties. Dit – voor de veiligheid - essentiële debat heeft nimmer plaatsgevonden, omdat in de verkokerde en versnipperde veiligheidswereld niemand zich geroepen voelde om hierin het voortouw te nemen.

De SMV heeft onder dit debat haar schouders gezet, omdat de geïntroduceerde zelfregulering – in combinatie met géén of een gebrekkig toezicht – een buitengewoon negatief effect heeft op de veiligheid in onze samenleving.

In deze notitie komt de SMV met voorstellen en oplossingsrichtingen voor het herstel van die balans.

De balans waarover wordt gesproken is fors verstoord geraakt, omdat wij op het gebied van de veiligheid twee uitgangspunten hanteren. Enerzijds wordt terecht gesteld dat de veiligheid een kerntaak van de overheid is, anderzijds wordt met hetzelfde gemak gezegd: "laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector zelf over" en "geen betutteling meer door de overheid, maar de overheid op afstand!"

Als je de veiligheid aan de sector zelf overlaat (zelfregulering), tast dat automatisch de kerntaak van de overheid voor veiligheid aan. Die kerntaak berust immers op twee pijlers: wetgeving en toezicht. Zelfregulering leidt tot meer sectorale – en minder wettelijke – regels en daardoor óók tot minder overheidstoezicht. In de praktijk valt in de (onafhankelijke) onderzoeken regelmatig waar te nemen dat vele organisaties hun 'professionaliteit' op het gebied van veiligheid helemaal niet waarmaken en zelfs uitermate slordig met de regels – zowel de wettelijke, de sectorale regels als de eigen afspraken – kunnen omgaan.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan het gesjoemel met de software in de auto-industrie, de risico's in de vleesketen¹ of de chemische fabriek DuPont, waar tientallen jaren met een stof werd gewerkt terwijl intern bekend was dat die stof schadelijk was voor het milieu en de gezondheid². **(zie voor meer voorbeelden bijlage 2)**

¹ 'Risico's in de vleesketen', Onderzoeksraad voor Veiligheid, maart 2014. Zie ook bericht van 4 febr 2017 van voormalig IG van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) Harry Paul die zegt dat het binnen de vleesindustrie nog steeds ontbreekt aan voldoende ethisch besef waardoor er een risico bestaat op nieuwe voedselschandalen. (bron: NU.nl 6 febr. 2017)

² 'Toezicht Dordtse chemiefabriek overal tekortgeschoten', Ingrid de Groot & Peter Groenendijk, AD 11-4-2016

Het verontrustende hierbij is dat een (tijdige) correctie op een dergelijke gang van zaken veelal ontbreekt, tenzij een klokkenluider hierover aan de bel trekt of een onderzoeksjournalist dit gesjoemel openbaart. Dit is des te meer verontrustend, omdat het immers een kerntaak is van de overheid om de veiligheid van haar burgers te waarborgen.

Om deze reden is het dan ook terecht om zich af te vragen: "waar was het overheidstoezicht?" Uit onderzoeken blijkt dat het extern overheidstoezicht – in dit tijdperk van de zelfregulering – zich in veel gevallen terughoudend opstelt om niet tot last te zijn en/of betuttelend over te komen. Daarnaast blijkt ook dat door de overheid voorbarig is bezuinigd op het extern overheidstoezicht onder het motto: "wij laten de veiligheid nu toch aan de sector zelf over?"

Bij het intern toezicht – van de ondernemingen of organisaties zelf – valt op dat de misstanden op de werkvloer geenszins onbekend zijn, maar dat het intern toezicht, dat onder het management valt, over onvoldoende kracht beschikt om deze misstanden te kunnen corrigeren. Veel organisaties staan immers helemaal niet open voor kritische geluiden over hun eigen reilen en zeilen en er wordt zelfs gesproken over een angstcultuur op dit gebied binnen de organisatie.

Ook tonen onderzoeken aan dat het intern toezicht van veel organisaties totaal niet valt te rijmen met het uitgangspunt: "laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector zelf over!"

Zo bleek bijvoorbeeld uit een onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar Odfjell Terminals³ (**zie bijlage 2**) - een bedrijf dat behoort tot de zwaarste categorie van risicobedrijven - dat het bedrijf al jarenlang niet meer aan de wettelijke regels voldeed en zich eveneens niet hield aan de eigen voorschriften! Bij het management – ook verantwoordelijk voor het intern toezicht - lag de nadruk op de financiële resultaten en werd de veiligheid als een kostenpost gezien, die de winst drukte. Bij het extern toezicht lag het accent op de goede relatie met het bedrijf.

Het zich niet houden aan de regels, zowel de sectorale, de eigen als de wettelijke regels, vloeit in de meeste gevallen voort uit economische motieven, uit efficiency overwegingen. Alhoewel ook regelmatig wordt gesteld dat de sectorale regels of de eigen interne afspraken toch geen wettelijke c.q. verbindende regels zijn?! En dat (nogmaals) in het tijdperk van "laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector zelf over!"

Dit veelvuldig – bewust en bekend – gesjoemel met de regels werkt naar de mening van de SMV uitermate ondermijnend voor het functioneren van onze maatschappij. Veel medewerk(st)ers worden nu min of meer met gesjoemel opgevoed; je wordt een dief van je eigen portemonnee als je je aan de regels houdt; gesjoemel loont en werkt oneerlijke concurrentie in de hand. De onveiligheid in de maatschappij neemt daardoor alleen maar toe, waarbij het vertrouwen in de samenleving en in de overheid ter discussie komt te staan. Want de veiligheid is en blijft toch immers een kerntaak van de overheid!

Om deze redenen dienen alle zeilen te worden bijgezet om alsnog een balans te realiseren tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van ondernemingen en organisaties. Een balans tussen de kerntaak van de overheid en het uitgangspunt: "laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector zelf over".

³ 'Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam. Periode 2000-2012, Onderzoeksraad voor Veiligheid, juni 2013

Discussies over het gesjoemel

De SMV heeft de discussie over het gesjoemel met de regels sinds 2013 in verschillende notities aan de orde gesteld.⁴ Hierover hebben inmiddels vele gesprekken plaatsgevonden met het bedrijfsleven, werkgevers- en werknemersorganisaties, universiteiten, politieke partijen, leden van de Tweede Kamer, colleges zoals bijvoorbeeld de Sociaal-Economische Raad (SER), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) etc. etc. Unaniem is men van oordeel dat het gesjoemel moet worden aangepakt omdat het onveiligheid en oneerlijke concurrentie in de hand werkt, alsmede het vertrouwen in het democratisch functioneren van onze maatschappij ernstig schaadt. Echter, over de te nemen maatregelen is er géén sprake van unanimiteit!

