

Een kritische waakhond voor de veiligheid?



Reacties op de brief
‘Een kritische waakhond
voor de veiligheid?’





Uitgeverij Balans

Copyright © 2019 Stichting Maatschappij en Veiligheid/
Uitgeverij Balans, Amsterdam

Alle rechten voorbehouden.

Omslag Bas Smidt
Typografie en zetwerk CeevanWee, Amsterdam
Druk Bariet Ten Brink, Meppel

www.uitgeverijbalans.nl
www.maatschappijenveiligheid.nl

 facebook.com/uitgeverijbalans
 twitter.com/balansboeken
 instagram.com/uitgeverijbalans
 uitgeverijbalans.nl/nieuwsbrief

Inhoud

De brief 'Een kritische waakhond voor de veiligheid?' van
prof. mr. Pieter van Vollenhoven 7

Reacties op de brief 'Een kritische waakhond voor de veilig-
heid?'

1. K. van den Bosch 13
2. Ir. J.R.V.A. Dijsselbloem 19
3. Prof. dr. J.A. Knottnerus 21
4. I. de Groot 27
5. A. Aboutaleb 37
6. R. Meijer 39
7. E. Stap 42
8. Drs. E. Buiting 48
9. Mr. dr. M. Oosting 52
10. Mr. T.H.J. Joustra 59
11. Drs. B. Haan 65
12. Prof. mr. dr. M. Pheijffer RA 67
13. Ir. A.W.M. van Tiel RE 74
14. J. Trommelen 79
15. Nationaal Netwerk Risicomanagement:
drs. E.R. van Marle en drs. E.J. Willeboordse 86
16. Drs. E. Vrijsen 90
17. Royal HaskoningDHV: ir. S.C.A. van Dijk MSc,
ing. P.W. de Waard, ing. S. Strijbos, mr. drs. J.H.K.C. Soer,
ing. E. Klem en P.V. Heimplaetzer 96
18. Prof. dr. R. de Wijk 103
19. Ir. J.P. Kruf 108
20. Prof. dr. K.I. van Oudenhoven-Van der Zee 109

21. Dr. A.H.E.M. Wellink 110
22. Drs. J. de Boer 118
23. G.-J. Ludden en F. Zaaier 120
24. J. Born 125
25. Dr. ir. T. Havinga 129
26. A. Boer 134
27. M. Arentsen 137
28. Prof. dr. P.B. Boorsma en drs. G. Haisma 140
29. E. Leenders 149
30. R. van de Walle 152
31. Prof. dr. mr. M. Peeters 161
32. Drs. E.R. van Marle 169
33. Prof. mr. dr. G.G.J.A. Knoops 174
34. Drs. K. Jong en drs. M. Schooneveldt 177
35. Prof. dr. L. Paape RA RO CIA 184
36. Drs. F.J. van Bruggen 185
37. Dr. M.H.T.M. Haerkens 189
38. Prof dr. ir. G.L.L.M.E. Reniers 195
39. J.J. de Wit MSSM 198
40. Mr. R.F.B. van Zutphen en J.F.P.M. van de Wiel MSc 203
41. Mr. J.A. van den Bos 209
42. Prof. dr. R. Torenvlied en prof. dr. T.T.M. Palstra 214
43. Mr. M.G. Delfos 221
44. Prof. W. Bruggeman 225
45. H.C.M. Krol en drs. R. Molenaar 233

Een kritische waakhond voor de veiligheid?

In deze brief zou ik de komst van een ‘kritische waakhond voor de veiligheid’ willen bepleiten. Ondanks het gegeven dat de maatschappij veel waarde hecht aan het onderwerp veiligheid en veiligheid wordt beschouwd als een kerntaak van de overheid, kan men niet anders concluderen dan dat in de praktijk uitermate slordig met dit onderwerp wordt omgegaan. Dit blijkt niet alleen uit de onafhankelijke onderzoeken, maar ook uit de kritische artikelen en programma’s van onderzoeksjournalisten en de verhalen van klokkenluiders.

Misstanden of ernstige gebeurtenissen op het gebied van de veiligheid – zoals het eierschandaal, de cafébrand in Volendam, de vuurwerkkramp in Enschede, de aardbevingen in Groningen, de MH17, de brand in het detentiecentrum op Schiphol-Oost, de onveiligheid bij Odfjell Terminals, et cetera, et cetera – worden altijd breed uitgemeten. De samenleving vraagt wát er zich precies heeft afgespeeld en wíe daarvoor verantwoordelijk en/of schuldig zijn. Een onafhankelijk onderzoek kan worden ingesteld naar de ‘waarheidsvinding’ en een strafrechtelijk onderzoek naar de beantwoording van de schuldvraag.

Bij dergelijke gebeurtenissen – zo leert de ervaring – wordt door de betrokkenen in eerste instantie alles ontkend. Het is en het was allemaal prima voor elkaar. Vervolgens kan dan – na verloop van tijd – een snoeihard (onafhankelijk) onderzoeksrapport verschijnen, dat de verantwoordelijken kan doen besluiten om te vertrekken of maatregelen te nemen en beterschap te beloven. Alle aanbevelingen, zo wordt beloofd, zullen

worden opgevolgd om een dergelijke gang van zaken in de toekomst te voorkomen. Maar in de praktijk wordt eigenlijk niet of nauwelijks gecontroleerd of die goede voornemens en aanbevelingen wel worden waargemaakt.

En als er door Inspecties iets over de blijvende tekortkomingen wordt gezegd, zoals bijvoorbeeld door het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen en later de Rijksverkeersinspectie naar aanleiding van de aanbevelingen na de vuurwerkram্প in Culemborg in 1991, dan leidt dat niet tot verdere acties.¹ Dat geldt overigens veelal ook voor de interne waarschuwingen vanuit de organisaties zelf.

Over het onderwerp veiligheid kan zeker lovend worden gesproken en het ontbreekt ons ook geenszins aan goede voornemens, maar in werkelijkheid – zo leert iedere keer weer de ervaring – kan het onderwerp veiligheid heel gemakkelijk het onderspit delven als het wordt afgewogen tegen andere – met name economische – belangen.