De SMV komt in deze notitie met voorstellen en zal daarbij tevens aangeven hoe over deze voorstellen wordt gedacht. Het uitgangspunt met betrekking tot de te nemen maatregelen is gebaseerd op het gegeven dat de veiligheid naar het oordeel van de SMV een gedeelde verantwoordelijkheid is en moet blijven. De overheid *alleen* kan immers de veiligheid nooit garanderen. Kortom, volgens de SMV is het noodzakelijk om de zelfregulering alsnog te laten slagen.

Voorgestelde maatregelen

Om de zelfregulering te laten slagen stelt de SMV maatregelen voor bedoeld voor de overheid én voor de ondernemingen en organisaties.

De maatregelen voor de overheid hebben betrekking op een betere regierol van de overheid:

- 1) de komst van één coördinerend minister voor de veiligheid;
- 2) de komst van een veiligheidsinstituut (dat de balans tussen de beide verantwoordelijkheden bevordert en de grenzen aan de verantwoordelijkheid verkent);
- 3) meer eenheid bij het extern (overheids)toezicht; en
- 4) de komst van een toezichtsacademie.

De maatregelen voor de ondernemingen en organisaties hebben betrekking op het realiseren van een veiligheidscultuur:

- 5) geregeld moet worden dat men vrijuit kan spreken zonder vermenging met het strafrecht;
- 6) geregeld moet worden dat het intern toezicht een vuist kan maken; en
- 7) geregeld moet worden dat de beginselen van goed risicomanagement (synoniem met veiligheid) identiek zijn voor welke sector dan ook, hetgeen nu niet het geval is.

⁴ 'Veiligheid-een balans van verantwoordelijkheden'(2013); 'Een gedeelde verantwoordelijkheid. Niet zonder regie!' (2014); 'Het Veiligheidsdebat'(2016), 'De verstoorde balans' (2016)

Maatregelen voor de overheid

Voor het vinden van de beschreven balans dient de overheid als een veiligheidsregisseur te acteren. Deze regierol wordt nog eens bevestigd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) waar gesteld wordt dat het de taak van de overheid is om de veiligheid van haar burgers te waarborgen (artikel 1,2 en 5)⁵. Nu, in het tijdperk van de zelfregulering, valt regelmatig op dat de overheid de verantwoordelijkheid voor veiligheid totaal uit handen geeft. Zonder zelfs te controleren of die verantwoordelijkheid in de praktijk ook wordt waargemaakt. De overheid dient zich om deze reden veel intensiever te gaan bezighouden met de beantwoording van de vraag of er sprake is van een balans van verantwoordelijkheden.

1. Eén coördinerend minister voor veiligheid

Het onderwerp veiligheid (safety en security, ofwel de fysieke en de sociale veiligheid) kent van oudsher vele gezichten en is verdeeld over diverse departementen. Om deze reden is er dan ook binnen de overheid niemand aanspreekbaar als men in een breder verband over het onderwerp veiligheid wil discussiëren. Dit was duidelijk merkbaar bij zowel de lange ontstaansgeschiedenis van het onafhankelijk onderzoek als bij de wetgeving met betrekking tot de klokkenluiders. Maar ook bijvoorbeeld bij de discussie rondom de aardbevingen in Groningen.

Thans is de minister van Veiligheid en Justitie benoemd als coördinator op het gebied van de sociale veiligheid (security), maar zijn aandachtsgebied is beperkt en omvat geenszins het onderwerp veiligheid in de brede zin van het woord.

Bovendien geldt dat als je de veiligheid wilt verbeteren, je vrijuit moet kunnen spreken. Dit in tegenstelling tot het strafrecht waar een mogelijke verdachte mag zwijgen omdat niemand zelf hoeft bij te dragen aan zijn/haar veroordeling. Naar het oordeel van de SMV is om deze reden een koppeling tussen het onderwerp veiligheid en het ministerie van Veiligheid en Justitie dan ook géén logische beslissing.

Mede gelet op het gegeven dat de beginselen van goed risicomangement identiek zijn, zowel voor de sociale als de fysieke veiligheid, en het gegeven dat er door de bestaande verkokering en versnippering vele onlogische verschillen tussen de sectoren bestaan en kunnen blijven voortbestaan; alsmede gelet op het gegeven dat er binnen de centrale overheid géén aanspreekpunt bestaat voor het onderwerp veiligheid, stelt de SMV voor om één minister aan te wijzen als een coördinator op dit gebied (dus zowel voor sociale als fysieke veiligheid en niet zijnde de minister van Veiligheid en Justitie).

In de discussies over een coördinerend minister voor de veiligheid werd onderschreven dat nu niemand binnen de overheid zich verantwoordelijk voelt voor het onderwerp veiligheid in het algemeen. Het sectorale denken is nog steeds uitgangspunt op dit gebied.

Maar ook bestonden er aarzelingen over de daadkracht van een coördinerend minister. Zou hij werkelijk in staat zijn om sectorale grenzen te doorbreken?

Velen waren ook de mening toegedaan dat de huidige taken van de minister van Veiligheid en Justitie ook door een 'minister van Justitie' zouden kunnen worden uitgevoerd.

Twee coördinerende ministers voor veiligheid sprak niemand aan.

⁵ Art.2: 'Recht op leven' in combinatie met art.1: 'Verplichting tot eerbiediging van de rechten van de mens' en art.5: 'Recht op vrijheid en veiligheid'

Gelet op de kerntaak van de overheid op dit gebied en gelet op het moeten slagen van de zelfregulering, zou de aanwijzing van één coördinerend minister voor veiligheid een serieus punt van overweging moeten zijn.

2. Veiligheidsinstituut

Tevens zou de SMV de komst van een veiligheidsinstituut willen bepleiten. Een onafhankelijk overlegorgaan dat zich bezighoudt met het helpen bewerkstelligen van een balans tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van burgers, ondernemingen en organisaties.

Vele vragen leven er in de samenleving, zowel bij de overheid als bij de burgers, ondernemingen en organisaties, over *waar* de grenzen liggen van ieders eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. De SMV acht een veiligheidsinstituut voor zowel de sociale als de fysieke veiligheid - enigszins vergelijkbaar met het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC⁶) - een waardevol instrument om de veiligheid te bevorderen. Dit instituut kan met gevraagde en ongevraagde adviezen komen en zich wenden tot wie het betreft.

De komst van een dergelijk veiligheidsinstituut werd door velen van harte onderschreven.

3. Extern (overheids)toezicht

Voor het vinden van een balans van verantwoordelijkheden is het noodzakelijk dat de schijnwerper wordt gezet op het functioneren van het overheidstoezicht (de externe toezichthouders c.q. de overheidsinspecties).

Uit vele (onafhankelijke) onderzoeken alsmede uit gesprekken met ondernemingen en organisaties blijkt:

- dat er veel/te veel externe toezichthouders zijn;
- dat zij onderling zeer verschillend kunnen functioneren;
- dat zij qua kwaliteit sterk kunnen verschillen;
- dat de inspecties zich terughoudend kunnen opstellen om niet als betuttelend over te komen of tot last te zijn;
- dat de inspecties – om deze reden – veelal op afspraak, alleen aangekondigd, plaatsvinden;
- dat de tijdsduur van de inspecties belangrijker wordt geacht dan de kwaliteit van de inspecties;
- dat de inspecties vaak gericht zijn op het in stand houden van de goede verhoudingen;
- dat de inspecties zich meer richten op het systeemniveau – op de papieren werkelijkheid - dan op het fysieke niveau dat veelal door de partijen als hinderlijk wordt ervaren;
- dat soms voor inspecties moet worden betaald;
- dat de inspecties meer fungeren als verlengstuk van het bestuur en beleid dan als de hoeders van het publieke belang;

⁶ Het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) draagt bij aan het gezamenlijk vergroten van de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving in het digitale domein, en daarmee aan een veilige, open en stabiele informatiesamenleving door het leveren van inzicht en het bieden van handelingsperspectief. De primaire doelgroep van het NCSC is de rijksoverheid en de vitale infrastructuur. De vitale sectoren zijn cruciaal voor het goed functioneren van de Nederlandse samenleving. Voorbeelden van vitale sectoren zijn energie, water en telecom. (zie www.ncsc.nl)

- dat de inspecties ook te vaak worden betrokken bij de veiligheidsplannen, waardoor een onafhankelijke kritische houding ten opzichte van de onder toezicht gestelde organisaties gaat ontbreken; en
- dat de inspecties soms ook een te groot vertrouwen stellen in de verantwoordelijkheid voor veiligheid van de betrokken organisaties.

Toeziën op publieke belangen

In haar rapport 'Toeziën op publieke belangen'⁷ analyseert de WRR dat in de afgelopen jaren het externe toezicht vooral werd besproken in het kader van:

- de vermindering van lasten en kosten;
- de naleving en handhaving van de regelgeving; en
- de politieke en bestuurlijke functie van het toezicht.

De WRR acht dit kader veel te nauw en toont zich er een voorstander van om het extern toezicht ruimer te zien met vooral aandacht voor de behartiging van de publieke belangen. De SMV onderschrijft dit.

Bij het benadrukken van alleen de lasten en de kosten van het toezicht is er naar het oordeel van de SMV onvoldoende aandacht voor de grote waarde en baten die het toezicht voor de samenleving met zich mee kan brengen, alsmede voor het inhoud geven aan de kerntaak van de overheid om de veiligheid van haar burgers te waarborgen.

Een te dominante oriëntatie op de naleving en de handhaving van de regels betekent een verschraling van het toezicht. Als regels in de praktijk niet blijken te voldoen, moeten die regels worden gewijzigd. Het bevorderen van de veiligheid dient voorop te staan.

De WRR bepleit om in de beleidsvisie van de rijksoverheid op toezichtvraagstukken juist het dienen van het publieke belang als uitgangspunt te hanteren en tevens meer aandacht te besteden aan de maatschappelijke opbrengsten en de effectiviteit van het externe toezicht voor de veiligheid van onze maatschappij in het algemeen.

De SMV deelt de mening dat voor het functioneren van de externe toezichthouders de woorden 'onafhankelijkheid', 'onpartijdigheid' en 'publieke verantwoording' minimaal de uitgangspunten dienen te zijn. Zeker als wij van de externe toezichthouders een zelfstandig en professioneel oordeel over misstanden of tegenstrijdige belangen verwachten.

Meer eenheid van optreden

Gelet op de onderlinge verschillen bij de externe toezichthouders is de SMV van mening dat er grote voordelen verbonden kunnen zijn aan de komst van een landelijke inspectiedienst. De Nationale Politie is er immers eveneens gekomen om meer efficiency en een meer eenduidig optreden bij de politie te bewerkstelligen.

Natuurlijk spreken wij bij de externe toezichthouders over vele sectoren en over inhoudelijke verschillen. Maar dat laat onverlet dat het externe toezicht in alle sectoren op dezelfde beginselen kan worden geschoeid.

De komst van de Nationale Politie heeft helaas aangetoond dat het gevaar van een dergelijke

⁷ 'Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht', WRR rapport 89, Amsterdam 2013

centralisatie is dat vele organisatorische beslommeringen de overhand krijgen en alle noodzakelijke aandacht gaan opeisen en de eenwording in de weg kunnen staan.

Om deze reden vielen in de gesprekken met de SMV twee stromingen waar te nemen.

- Enerzijds waren er voorstanders van de komst van één Nationale Inspectie, die qua omvang vanzelfsprekend veel kleiner is dan onze Nationale Politie⁸.
- Anderzijds bestond er een sterke voorkeur om de eenheid van functioneren tussen de bestaande externe toezichthouders te realiseren via een kaderwet. Een kaderwet die een aantal wettelijke beginselen beschrijft waaraan alle inspecties uit het Inspectieberaad (met uitzondering van de Algemene Rekenkamer) dienen te voldoen.⁹ (**zie bijlage 3**)

Als gekozen wordt voor een Nationale Inspectie, zou dit naar de mening van de SMV een ZBO (Zelfstandig Bestuursorgaan) kunnen zijn. Deze Nationale Inspectie zou dan kunnen vallen onder de coördinerend minister. Als gekozen wordt voor een kaderwet, dan blijven de Inspecties vallen onder de betreffende ministers en dient de coördinerend minister zorg te dragen voor de coördinatie en de realisatie van de kaderwet.