Zo bleek uit het onderzoeksrapport naar de explosie met de spaceshuttle Challenger dat de lekkages bij de sluitringen van deze spaceshuttle volledig bekend waren, maar het verhelpen van dit euvel zou een zéér kostbare operatie worden, waarbij tevens het totale lanceerschema zou moeten worden verlaten. En, zo werd gesteld: ‘Er was immers nog nooit iets gebeurd!’

Na de ontploffing van deze shuttle schreef de onderzoekscommissie een kritisch rapport over het veiligheidsbeleid bij de NASA, waar – volgens de commissie – de veiligheid het aflegde tegen lanceerschema’s en budgeteisen. Dit onderspit delven van het onderwerp veiligheid speelt nu des te meer, daar wij leven in het tijdperk van de zelfregulering, het tijdperk waarin gesteld wordt: laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sectoren zelf over en geen betutteling meer door de overheid, maar de overheid op afstand.

In dit tijdperk zijn vele veiligheidsregels nu geen wettelijke

¹ *De vuurwerkram্প. Eindrapport*, Commissie onderzoek vuurwerkram্প, o.v.v. mr. dr. M. Oosting, Enschede/Den Haag, 28 februari 2001.

regels meer, maar sectorale veiligheidsregels die géén verbindende voorschriften zijn. In de praktijk van de onafhankelijke onderzoeken zie je dat vele organisaties, inclusief de overheid, zich niet houden aan dergelijke regels en dat onder het motto dat het toch geen wettelijke regels zijn. Meestal liggen hier overigens economische motieven aan ten grondslag.

Vervolgens geldt ditzelfde helaas ook voor de wettelijke regels. Zo werd bijvoorbeeld bij de Schipholbrand uit efficiency-overwegingen afgeweken van de wettelijke verplichting dat er vierentwintiguursbewaking in de K-vleugel aanwezig moest zijn.² De bewaking werd 's nachts vervangen door camera's, met alle gevolgen van dien.³ In het tijdperk van bezuinigingen is vervolgens ook nog eens op het overheidstoezicht bezuinigd, op grond van het motief dat de veiligheid nu toch aan de professionaliteit van de sector zelf werd overgelaten.

Kortom, uit de vele (onafhankelijke) onderzoeken blijkt dat het onderwerp veiligheid een casinospel dreigt te worden van 'het kan goed of slecht gaan'.

Eveneens moet hierbij worden opgemerkt dat die misstanden – het zich structureel en bewust niet houden aan de (wettelijke en sectorale) regels – vele jaren, soms wel tientallen jaren, konden voortduren zonder dat een correctie hierop vanuit het overheidstoezicht of vanuit de organisaties zelf plaatsvond (denk hierbij bijvoorbeeld aan DuPont⁴ of aan het gesjoemel met de dieselsoftware).

Ook is mijn ervaring met de onafhankelijke onderzoeken dat al deze misstanden op de werkvloer volledig bekend waren. Nooit was er sprake van een donderslag bij heldere hemel.

² *Brand cellencomplex Schiphol-Oost*, Onderzoeksraad voor Veiligheid, Den Haag, 2006.

³ Het gevolg van camera's was dat er geen bewakers aanwezig waren om te verifiëren of er daadwerkelijk brand was en om de gevangenen naar buiten te begeleiden in geval van brand.

⁴ In de chemische fabriek DuPont werd tientallen jaren met een stof gewerkt waarvan intern bekend was dat die schadelijk was voor het milieu en de gezondheid.

Vervolgens is het bij het onderwerp veiligheid ook nog eens de vraag of de lessen uit deze misstanden en die onafhankelijke onderzoeken in de praktijk wel worden geleerd en gerealiseerd. Zo concludeerde bijvoorbeeld de Commissie onderzoek vuurwerkcramp (Enschede, 2000) in haar eindrapport dat de geconstateerde tekortkomingen van de overheid bij deze ramp verder reiken dan alleen de vergunningverlening en het toezicht op *SE Fireworks*: ‘Zo is alle betrokken ministeries te verwijten dat de overheid op geen enkele wijze lessen heeft getrokken uit de explosie in de vuurwerkfabriek in Culemborg in 1991.’⁵

Gelukkig wordt ons op verschillende manieren de spiegel van de werkelijkheid voorgehouden.⁶ Maar naar mijn overtuiging ontbreekt het ons nu nog aan een kritische waakhond voor het onderwerp veiligheid die erop toeziet dat er niet gesjoemeld wordt met de regels én dat er van de veiligheidslessen wordt geleerd en dat de waarschuwingen ter harte worden genomen.

Het onderwerp veiligheid is helaas van oudsher een verkokerd en over verschillende departementen verdeeld onderwerp. Eén aanspreekpunt voor het onderwerp veiligheid bestaat er niet, met als enige uitzondering het ministerie van Justitie en Veiligheid op het gebied van de sociale veiligheid (*security*). Eén aanspreekpunt voor het onderwerp veiligheid werd nooit wenselijk geacht, omdat enerzijds naar het oordeel van velen het onderwerp veiligheid daarvoor te divers was en anderzijds men zich ook niet graag op elkaars werkterrein bewoog.

De lange duur van de totstandkomingsgeschiedenis van de Onderzoeksraad voor Veiligheid – zo’n tweeëntwintig jaar – was onder andere toe te schrijven aan het gegeven dat iedere sector over zijn eigen afzonderlijke en onafhankelijke onder-

⁵ *De vuurwerkcramp. Eindrapport*, Commissie onderzoek vuurwerkcramp, o.v.v. mr. dr. M. Oosting, Enschede/Den Haag, 28 februari 2001.

⁶ Met de rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en van andere onderzoekscommissies, alsmede met de kritische artikelen en programma’s van onderzoeksjournalisten en de verhalen van klokkenluiders.

zoeksraad wilde beschikken. Velen waren de mening toegedaan dat de veiligheid in de medische wereld immers niet viel te vergelijken met de veiligheid in andere sectoren, zoals het wegverkeer, de luchtvaart en de chemische industrie. Op het eerste gezicht is dat juist, maar uiteindelijk zijn de beginselen van goed risicomanagement – hetgeen identiek is aan het onderwerp veiligheid – voor alle sectoren hetzelfde.