4. Toezichtsacademie

De SMV is voorstander van één opleidingsinstituut waar alle toezichthouders (zowel externe als interne) leren hoe met risico's in de praktijk moet worden omgegaan. Deze toezichtopleiding zou een initiatief kunnen zijn van de universiteiten, het bedrijfsleven en de overheid en het instituut kunnen worden dat bijdraagt aan het vinden van een balans tussen de beide verantwoordelijkheden, die van de overheid en die van de ondernemingen en organisaties.

Het primaire uitgangspunt van deze toezichtopleiding dient volgens de SMV te zijn dat het toezicht ten dienste staat van het waarborgen van publieke belangen, in het bijzonder de veiligheid.

De opgedane ervaringen van de externe en interne toezichthouders, alsmede die van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, Algemene Rekenkamer etc. zouden een voortreffelijke basis kunnen vormen voor een opleiding waar men leert om met gezond verstand, en gebaseerd op opgedane ervaringen, met risicobeheersing om te gaan.

Zo'n opleidingsinstituut zal naar het oordeel van de SMV niet alleen de inspectiekwaliteit helpen verbeteren, maar tevens een eenheid van optreden helpen bewerkstelligen.

In de gesprekken toonden velen zich een groot voorstander van de komst van een toezichtsacademie. Tevens werd de gedachte geopperd om deze academie te combineren met het veiligheidsinstituut.

⁸ Bij de start van de Nationale Politie in 2013 praten we over 62.052 FTE; bij de verschillende Inspecties zoals vertegenwoordigd in het Inspectieberaad (m.u.v. de Algemene Rekenkamer) praten we in totaal over nog geen 7.000 FTE.

⁹ De SMV denkt hierbij in eerste instantie aan de Rijksinspecties. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of deze beginselen ook van toepassing moeten zijn op alle gemeentelijke en provinciale inspecties.

Maatregelen voor de ondernemingen en organisaties

5. Veiligheidscultuur – vrijuit spreken zonder vermenging met het strafrecht

De SMV acht het noodzakelijk dat tevens wettelijke maatregelen worden genomen om de vrijheid van meningsuiting over veiligheidsvraagstukken bij ondernemingen en organisaties te verbeteren. Bij kritiek wordt nu te veelvuldig gesteld: "daar is het gat van de deur" of "als het je hier niet bevalt, dan ga je maar weg".

Veelal is er sprake van een angstcultuur waarmee men beoogt mogelijke kritiek op het reilen en zeilen van de organisatie in te perken. Naar het oordeel van de SMV valt een dergelijke gang van zaken geenszins te rijmen met de zinsnede "laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector zelf over". Bij een verbetering van de rol en het functioneren van het intern toezicht zou dat de plaats moeten worden om in vrijheid over eigen ervaringen of veiligheidstekorten te kunnen spreken (zie 6. Het intern toezicht).

Voor de verbetering van de veiligheid is het essentieel om in alle vrijheid te kunnen spreken zonder dat deze gesprekken ooit eens betrokken kunnen worden bij de beantwoording van de schuldvraag. Kenmerkend bij de beantwoording van de schuldvraag is immers dat (mogelijke) verdachten mogen zwijgen, omdat niemand zelf hoeft bij te dragen aan zijn of haar veroordeling. Om deze reden moet ook zorgvuldig worden omgegaan met de meldingsplicht die voor veel Inspecties bestaat.

Zorgvuldigheid is hier vooral van belang, omdat vele inspecties – in een strafrechtelijk onderzoek – als een verlengstuk van het Openbaar Ministerie (OM) kunnen gaan fungeren. In dit verband is art. 6 van het EVRM van belang¹⁰. In de interpretatie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geeft dit artikel aan eenieder het recht om niet aan je eigen veroordeling mee te werken: het zwijgrecht. Dit zwijgrecht geldt zowel bij een mogelijke strafvordering als bij een bestuurlijke boetekwestie.

Deze interpretatie van art. 6 EVRM door het EHRM troeft iedere mogelijke nationale wettelijke regeling af. Bij een botsing tussen wettelijke meldingsplichten en het recht om niet mee te werken aan je eigen veroordeling prevaleert de interpretatie van het EHRM. Met andere woorden, indien iemand op grond van een wettelijke meldingsplicht gegevens verstrekt, kunnen deze gegevens niet worden gebruikt in een strafzaak tegen deze persoon of bij het eventueel opleggen van een bestuurlijke boete aan deze persoon. Omdat het hier om een interpretatie van het EHRM gaat, blijft echter naar het oordeel van de SMV waakzaamheid geboden.

¹⁰ Art. 6 EVRM: 'Recht op een eerlijk proces'

6. Het intern toezicht

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 het 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 zijn om onafhankelijker op te treden: eventueel 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 Arbeidsomstandighedenwet¹¹ 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 gemaakte afspraken – zie het risicomanagement – wordt voldaan;
- dat als het management dergelijke handelingen verbiedt, het intern toezicht het extern toezicht over de bestaande misstanden zou moeten kunnen informeren;
- dat meer duidelijkheid op dit gebied noodzakelijk wordt geacht, omdat van een dergelijke gang van zaken in de onderzochte voorvallen niets valt waar te nemen en vele organisaties zich zeer terughoudend opstellen als het over klokkenluiders gaat.

De SMV is er een voorstander van om niet alleen de positie van het intern toezicht van organisaties zelf aanzienlijk te verbeteren en te versterken, maar tevens wettelijk te regelen dat veiligheidsdiscussies binnen het kader van het intern toezicht worden beschermd. Het intern toezicht wordt alleen verplicht 'ernstige strafbare feiten' aan het OM te melden.

- 1) Het intern toezicht van een organisatie moet slechts een beperkt aantal 'strafbare feiten' aan het OM melden (uitsluitend (poging tot) moord/doodslag/terrorisme/gijzeling/misdrijf tegen de staat/mensenhandel/ verkrachting/ernstige corruptie).
- 2) De onderzoeken/discussies/verslagen - in het kader van het intern toezicht - mogen alleen worden gebruikt ten behoeve van de veiligheid. Dus niet als bewijs in rechtsgedingen (noch in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure, noch in geval van de oplegging van een disciplinaire maatregel of een bestuurlijke sanctie of maatregel). Een uitzondering hierop wordt gemaakt als de betrokkene die de verklaring heeft afgelegd uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven om deze als bewijs te benutten.

¹¹ Arbeidsomstandighedenwet Artikel 13 Lid 1 t/m 6

- 3) Alle onderzoeksgegevens (documenten, beelden etc.) die zijn verzameld ten behoeve van de veiligheid in het kader van het intern toezicht zijn vertrouwelijk en mogen niet openbaar worden gemaakt of later kunnen worden opgevraagd en worden geopenbaard. Als het een overheidsorganisatie betreft, is de WOB-verplichting niet van toepassing.

Het is goed om hierbij uitdrukkelijk te vermelden dat deze wettelijke voorstellen om de veiligheid te verbeteren *geenszins* een strafrechtelijk onderzoek beogen uit te sluiten. Het OM of de Inspectie kan te allen tijde een strafrechtelijk onderzoek starten. De voorgestelde regels beogen alleen de veiligheid te verbeteren en het veiligheidsonderzoek te scheiden van het strafrecht.

In de gesprekken over de versterking van de positie van het intern toezicht waren de meningen verdeeld. Het management van veel ondernemingen en organisaties was geen voorstander van de gedachte dat het intern toezicht een vuist moet kunnen maken, een afdeling moet kunnen sluiten of het extern toezicht moet kunnen informeren over misstanden. Personen die in de organisatie betrokken zijn bij het onderwerp veiligheid waren wel enthousiast over de voorgestelde maatregelen, omdat hiermee de weg wordt geopend om vrijuit over de verbetering van de veiligheid te kunnen spreken, zonder angst voor vermenging met de schuldvraag.

7. Het risicomanagement

Zoals eerder gezegd is het onderwerp veiligheid eigenlijk synoniem met het onderwerp risicomanagement. Bij het onderwerp veiligheid vinden dan ook altijd discussies plaats over "welke risico's moeten en/of willen wij met betrekking tot een bepaald onderwerp beheersen?" Je zou dan ook minstens mogen verwachten dat de beginselen van goed risicomanagement helder en consequent zouden zijn terug te vinden in diverse wet- en regelgevingen.

Helaas leert de praktijk dat de beginselen van goed risicomanagement niet eenduidig wettelijk zijn vastgelegd. Iedere sector kent door de verkokering zijn eigen regelgeving op dit gebied, waarbij de beginselen soms zijn vastgelegd in de wetgeving en soms zijn overgelaten aan de normen en richtlijnen van de sector zelf. Deze verschillen vloeien voort uit de veronderstelling dat ieder onderwerp over zijn eigen specifieke risicomanagement dient te beschikken. Zo werd in het verleden ook lang de opvatting gehuldigd dat het onafhankelijk onderzoek – om deze reden – afzonderlijk per sector diende te worden georganiseerd.

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. **(zie bijlage 4)**

Bij een wettelijke verankering kan worden gedacht aan een uitbreiding van artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet¹² of aan een afzonderlijke veiligheidsbeginselenwet.

¹² In art.5 van de Arbeidsomstandighedenwet is ook sprake van een risico-inventarisatie en –evaluatie, maar deze is alleen gericht op de werknemers én er wordt geen referentiekader beschreven waaraan de inventarisatie en evaluatie moeten voldoen.

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. Het extern toezicht krijgt hiermee bijvoorbeeld de mogelijkheid om te zien *hoe* met de sectorale regels of eigen afspraken wordt omgegaan.

De acceptatie van deze beginselen

In eerste instantie was de kritiek op deze beginselen dat het vreemd was om de risico-inventarisatie te moeten baseren op zowel de normen en de richtlijnen van de sector zelf, alsmede op je eigen afspraken. "Het zijn toch immers géén verbindende voorschriften".

Dit was indertijd ook de reactie van de minister in zijn brief met kanttekeningen op het conceptrapport 'Brand cellencomplex Schiphol-Oost'. Later realiseerde men zich dat deze reactie niet te rijmen viel met de filosofie van de zelfregulering. De invulling van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid bevat vanzelfsprekend meer regels en inzichten dan voortvloeien uit de geldende wet- en regelgeving.¹³

Tot slot

In een democratische samenleving staat ons voor ogen dat algemeen geldende regels zo open en transparant mogelijk worden vastgesteld en vastgelegd.

De veiligheid is en blijft een kerntaak van de overheid (zie het EVRM), maar het spreekt vanzelf dat de overheid *alleen* nooit in staat is om aan deze taak inhoud te geven. Om deze reden is er bij het onderwerp veiligheid altijd behoefte aan een regie en het bewerkstelligen van een balans van verantwoordelijkheden tussen de overheid en die van ondernemingen en organisaties.

De samenleving heeft er baat bij dat er een kwalitatief goed, efficiënt en onafhankelijk toezicht is, dat waakt over die regie en die balans van verantwoordelijkheden. Niet functionerende regels dienen te worden gewijzigd of geschrapt. En het toezicht dient te voorkomen dat velen zich niet aan de regels houden, bijvoorbeeld op grond van economische motieven.

Uit vele onderzoeken blijkt helaas dat het bestaande toezicht niet naar behoren functioneert. Noch met betrekking tot het onderwerp regie noch met betrekking tot het bewerkstelligen van een balans van verantwoordelijkheden. Uit veel onderzoeken blijkt dat de betrokken partijen – veelal op grond van economische motieven - zich niet houden aan de regelgeving. Deze gang van zaken tast niet alleen het democratisch functioneren aan, maar stimuleert ook in hoge mate het onderling wantrouwen in onze maatschappij.

Naar het oordeel van de SMV dienen alle zeilen te worden bijgezet om de zelfregulering alsnog te laten slagen. Hierover is veel gesproken en geschreven, maar er is weinig gebeurd. Ook in het eindrapport over de vuurwerkramp in 2001 is hiervoor al aandacht gevraagd.

De SMV hoopt met deze notitie 'Zelfregulering, maar géén gesjoemel' te bewerkstelligen dat bij de verkiezingen, het regeerakkoord en het nieuwe kabinet dit onderwerp wordt opgepakt.

¹³ Definitieve standpunt van het kabinet op het eindrapport 'Brand cellencomplex Schiphol-Oost' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (sept. 2006), verwoord in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten generaal (okt. 2006)

Bijlage 1 - 'Eindrapport De Vuurwerkkramp'

“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 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.”