De Tweede Kamer heeft op het gebied van de totstandkoming van het onafhankelijk onderzoek tot tweemaal toe een rol van betekenis gespeeld door met moties dit sectorale denken te doorbreken. De motie in 1993 zorgde voor de totstandkoming van de Raad voor de Transportveiligheid⁷ en de motie in 2000 voor de komst van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.⁸

Terugblikkend vind ik dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid met zijn onderzoeken ons de spiegel van de werkelijkheid goed heeft voorgehouden. Maar de Onderzoeksraad – en dat geldt ook voor de andere onderzoekscommissies – kán zich niet bezighouden met controleren of de lessen uit zijn onderzoeken worden geleerd. Als je te betrokken raakt bij de discussies over je aanbevelingen, kun je immers gemakkelijk je onafhankelijkheid verliezen.

Kortom, om lering te kunnen trekken uit gebeurtenissen heb je een kritische waakhond nodig om erop toe te zien dat de lessen ook daadwerkelijk in de praktijk worden vertaald. Maar een waakhond is ook nodig om het gesjoemel met de regels te helpen voorkomen. Nu toont de praktijk dat velen in hun werkzame leven – bewust – met gesjoemel worden opgevoed. Gesjoemel loont veelal financieel en werkt oneerlijke concurrentie in de hand. Fatsoenlijk gedrag wordt geenszins beloond. Ook wordt met deze gang van zaken het wantrouwen in de maatschappij alleen maar gestimuleerd: ‘Wie kun je nog vertrouwen?’

⁷ Motie Van Vlijmen c.s. (1993).

⁸ Motie Wagenaar c.s. (2000).

Voor mijn tachtigste verjaardag zou ik nu – op een symposium – de komst van zo'n waakhond voor de veiligheid willen bepleiten en de discussie hierover op gang willen brengen.

Met deze brief zou ik u de vraag willen voorleggen om een bijdrage te leveren door een opiniestuk – met een omvang van maximaal de lengte van deze brief – hierover te schrijven. Uw bijdrage zal – met uw instemming – door de Stichting Maatschappij en Veiligheid worden gepubliceerd (en mogelijk worden opgenomen in een boek).

Als ik terugblik op mijn vijftigjarige betrokkenheid bij het onderwerp veiligheid, dan kan ik niet anders concluderen dan dat het onderwerp veiligheid uitermate weerbarstige materie is. Veiligheid kost geld en daardoor wordt al snel de vraag gesteld: 'Wanneer óf hoe vaak doet dat risico zich nu voor?'

Kortom, er zijn argumenten genoeg om zich niet aan de regels te houden en snel weer over te gaan tot de orde van de dag. Een waakhond met gezag kan ervoor zorg dragen dat het onderwerp veiligheid de aandacht krijgt die het verdient en dat er van de lessen uit misstanden ook daadwerkelijk wordt geleerd.

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

K. van den Bosch, onderzoeksjournalist, oud-eindredacteur van *Argos*

Over giftige matrassen en een overheid die slaapt

Dit wordt geen vrolijk verhaal.

Als journalist hoop je dat je verhalen impact hebben. Vragen in de Tweede Kamer bijvoorbeeld, mogelijk een of meer debatten, misschien wordt je nieuws opgepikt door andere media, misschien beheerst het zelfs het nieuws van de dag en zit het in het *Acht Uur Journaal*. Dan heb je impact. Jouw uitzoekwerk wordt beloond, het probleem wordt erkend. Er gaat iets veranderen!

Dat is me allemaal overkomen bij het onderwerp van gif in containers. En de controle op containers is inderdaad veranderd. Maar niet wat ik dacht en u nu waarschijnlijk ook denkt, nee, die controle is verslechterd.

Hoe dat kan ga ik u vertellen.

In augustus 2007 maakte ik voor *Argos* (NPO Radio 1-onderzoeksprogramma van VPRO en HUMAN) een reportage over een container met 728 matrassen die al een half jaar in de Rotterdamse haven stond. Hij bevatte zoveel 1,2-dichloorethaan dat de matrassen niet uit de container mochten. De eigenaar van de container was Beter Bed. Het was de hele dag nieuws op radio en tv. Alle kranten schreven erover. Begrijpelijk. We slapen allemaal op een matras en het idee dat daar giftige gassen uit dampen raakt je meteen.

Er bestond toen nog een ministerie van Milieu (VROM) met

een eigen vrom-inspectie. Die inspectie hield de container in de gaten en zorgde ervoor dat hij niet werd afgevoerd naar Beter Bed. Het bedrijf probeerde dat wel. Zo hadden ze een nieuw bedrijf gevraagd om nog eens een gasmeting te doen. Waarschijnlijk in de hoop dat er inmiddels een lagere concentratie gas in de container zou zitten of misschien wel met het idee dat dit bedrijf een gunstiger meting zou kunnen verrichten. Met een gasvrij-verklaring zou Beter Bed de container mogen voeren. Maar dat mislukte. De vrom-inspectie stond voor haar zaak.

De dag van de uitzending was niet leuk voor Beter Bed. De hele dag werd de winkel genoemd in verband met matrassen met gif erin. Een toxicoloog verklaarde in ons programma dat hij zijn kindje, als hij recent een matras van Beter Bed had gekocht, die avond liever op een luchtbedje zou leggen.

Binnen een week maakte het bedrijf bekend dat de matrassen vernietigd zouden worden. Dat er met dezelfde lading nog 14 andere containers meegekomen zijn, wellicht ook met matrassen en dat die gewoon naar de winkel zijn gegaan, daar sprak het bedrijf niet over.

Nu komt het gekke.

Als er vandaag weer een container met giftige matrassen voor Beter Bed aankomt in de haven van Rotterdam, en hij wordt opgemerkt door de ILT, de Inspectie Leefomgeving en Transport (dat is de nieuwe inspectie van het nieuwe ministerie), *dan wordt die container gewoon doorgestuurd naar Beter Bed*. Waarschijnlijk wel met een brief erbij. Pas op, hier zit gif in. Beter Bed mag dan vervolgens zelf bepalen hoe het met die matrassen omgaat. Oh nee, er bestaat een protocol, waar het bedrijf zich aan moet houden. Maar er is niemand die dat controleert.

De situatie is dus verslechterd.

Is dat erg? Misschien heeft *Argos* het probleem van het gif in containers groter gemaakt dan nodig is. Is het wel zo gevaarlijk? Oordeelt u zelf.

Twaalf uitzendingen besteedde *Argos* aan de gifcontainers, tussen 2007 en 2010.

In januari 2008 vertelden we over het lot van Mervin Barron. Een kickbokser, een boomlange, sportieve vent, totdat hij in november 2007 een container met glas uitlaadde bij zijn werkgever Van Noordenne glashandel in Hardinxveld-Giessendam. Na een half uur voelde hij zich duizelig worden. Zijn collega Ali ook. Met grote moeite sleepten ze zich naar de kantine, daar viel hij op de grond. Hij bleef drie dagen in coma.

Mervin Barron heeft nu regelmatig epileptische aanvallen, moet vaak gereanimeerd worden na een hartstilstand. Hij is zijn smaak en reuk kwijt. Hij is voor het leven arbeidsongeschikt. Twee jaar na het voorval zochten we hem nog eens op. Zijn leven was kapot. Net als dat van zijn collega Ali.

Een jaar later, januari 2009, raakte Laurens Tersteeg bedwelmd door fosfine die uitwasemde uit een container met pinda's. Tersteeg had een middagje cursus gehad voor het meten van giftig gas in containers van zijn bedrijf Rabelink in Doetinchem. Maar hij heeft iets fout gedaan, anders had hij het vergif niet ingeademd. Laurens Tersteeg heeft ernstige beschadiging aan zijn longen. Buitenshuis zit hij voortaan in een rolstoel. Ook hij is levenslang arbeidsongeschikt.

Behalve de giftige matrassen maakten we uitzendingen over kleding met benzeen bij C&A, over cacao boter met dichloor-ethaan die volgens de expert Xaver Bauer uit Hamburg ernstig gevaar voor consumenten kon opleveren, over containers met kinderstempels, seksartikelen, schoenen, vooral veel schoenen ik zal dadelijk uitleggen waarom, voedingsmiddelen, elektronica, medicijnen, en gif.

Waarom zit dat gif in een container? En hoeveel containers betreft het?

Sinds 2005 schrijft de EU voor dat goederen van buiten Europa beschermd moeten worden tegen schadelijke diertjes, die met name in hout voorkomen. De meeste producten worden verpakt op houten pallets. Om Europa binnen te mogen wordt er in China, India, Korea, in Azië dus, methylobromide gebruikt om die beestjes te doden. Dat spul is verboden in Europa maar daar niet.

Verder is het heel gebruikelijk om etenswaren met fosfinen te beschermen tegen bederfelijkheid.

Daar komt nog iets bij. In het productieproces in het Verre Oosten worden soms chemicaliën gebruikt die hier verboden zijn. Die dampen uit de producten terwijl ze in de container hun reis naar Europa maken. Vooral schoenen staan daarom bekend. Het gevolg is dat de container in Rotterdam een ware cocktail aan giftige gassen kan bevatten.

De getallen verschillen maar de schattingen lopen uiteen van een op de vier containers (zei de oude VROM-inspectie) tot een op de tien. Minder dan 10 procent containers met gif, niet allemaal evenveel gif natuurlijk, komt uit geen enkel onderzoek. Dat betekent toch dat er minstens 500.000 gifcontainers per jaar aankomen in Rotterdam.

Jan de Jong van de FNV kent zo'n 50 slachtoffers onder de mensen die containers open maken. Hij is bang dat het soms om Oost-Europeanen gaat die terug gestuurd worden naar hun land als ze ziek worden.

Hoeveel consumenten zijn er ziek van geworden?

Dat weet niemand. Toen de tiener Leonie Koopman uit Zwolle vorig jaar plotseling last kreeg van migraine dachten de dokters niet meteen aan gif uit een container. Ze werd uitgebreid onderzocht, met behulp van een hersenscan. Ze kreeg medicijnen tegen de toenemende migraine. Ze kon niet meer naar school en lag alleen nog maar op bed. Zonder te weten dat ze juist daar ziek van werd. Toen haar broer Stefan na drie maanden dezelfde klachten kreeg bedachten ze opeens dat ze maanden geleden allebei een nieuw matras hadden aangeschaft. Onderzoek wees uit dat 1,2-dichloorethaan en benzeen in de luchtkamertjes van het matras waren opgehoopt. Dat was anderhalf jaar na aankoop nog steeds aantoonbaar. Elke keer als ze zich omdraiden werden Leonie en Stefan een beetje vergiftigd.

Dit verhaal haal ik uit het ZDF-programma *Gift im Container*. Een documentaire over gifcontainers die november vorig jaar in de rubriek *Planet E* werd uitgezonden. Daarin zat ook

een Duitse arbeider die ernstig ziek is geworden bij het openen van een container.

Wat ik alarmerend vond was dat Kristin Siebert en haar team schoenen uit goedkope winkels meenamen en lieten testen in een laboratorium. Meer dan de helft van de paren die ze meenamen bevatten gevaarlijke hoeveelheden gif, een mengsel van minstens vier giftige stoffen. Volgens dokter Xaver Bauer zit in twee derde van containers met schoenen te veel gif.

Wat zou dat betekenen voor de verkoopsters in die winkels?

Wat is het gevolg geweest van mijn berichtgeving?

De betrokken gespecialiseerde ambtenaar is door de inspectie van de gifcontainers afgehaald. Waarom werd haar niet verteld. Misschien was ze te actief? Vond ze teveel?