Bron: 'Eindrapport De Vuurwerkkramp' naar aanleiding van de vuurwerkkramp in Enschede, 2001, blz. 226

Bijlage 2 - Voorbeelden van een verstoorde balans

1. Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2002-2012 (juni 2013)

Uit het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) blijkt:

- dat er een onderzoek was gestart naar aanleiding van een melding van een klokkenluider over een ernstig niet gemeld incident. Het betrof een emissie van ca. 219 ton van het zeer licht ontvlambare butaan.
- dat Odfjell behoort tot de ondernemingen die vallen onder de zwaarste categorie van risicobedrijven;
- dat de wil en motivatie bij de organisatie ontbraken om de veiligheid zo goed mogelijk te waarborgen;
- dat veiligheid geen integraal onderdeel van de bedrijfsvoering was;
- dat het gevoel van urgentie hiervoor ontbrak;
- dat bij het Intern Toezicht de nadruk lag op de financiële resultaten;
- dat bij het Extern Toezicht het accent lag op de goede relatie met het bedrijf en het te veel was betrokken bij de veiligheidsplannen van de organisatie;
- dat bij het Extern Toezicht het toezicht te veel gericht was geweest op het systeemniveau – de papieren werkelijkheid – om het bedrijf niet tot last te zijn;
- dat na melding van de klokkenluider en de media aandacht een fysieke inspectie plaatsvond;
- dat uit deze inspectie bleek dat de opslagtanks tussen 2005 en 2011 niet waren getest en dat bij een groot deel van deze tanks de koel- en blusvoorzieningen niet werkten;
- dat het bedrijf jaren lang niet aan de wettelijke regels voldeed en zich eveneens niet hield aan de eigen voorschriften.

In dit onderzoek spreekt de Raad (nogmaals) zijn zorgen uit over de Rijksbrede bezuinigingen op het Toezicht.

2. Risico's in de vleesketen (maart 2014)

Uit het onderzoek van de OVV blijkt:

- dat in deze sector van oudsher bekend is dat risicobeheersing van groot belang is gelet op de consequenties voor de samenleving; om deze reden bemoeide de overheid zich intensief met de veiligheid van vlees;
- dat de verantwoordelijkheid hiervoor in de vorige eeuw verschoven is naar de sector;
- dat bij het onderzoek talloze tekortkomingen op dit gebied zijn geconstateerd;
- dat de geconstateerde risico's te groot, te ernstig en te talrijk waren om te negeren;

- dat geconstateerd werd dat die eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid maar ten dele was waargemaakt;
- dat de kleinere bedrijven uit zichzelf geen bereidheid toonden om de voedselveiligheid te waarborgen;
- dat als het Extern Toezicht hier niet ingreep, er naar hun mening geen sprake was van tekortkomingen;
- dat bij de grotere bedrijven de partijen niet bereid waren om elkaar aan te spreken op risicovol gedrag;
- dat het zelfregulerend, het zelf-organiserend vermogen gering is;
- dat bedrijven jarenlang de regels konden overtreden, wat in de sector bekend was;
- dat het 'not done' was om bedrijven die onverantwoord bezig waren en risico's namen, te corrigeren of het Extern Toezicht hierover te informeren;
- dat naar hun oordeel de verantwoordelijkheid voor de aanpak van het risicovol gedrag (bijvoorbeeld fraude) eenzijdig bij het Extern Toezicht lag;
- dat het overheidstoezicht in deze sector fors is gereduceerd, wat naar het oordeel van de Raad voorbarig is geweest;
- dat bij het Extern Toezicht de kennis over risico's tekortschoot alsmede de kennis over de mogelijke consequenties;
- dat het toezicht veelal gericht was op het systeemniveau – de papieren werkelijkheid – en het tempo belangrijker was dan de kwaliteit van de inspectie;
- dat de keuring in rekening werd gebracht;
- dat een veel gehoord probleem was dat de risico's toenamen, omdat grote marktpartijen prijzen onder druk zetten.

3. Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk (januari 2011)

Uit het onderzoek van de OVV blijkt:

- dat Chemie-Pack behoort tot de ondernemingen die vallen onder de zwaarste categorie van risicobedrijven;
- dat leiding en werknemers blijk gaven van een geringe risicobeheersing, wat tot uitdrukking kwam in:
 - het uitvoeren van verboden werkzaamheden, zoals het werken met open vuur etc.;
 - de reactie van het personeel op de brand die getuigt van onvoldoende training en instructie;
- het feit dat Chemie Pack geen veiligheidsmaatregelen had getroffen om brand en explosiegevaaren te beheersen;

- dat de leiding met betrekking tot het veiligheidsbeleid zich liet bijstaan door externe adviseurs en deze adviezen niet werden overgenomen;
- dat ook een brandweerrapport uit 2008 adviseerde aanvullende maatregelen te nemen, onder andere met betrekking tot de brandbestrijding, zoals het installeren van een schuimblusinstallatie en de verbetering van de bereikbaarheid van de aansluitingen voor blussystemen. Deze aanbevelingen werden eveneens niet opgevolgd.
- dat de handhavers in de afgelopen jaren veel overtredingen van veiligheidsvoorschriften hadden vastgesteld;
- dat dit patroon van overtredingen voor de toezichthouders gedurende lange tijd geen aanwijzing vormde voor geringe risicobeheersing;
- dat alle inspecties vooraf werden aangekondigd en werden uitgesteld als het slecht uitkwam;
- dat uit deze gang van zaken geen enkele urgentie bleek;
- dat uit een inspectierapport bleek dat er een groot verschil was tussen wat er feitelijk in de onderneming gebeurde en wat in documenten stond beschreven (veiligheidsplannen hadden onvoldoende verbinding met de realiteit);
- dat een grote coulance door de Inspecties aan de dag werd gelegd;
- dat de praktijk van het toezicht – om controlebezoeken altijd vooraf aan te kondigen – het bedrijf een ‘verkeerde ruimte’ heeft gegeven.