De Kamerleden zijn op werkbezoek geweest in de haven. Na een Ronde Tafel met deskundigen in de Tweede Kamer in 2008 werd unaniem de motie Poppe/Boelhouwer (SP/PvdA) aangenomen die de regering opdraagt elk jaar minstens 1000 containers te bemonsteren en daarvan verslag te doen.

Het ministerie heeft al deze initiatieven vakkundig weten af te weren. Een wetsontwerp uit 2003 waarin controle van containers werd geregeld verdween in een la. De VROM-inspectie werd helemaal afgeschaft. Pardon, ging op in de ILT. De richtlijn *meten en gasvrij verklaren van ladingen in schepen en containers*, waarmee de VROM-inspectie werkte, wordt niet meer gebruikt.

Die duizend containers per jaar worden ook niet meer onderzocht. In maart 2011 liet toenmalig staatssecretaris van Milieu Atsma weten dat de doelstelling 'het activeren van het bedrijfsleven om incidenten met containers te voorkomen [...] duidelijk is gerealiseerd'. Verder onderzoek, laat staan controles, is niet meer nodig.

Het RIVM deed in 2008 in opdracht van de minister een onderzoek naar het gevaar voor de consument. Dat bleek gelukkig verwaarloosbaar. Geen noodzaak voor maatregelen dus.

Het tv-programma *Zembla* (VARA/BNN) toonde aan dat dat onderzoek is gebaseerd op één paar schoenen en een stukje ma-

tras. Terwijl een ander stukje van hetzelfde matras bij de experts in Hamburg, die een andere onderzoeksmethode gebruikten, wél gevaar opleverde!

Waarom gebeurt dit? Wat maakt het zo belangrijk voor de overheid om het gevaar weg te onderzoeken en weg te redeneren? Zou het iets te maken kunnen hebben met de belangen van de Rotterdamse Haven?

In lijn met het neoliberale overheidsbeleid is de verantwoordelijkheid bij de werkgevers gelegd. En, dat moet gezegd, daar is veel gebeurd. Er is een Platform Gassen. Er zijn voorlichtingscampagnes, cursussen, nieuwe gasmeetbedrijven met steeds geavanceerdere apparatuur. Bij heel veel containers gaat het goed. Veel, vaak grote, bedrijven nemen hun verantwoordelijkheid. Veertig procent van de bedrijven gaat inmiddels zorgvuldig om met containers die binnenkomen, meldde de regering in 2011 aan de Kamer.

Zestig procent doet dat blijkbaar niet.

En de overheid controleert het niet of nauwelijks meer. Dus slechtwillende werkgevers, of bedrijven waar de winst zwaarder telt dan de gezondheid van de werknemers, en dat komt wel eens voor, kunnen hun containers gewoon open laten maken.

En de spulletjes die er uit komen? Misschien draagt u ze wel, slaapt u er op. Of staan ze nu bij u op het bureau.

Het lijkt me een goede zaak als een onafhankelijke waakhond voor de veiligheid hier eens naar zou kijken.

(Met dank aan Bert ter Hoeve, Jaïr Stein, Suzan Borst en Norbert Reintjens en Lemke Kraan, oud-collega-redacteuren bij *Argos*.)

Ir. J.R.V.A. Dijsselbloem, voormalig minister van
Financiën en voorzitter van de Eurogroep

Een kritische waakhond?

Prof. mr. Pieter van Vollenhoven pleit voor de komst van een kritische waakhond voor de veiligheid. Een waakhond die er niet alleen op toeziet dat de lessen die uit gebeurtenissen zijn geleerd ook daadwerkelijk in de praktijk worden vertaald, maar ook ten strijde trekt tegen het voortdurend en soms langdurig gesjoemel met de regels. Gegeven zijn 50-jarige betrokkenheid en ervaring bij het thema veiligheid, een pleidooi dat zeer serieuze overweging verdient.

We hebben in Nederland in de achterliggende decennia een sterke traditie opgebouwd dat na een crisis of ramp terdege onderzoek plaatsvindt. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft daarin een groot gezag ontwikkeld en zijn aanbevelingen hebben een forse impact. Politiek verantwoordelijken kunnen niet om de conclusies heen, erkennen fouten en trekken daaruit conclusies. Daarnaast draagt een onafhankelijk onderzoek bij aan de verwerking voor slachtoffers, nabestaanden en de samenleving als geheel. De maatschappelijke waarde van dit werk staat buiten kijf. De belangrijkste meerwaarde ligt in de aanbevelingen die ons in staat stellen lessen te trekken en de veiligheid voor de toekomst te verbeteren.

Maar worden de aanbevelingen ook altijd serieus opgevolgd? Is er daadwerkelijk sprake van beterschap? Zorgwekkend is dat we dat vaak niet weten. Er is nog altijd relatief weinig aandacht voor uitvoering. De politiek kijkt, nadat het onderzoeksrapport het oordeel heeft geveld en de minister (veelal) conclusies en aanbevelingen heeft omarmd, al snel weer naar de volgende actualiteit en verliest haar aandacht voor het navolgen van afgesproken verbeteringen.

Het nakomen van aanbevelingen, de lessen leren, moet beter worden geborgd. Te vaak komt er na verloop van tijd weer-

stand tegen de aanbevelingen, bijvoorbeeld wanneer het besef in daalt hoe duur of hoe moeilijk ze zijn. Terwijl de herinnering aan de consequenties van verwaarlozing van de veiligheid in de loop van de tijd wegzakt. Het stoppen van dit sluipende proces waarbij andere belangen geleidelijk toch weer de overhand krijgen, vraagt om een onafhankelijke bewaker van de vastgestelde veiligheidsvoorschriften. Belangenafweging, bijvoorbeeld de afweging van verbetering van de veiligheid versus de daarvoor noodzakelijke kosten, hoort alleen plaats te vinden in de democratische arena, in volledige transparantie.

Onafhankelijke waakhonden voor de veiligheid vragen ook om een andere reden onze aandacht. Er is een disbalans ontstaan tussen toezicht vooraf en oordelen achteraf. Hard oordelen achteraf is vaak een erkenning van ernstige verwaarlozing vooraf. Toezicht vooraf op veiligheid is onvoldoende systematisch en onafhankelijk zeker gesteld. In sommige sectoren is, soms om opportunistische redenen, gekozen voor zelfregulering. In andere sectoren is de inspectie terughoudend om tijdig effectief op te treden en bevoegdheden te gebruiken. Bevindingen van inspecties worden soms nog steeds niet openbaar gemaakt, of alleen op sectorniveau zonder 'naming en shaming' van de verantwoordelijken. In het toezicht op de financiële sector hebben we de laatste jaren al deze punten proberen aan te pakken. Wat verder opvalt, is dat de diverse inspecties van de overheid uiteenlopende wettelijke posities en bevoegdheden hebben, met bijvoorbeeld verschillende relaties met beleid en minister. Het is tijd om de wettelijke regeling voor rijksinspecties horizontaal gelijk te trekken en de onafhankelijkheid van alle inspecties goed te borgen.

Het is evident dat de ovv zijn eigen aanbevelingen zal blijven bewaken. En in zijn onderzoeken naleving van eerdere afspraken scherp tegen het licht zal blijven houden. Maar de inspecties zijn in mijn ogen de aangewezen partij om de geleerde lessen uit veiligheids crises structureel te bewaken. Dat vergt een sterke positie van de inspecties en een stevig optreden waar nodig. Evalueren en leren is cruciaal maar zinloos als de borging van de 'lessen geleerd' niet op orde is.

Prof. dr. J.A. Knottnerus, emeritus hoogleraar
huisartsgeneeskunde, Faculty of Health, Medicine and
Life Sciences, Maastricht University, oud-voorzitter van de
Gezondheidsraad en de WRR

Veiligheid als publieke taak

Als er zaken op veiligheidsgebied zijn misgegaan kunnen we evalueren, adviseren, afspreken en regelen wat we willen, maar als we niet daadwerkelijk leren, uitvoeren en daarop handhaven, schieten we niets op. Integendeel, dan gaan we er op achteruit. Want als je veel doet en veel uitgeeft, maar gewekte verwachtingen niet waarmaakt, is het saldo qua ingezette capaciteit en vooral ook maatschappelijk vertrouwen negatief. Hierop legt professor Van Vollenhoven terecht de vinger.

Gezien de manier waarop wij met elkaar de samenleving hebben ingericht en de waarde die wij aan veiligheid hechten zouden we ervan uit moeten kunnen gaan dat dergelijke situaties – met als gemeenschappelijke noemer een falende uitvoerings- en handhavingsketen – zich niet vaak voordoen. Gelukkig gaat het ook meestal goed, maar zoals professor Van Vollenhoven laat zien is dat lang niet altijd zo. Hij geeft een handvol voorbeelden die nog maar een selectie vormen uit een veel groter aantal over langere tijd. En we hebben dan nog niet eens zicht op wat níét is waargenomen of gemeld. Bovendien gaat het om een breder probleem dan puur fysieke veiligheid. Ook op andere gebieden, zoals het bankwezen en de jeugdzorg, doen zich nogal eens kwesties voor die tot evaluatie en verbeterplannen leiden maar waarbij die verbetering onvoldoende doorgezet wordt en de maatschappelijke veiligheid in het geding blijft.

Professor Van Vollenhoven stelt dat veiligheid een kerntaak van de overheid is, en dat ben ik hartgrondig met hem eens. De behartiging van de collectieve belangen van burgers op het gebied van veiligheid, als belangrijke voorwaarde voor hun wel-

zijn en gezondheid, is en blijft een klassieke verantwoordelijkheid van de overheid. Een verantwoordelijkheid die niet te ontlopen is, ook al besluit een kabinet dat deze elders wordt 'belegd'. Zo werd in de afgelopen decennia steeds meer verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid (bescherming van werknemers), de milieu- en omgevingsveiligheid (bescherming van burgers en omwonenden) en de luchtvaart- en spoorveiligheid (beperking van ongevalsrisico's en overlast) aan bedrijven en maatschappelijke organisaties overgelaten. Maar als er zichtbaar zaken misgaan, zeker als er slachtoffers vallen, roepen het publiek, de media, en de Tweede Kamer (ook al was die akkoord gegaan met het 'uitplaatsen' van de betreffende verantwoordelijkheid) de ministers tot wier aandachtsgebied het aan het licht gekomen veiligheidsprobleem behoort stevast ter verantwoording. En als zij of de namens hen verantwoordelijken cruciale steken hebben laten vallen, niet op de hoogte waren, of geen goede uitleg konden geven, dreigt gedwongen aftreden. Ook wordt dan gekeken of de wet- en regelgeving niet weer moet worden aangepast, of teruggedraaid.

Dit alles hoort ook bij een lerende samenleving die onophoudelijk zoekt naar de beste balans tussen publieke en private verantwoordelijkheden enerzijds en wat je van overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties mag verwachten anderzijds. Zoals het bij een levende democratie hoort dat de door burgers gekozen vertegenwoordigers zich uiteindelijk nooit aan cruciale verantwoordelijkheden kunnen onttrekken. Of zij dat nu willen of niet, en of zij dat nu wel of niet besloten hebben. Maar om moeizame trajecten achteraf, en vooral slachtoffers en maatschappelijke schade, zoveel mogelijk te voorkomen, moeten wij vooraf zo goed mogelijk regelen dat de voor onze veiligheid zo cruciale uitvoerings- en handhavingssystemen technisch en qua verantwoordelijkheden helder is en goed functioneert. Dat vereist (1) 'aan de voorkant' goed onderbouwde, verantwoorde politieke besluitvorming, die vervolgens (2) vertaald wordt in goed en naar beste verwachting effectief beleid. En dat moet, bij voorkeur na een adequate pilot-

en testfase, worden gevolgd door (3) een daarbij passende consequente uitvoering, en gepaard gaan met (4) daarop gericht toezicht met waar nodig handhavingsmaatregelen. Ten slotte dient, in het kader van continu beleids- en maatschappelijk leren, een (5) vooraf geplande, gedegen beleidsevaluatie plaats te vinden, leidend tot (6) bijstelling, aanpassing en herijking waar nodig. Een cyclisch leer- en verbeterproces dus.