4. Een onvolledig bestuurlijk proces. Hartchirurgie in UMC St. Radboud (april 2008)

Uit het onderzoek van de OVV blijkt:

- dat een arts een e-mail had gestuurd naar zijn collega’s dat de mortaliteit bij de hartpatiënten hier tweemaal zo hoog was als in andere instellingen (met dit bericht had de arts niet de bedoeling om klokkenluider te zijn, maar om zijn collega’s aan te zetten tot vergroting van de inspanningen);
- dat als reactie hierop het UMC St. Radboud aan de Inspectie schreef dat de sterftcijfers deels zouden zijn veroorzaakt door het type patiënten;
- dat uit een nader onderzoek (van UMC St. Radboud) bleek dat slechts in zeven gevallen sprake was geweest van mogelijke vermijdbare sterfte;
- dat verder geen aanwijzingen waren gevonden dat het medisch handelen had bijgedragen aan het overlijden;
- dat de Inspectie (IGZ) op grond van hun nader onderzoek besloot om de hartchirurgische ingrepen bij volwassenen met onmiddellijke ingang te staken, omdat de sterfte onder de patiënten – naar hun oordeel – abnormaal hoog was;
- dat de oorzaken hiervoor vooral gezocht moesten worden in een slecht functionerend zorgproces;

- dat de OVV van mening was dat een periode van verhoogde mortaliteit zich niet kan en mag voordoen, wanneer specialisten, management, bestuur en toezicht in de medische sector systematisch gericht zijn op het anticiperend beheersen van risico's voor en verminderen van schade aan de patiënt;
- dat de betrokken medische specialisten – in de onderzochte periode – geen systeem kenden waarmee voor de geleverde hartchirurgische zorg de risico's voor de patiënt konden worden bewaakt en beheerst. Er werden weliswaar veel gegevens verzameld, maar niet vergeleken met andere instellingen;
- dat er langere tijd sprake was van problemen die bestonden met betrekking tot het samenwerken en het team-functioneren in deze hartchirurgische keten. De invloed van deze problemen op de resultaten van de zorg werden echter niet onderkend;
- dat er geen sfeer was waarin openlijk, gestructureerd en veilig over verbeterpunten kon worden overlegd en de medici hierdoor onvoldoende waren betrokken bij het onderwerp kwaliteit, waaronder – naar het oordeel van de OVV – de aandacht voor patiëntveiligheid valt;
- dat de Raad van Bestuur onvoldoende aandacht besteedde aan de kernactiviteit van de organisatie: het verlenen van verantwoorde zorg. Verondersteld werd dat het kwaliteitsbesef bij de medische staf lag;
- dat de OVV moest vaststellen dat de wijze van besturen van het UMC St. Radboud nauwelijks was beïnvloed door de Kwaliteitswet Zorginstellingen. Zeker de geest van de wet werd niet nageleefd, het vanuit grondige kennis van risico's voortdurend optimaliseren van het zorgproces en de sturing daarvan. Het verlenen van zorg werd door de Raad van Bestuur gezien als het domein van betrokken beroepsbeoefenaren;
- dat de herregistratie van artsen en specialisten (op grond van de Wet BIG: Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg) eventuele knelpunten in het functioneren van hartspecialisten niet aan het licht heeft gebracht en ook niet heeft kunnen brengen. Deze herregistratie bevatte namelijk géén eisen ten aanzien van het resultaat van de geleverde zorg en het functioneren van de beroepsbeoefenaar;
- dat de Kwaliteitswet Zorginstellingen veel ruimte gaf voor de eigen verantwoordelijkheid aan de sector en de besturen van zorginstellingen. Het Extern Toezicht is dan ook het sluitstuk en moet erop toezien dat hieraan invulling wordt gegeven. Het huidige toezicht – zoals dat werd uitgevoerd door IGZ – is daar nog ver van verwijderd.

Het onderzoek van de OVV heeft laten zien dat het toezicht, zoals dat werd uitgevoerd door IGZ ten aanzien van het UMC St. Radboud overwegend vanuit een reactieve opstelling werkte en voor haar optreden vrijwel geheel afhankelijk bleek van de informatie verstrekt door de instelling zelf. Met deze werkwijze stond IGZ zodanig op afstand dat het overheidstoezicht niet in staat was het toezicht in de geest van de Kwaliteitswet waar te maken.

Een zorgpunt voor de Raad is dat het toezicht door de overheid in deze sector niet in staat is handhaving van de wet- en regelgeving te bewerkstelligen. De mate waarin de instelling de opdracht tot zelfregulering in de praktijk waarmaakt, speelt in de wijze waarop de overheid toezicht houdt geen expliciete rol. Naar de mening van de Raad dienen toezicht vanuit de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van de instelling beter op elkaar afgestemd te worden.

5. Brand cellencomplex Schiphol-Oost (21 september 2006)

Uit het onderzoek van de OVV blijkt:

- dat branden veelvuldig voorkomen: in totaal 43.000 branden in gebouwen, waarvan 145 in cel gebouwen;
- dat een brand nimmer uit te sluiten is, maar niet zo desastreus mag aflopen als hier het geval was;
- dat ook in dit onderzoek bleek dat het voor de betrokken instanties verleidelijk is om te wijzen op de verantwoordelijkheid van anderen (waardoor eigen verantwoordelijkheid minder zwaar weegt);
- dat betrokken instanties weinig kritisch zijn geweest ten aanzien van hun eigen verantwoordelijkheid en de invulling daarvan;
- dat drie overheidsinstanties tekort zijn geschoten. Bij deze overheidsinstanties heeft veiligheid - en in het bijzonder brandveiligheid - te weinig aandacht gehad. Het gaat allereerst om de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) als opsteller van het Programma van Eisen voor de bouwer, als uiteindelijke gebruiker van het cellencomplex Schiphol Oost en als verantwoordelijke voor de veiligheid van de gedetineerden. Vervolgens de Rijksgebouwendienst (RGD), opdrachtgever voor de bouw en eigenaar van het cellencomplex Schiphol Oost. Ten slotte draagt de gemeente Haarlemmermeer verantwoordelijkheid, als vergunningverlener voor de bouw en het gebruik, als toezichthouder en handhaver en als verantwoordelijke voor de brandweezorg. De Raad beschouwt de DJI als de primair verantwoordelijke partij ten aanzien van de brandveiligheid;
- dat deze drie instanties op diverse punten verzuimd hebben inhoud te geven aan de geldende wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheid, alsmede aan de informele regelgeving (waaronder het 'Brandbeveiligingsconcept Cellen en Celgebouwen');
- dat de OVV deze conclusie teleurstellend vond aangezien het waarborgen van de veiligheid (van burgers) een onomstreden kerntaak van de overheid is. Ook de instanties die toezicht moeten houden op de toepassing van deze wet- en regelgeving (de gemeenten en Rijksinspecties) hebben onvoldoende als een correctiemechanisme kunnen functioneren;
- dat de OVV de veronderstelling gerechtvaardigd acht dat er minder of geen slachtoffers te betreuren waren geweest als de brandveiligheid de aandacht van de betrokken instanties zou hebben gekregen;
- dat het calamiteitenplan op cruciale onderdelen onvoldoende realistisch was en op de werkvloer niet leefde;
- dat de bewaarders die betrokken waren bij de brand allen een korte BHV opleiding hadden gehad, maar onvoldoende waren geïnstrueerd, opgeleid en geoefend. Zij hadden, mede omdat er sprake was van drie ploegen per dag en een grote in- en doorstroom van personeel, nog nooit een oefening op het cellencomplex Schiphol Oost meegemaakt;
- dat van een adequate afstemming tussen de gebruiksorganisatie en de brandweer geen sprake was geweest. Bij de DJI bestond het beeld dat – aangezien de brandweer fysiek in de buurt was – het bevrijden van alle celbewoners, met name in de nacht, niet alleen door bewaarders zou hoeven plaats te vinden;