Professor Van Vollenhoven stelt nu de vraag of, alle ervaringen overziend, wat betreft stap 4 behoefte is aan een nieuw in te stellen onafhankelijke ‘waakhond’, die alle voor onze veiligheid relevante maatschappelijke en beleidsterreinen kan overzien en een allesomvattend aanspreekpunt vormt.

Mijn visie hierop vat ik samen in de onderstaande punten.

1. Zoals ik al zei: de behartiging van de collectieve belangen van burgers op het gebied van veiligheid is een niet te ontlopen, klassieke verantwoordelijkheid van de overheid.
2. Daarbij moet de overheid haar onpartijdige, rechtstatelijke rol als beschermer, probleemoplosser en verbinder waarmaken. Dat geldt extra sterk als er sprake is van spanning tussen verschillende belangen, van ongelijke verdeling van maatschappelijke (on)veiligheid, of het in het gedrang komen van vrijheden. En als de overheid zelf partij of onderwerp van discussie is, zoals bijvoorbeeld rond de Groningse aard(gas)bevingscrisis of de chroom-6-problematiek bij Defensie het geval is. Om deze rol te kunnen vervullen moet de overheid uit een oogpunt van zowel geloofwaardigheid richting samenleving als effectiviteit terug kunnen vallen op onafhankelijke instituties. En op onafhankelijk voorbereide verbeterscenario's die vervolgens politiek gewogen kunnen worden.
3. Tegelijkertijd stelt de behartiging van grote, complexe, en soms pas op lange termijn zichtbaar wordende veiligheidsbelangen in toenemende mate eisen die niet meer door de overheid alleen waargemaakt kunnen worden, maar om een breed gedragen publiek-private inspanning vragen. Voor-

beelden zijn het energieakkoord (nationaal) en het klimaatakkoord (nationaal en internationaal), waarbij maatschappelijke veiligheid in brede zin aan de orde is. Omdat het publiek belang hierbij centraal staat moeten voor burgers transparante uitgangspunten en procedures garanderen dat private belangen niet met dat publiek belang aan de haal gaan, en dat *conflicts of interest* integer worden geadresseerd. En daarop moet natuurlijk ook toegezien en gehandhaafd worden.

4. Bij dit alles past herijking van het toezicht als onafhankelijke publieke speler in een complex publiek-privaat krachtenveld. Daarbij moet anno 2019 een onderscheid gemaakt worden tussen toezicht gericht op beleidsuitvoering en handhaving, als verlengde arm van de verantwoordelijke minister, en reflectief en signalerend toezicht met een scherp oog voor de belangen en de signalerende en evaluerende inbreng van burgers zelf (zoals in 2013 bepleit door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)). Die laatste vorm van toezicht dient immers, met het oog op zowel agendering als geloofwaardigheid, onpartijdig te zijn en dus onafhankelijk van zowel het ‘veld’ als het door een bepaalde politieke coalitie aangestuurde beleid. De vraag is dan of zulk onpartijdig toezicht wel te combineren is met het ‘verlengde arm-toezicht’ gericht op beleidsuitvoering en -handhaving. Wat mij betreft is het antwoord op die vraag ontkennend. Uitvoeringstoezicht, als verlengde arm van de minister, kan waargemaakt blijven worden door de inspecties. Maar onpartijdig reflectief toezicht verdient een zelfstandige positionering op afstand van de beleidsuitvoering, bijvoorbeeld in de vorm van een Hoog College van Staat, zoals de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman die hebben. Zo’n positionering is cruciaal voor het maatschappelijk vertrouwen in en draagvlak voor onpartijdig toezicht waarbij ook de overheid en politiek zelf aan te spreken partijen kunnen zijn. Bijvoorbeeld als er sprake is van beleid dat – ‘ex post’ – dringend moet worden bijgesteld, of

dat – ‘ex ante’ – wellicht beter niet of anders kan worden uitgevoerd in weerwil van bijvoorbeeld krachtige politieke en commerciële belangen. Denk hierbij wederom aan de aardgasbevingsproblematiek in Groningen. Dit sluit aan bij wat professor Van Vollenhoven zegt over maatschappelijk wantrouwen en vertrouwen. Uiteraard dient zo’n onafhankelijke positionering niet te leiden tot ‘splendid isolation’. De toezichthouder is ‘accountable’ richting regering en parlement via openbare rapportage, en moet werken binnen materiële randvoorwaarden gegarandeerd door het kabinet en te bevestigen door de Tweede Kamer. De vorm zou kunnen worden gekozen van een toezichtcollege waarvan de leden – op grond van kwaliteit, ervaring en geloofwaardigheid – worden benoemd door de Tweede Kamer en gehoord door het kabinet.

5. Omdat veiligheidsvraagstukken zich in alle beleidsdomeinen kunnen voordoen en vaak complex en intersectoraal van aard zijn, is veel te zeggen voor één overkoepelende onafhankelijke toezichthouder, ondersteund door multisectorale, eventueel in domeinspecifieke kamers onder te brengen, expertise. Daarmee zijn zowel overzicht en samenhang als diepgaande deskundigheid per aandachtsveld gegarandeerd. In dit verband kan gedacht worden aan het model van de Inspectieraad, maar dan met eigen bevoegdheden en niet opgenomen in departementale structuren. Ook kan gebruikge maakt worden van de inzichten en uitgangspunten die zijn aangereikt in het WRR-briefadvies *Consistent Maatwerk* (2014), gericht op domeinoverstijgend risico- en veiligheidsbeleid en het zowel consistent als op maat beoordelen van complexe veiligheidsdossiers. ‘Consistent maatwerk’ is nodig om het geheel van kansen, beleidsalternatieven, beoogde beleidseffecten, mogelijke neveneffecten en risico’s in onderling verband te kunnen beoordelen, met inachtneming van intersectorale samenhang en consistentie. Daarmee kan ook voorkomen worden dat men blijft steken in details en niet duurzame ad-hocmaatregelen. Rijkskennisinstellingen en