- dat de oorzaak van deze beperkte voorbereiding met name kon worden toegeschreven aan het feit dat in de praktijk van alledag de aandacht van de locatiedirecteur en zijn medewerkers vooral gericht was op het insluiten en ingesloten houden van de gedetineerden. Het lezen en oefenen van een calamiteitenplan vallen dan (mogelijk) snel buiten deze praktijk;
- dat de directeur vanuit de wetgeving (Penitentiaire Beginselenwet en Arbowet) een zware verantwoordelijkheid had toebedeeld gekregen wat betreft het dagelijks beheer en de veiligheid van dit cellencomplex. Maar in de praktijk bestond er een discrepantie tussen enerzijds de wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheden en anderzijds de invulling daarvan. Vastgestelde taken werden namelijk niet alleen uitgeoefend door de locatiedirecteur, maar ook door de hoofddirectie van DJI. Zo was de locatiedirecteur verantwoordelijk voor de BHV organisatie, maar de mensen hiervoor waren afkomstig uit de centrale pool van DJI. Het weigeren van deze mensen, omdat zij niet geschikt waren of onvoldoende getraind, paste niet binnen het beleid. Zo vond de oplevering van het gebouw plaats aan een stafafdeling van de hoofddirectie van de DJI. De locatiedirecteur speelde hierin geen rol, terwijl hij wel de verantwoordelijkheid droeg voor de (brand)veiligheid voor werknemers en celbewoners;
- dat als overheidsorganisaties ten aanzien van brandveiligheid tekortschieten, het 'correctiemechanisme' in de vorm van toezicht onvoldoende resultaat oplevert. Tekortkomingen ten aanzien van de brandveiligheid wat betreft het gebouw, het gebruik en de bedrijfshulpverlening zijn onopgemerkt gebleven. Diverse instanties hadden aan het toezicht op het cellencomplex effectief invulling kunnen geven (zes toezichthouders). Het ontbreken van onderlinge afstemming en een beperkte taakopvatting resulteerden in de situatie waarbij tekortkomingen onopgemerkt bleven;
- dat de OVV nog eens het grote belang onderstreept dat gehecht moet worden aan het bewerkstelligen van meer samenwerking tussen de Inspecties en resultaten op dat gebied urgent acht.

Bijlage 3 – Beginselen voor het extern toezicht

Voor de selectie van deze beginselen heeft de SMV zich mede laten inspireren door de aanbevelingen in het rapport van de WRR 'Toezien op publieke belangen' (2013).

1. Het externe toezicht bewaakt het publieke belang en geeft inhoud aan de kerntaak van de overheid om de veiligheid van haar burgers te waarborgen.
2. Aan het inhoud geven van deze taakstelling liggen de woorden 'eenduidig functioneren', 'onafhankelijkheid', 'onpartijdigheid', 'publieke verantwoording', 'het publieke belang dienen', 'kwaliteit' en 'eenheid' ten grondslag.
Aan de operationele onafhankelijkheid wordt inhoud gegeven via open sollicitatieprocedures, het opstellen van een eigen plan van aanpak, en een eigen budget.
3. Uitgangspunt is dat het externe toezicht geen verlengstuk meer is van bestuur en beleid. De nadruk op de naleving van wet- en regelgeving blijft gelden mits de wetten en regels de toets der kritiek kunnen doorstaan én passen binnen het beleid.
4. Het externe toezicht moet helder inzicht kunnen geven of het intern toezicht naar behoren functioneert.
5. Het externe toezicht moet, zowel in een jaarlijkse reflectie als onmiddellijk na constatering, knelpunten signaleren (met betrekking tot het eigen functioneren, maatschappelijke ontwikkelingen, de wet- en regelgeving, sectorale ontwikkelingen, nieuwe of grotere risico's, effectiviteit van het toezicht, botsing publieke belangen, etc.) en toelichten aan het Parlement en de verantwoordelijke ministers. Deze informatie kan de borging van de publieke belangen ondersteunen en voeden en is van essentiële betekenis voor de overheid om inhoud te geven aan haar kerntaak voor veiligheid.

Bijlage 4 – Beginselen van goed risicomanagement

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; en
- 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, gedetineerden, patiënten etc.

Deze risico-inventarisatie mondt uit in een plan van aanpak (het veiligheidsbeleid).

Plan van aanpak

In het plan van aanpak van ondernemingen en organisaties wordt schriftelijk 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?
- De organisatie mag alleen op grond van argument van deze normen en richtlijnen afwijken en legt deze argumenten vast.
- 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.

Tevens wordt in dit plan van aanpak 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 om een veiligheidscultuur te helpen bewerkstelligen.

Vele voordelen zijn aan zo'n wettelijke verankering – in een afzonderlijke wet of in bestaande wetten – verbonden:

- Er ontstaat voor het eerst duidelijkheid over wat je van die eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid van een onderneming of organisatie mag verwachten. Duidelijkheid over die beginselen van goed risicomanagement en dat niet in één sector, maar in alle sectoren. Specifieke regelingen kunnen altijd per sector blijven bestaan, maar het is niet logisch als iedere sector afzonderlijk zijn eigen risicomanagement hanteert; dit bevordert ook geenszins het veiligheidsdenken.
- Een wet maakt mogelijk dat het extern toezicht kan controleren of ook daadwerkelijk inhoud wordt gegeven aan die eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. Dit kan nu in vele gevallen niet, omdat het toezicht in principe beperkt is tot de verbindende voorschriften.
- Een wet geeft eveneens structuur en houvast voor het functioneren van het intern toezicht.
- Een wet draagt bij aan het bewerkstelligen van een balans van verantwoordelijkheden tussen die van de overheid en die van een onderneming of organisatie.
- Een wet draagt bij aan eerlijke concurrentie (niet de één wel en de ander niet).