- adviesorganen hebben daarbij een belangrijke voorbereidende rol, gericht op optimale kennisinbreng en -benutting.
6. Als het gaat om verantwoordelijkheden van bedrijven, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties ten aanzien van veiligheid dient sprake te zijn van daarbij passende accountability en aansprakelijkheid, met waar nodig verzwaarde verzekeringsarrangementen, en van strafbaarheid, zeker waar de veiligheid van burgers in het geding is. Daaraan ontbreekt nog veel, zoals meermalen door de WRR is aangegeven. Zowel inspectietoezicht (handhaving geldende wet- en regelgeving) als onafhankelijk reflectief toezicht (gericht op overzicht, samenhang, signalering en waar nodig correctie van de overheid) zijn hierbij van belang. Voorkomen moet worden dat het beleggen van meer verantwoordelijkheid bij bedrijven nieuwe risico's oplevert vanwege belangenconflicten tussen bedrijfs- en veiligheidsdoelen. Daarbij zijn bedrijven met minder middelen en draagkracht extra kwetsbaar.
 7. De mogelijkheden en beperkingen voor lokaal maatwerk en experimenteeruimte op het gebied van veiligheid verdienen aandacht, ook om verantwoord te kunnen inspelen op behoeften, ideeën en inbreng van burgers. Deze uitdaging is te verbinden met de roep om minder gedetailleerde doelwetgeving, ook met het oog op steeds snellere kennisontwikkeling. Het betekent wel dat lokaal bestuur en maatschappelijke organisaties een nog grotere verantwoordelijkheid moeten waarmaken, en dat toezicht op doelbereiking een grotere rol krijgt. Daarbij dienen het nationale veiligheidsbeleid en de rechtsgelijkheid ten aanzien van de veiligheid van burgers niet uit het zicht te raken.
 8. Geen enkele instelling (toezichthouders, Onderzoeksraad, adviesorganen, Rijkskennisinstellingen) is onfeilbaar. Daarom dient elke instelling van tijd tot tijd onafhankelijk geëvalueerd te worden, gericht op voortdurende verbetering van kwaliteit en functioneren. Dat hoort bij de checks and balances in een open, democratische samenleving. Hierbij moet

- ook oog zijn voor de steeds voortgaande dynamiek van kennis, innovatie en maatschappelijke ontwikkeling.
9. Goed en effectief toezicht kost geld, in welke vorm het ook wordt georganiseerd. Het zou niet reëel zijn als de burger via de belastingen meer zou moeten betalen naarmate bedrijven en instellingen zich riskanter gaan gedragen, meer veiligheidsproblemen veroorzaken en meer uitgaven voor toezicht noodzakelijk maken. Daarom valt te denken aan een algemene publieke financieringsbasis voor toezicht, aan te vullen met middelen op grond van bijdragen van bedrijven en instellingen naar risicocategorie, waarbij verbetering van risicogedrag leidt tot een lagere bijdrage. Beide middelenstromen kunnen vloeien in een geormerkt fonds voor toezicht en handhaving, dat publiek en transparant wordt aangestuurd. Belanghebbende veldpartijen hebben dan geen inspraak in de specifieke besteding van de middelen, noch op de inhoud van het toezichtbeleid.

Ingrid de Groot, verslaggever *Algemeen Dagblad*/AD
Haagsche Courant, heeft het stuk geschreven op
persoonlijke titel

Strijders voor de waarheid

Meer dan twee jaar hebben mijn collega Peter Groenendijk en ik voor het *Algemeen Dagblad* onderzoek gedaan naar de fabrieken DuPont en Chemours in Dordrecht en de vervuiling met de verdacht kankerverwekkende chemicaliën c8 en GenX. De stofjes die vrijkomen bij de productie van Teflon zijn aangetroffen in het Nederlandse drinkwater en in het bloed van omwonenden en werknemers. In 2017 hebben wij daarmee voor onze krant de journalistieke prijs De Tegel gewonnen. Een eer.

De zoektocht naar de waarheid en de ontrafeling van het dossier is een gigantisch geploeter en het vinden van de ultieme

waarheid is tot nu toe een onmogelijke missie gebleken met alle frustraties van dien bij betrokkenen en ondergetekende.

Klokkenluiders die met ons doorstreden om de waarheid omhoog te boren hebben elkaar in een ongeorganiseerd netwerk met enige regelmaat opgezocht en gevonden om te overleggen, kennis te delen en te communiceren. Dat ongecoördineerde overleg, het sparren en de uitwisseling van kennis besloeg meerdere landen (Nederland, Frankrijk) en zelfs twee continenten, Europa en de Verenigde Staten. Er zijn ook contacten geweest met wetenschappers in Zürich, Duitsland, Helsinki en Australië.

Maar ook in Dordrecht is een kleine groep mensen zo dapper geweest op te staan, met ons mee te werken en de nek uit te steken in een poging een falend systeem bloot te leggen, mogelijke verhullingen openbaar te maken en verantwoordelijke personen bij de bedrijven en de overheid voor het voetlicht te brengen.

In dat verband wil ik graag veel lof geven aan de Dordtenaren Jan en Ineke van Genderen die al vele jaren wonen naast de fabrieken DuPont en Chemours, terwijl pensionado Jan jarenlang werkte in de Teflonfabriek van DuPont in Dordrecht waar sinds de jaren zestig tot 2012/2013 gewerkt werd met c8. Het echtpaar liet op ons verzoek als eerste Nederlanders zijn bloed testen op c8, waarna duidelijk werd dat beiden de vervuiling bij zich dragen en dat de bloedwaarde c8 van Ineke zelfs eng dicht bij de door het RIVM geschetste gezondheidskundige veilige grenswaarde ligt. 'Ik ben een gifkikker,' stelde Ineke vast. De Dordtse heeft leverschade, maar het is juridisch onmogelijk eventueel een verband te leggen met de c8.

Het prikken van Jan en Ineke door het *Algemeen Dagblad* maakte gehakt van de theoretische rekenmodellen van het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) dat ervan uitging dat de c8-waardes in het bloed van omwonenden van de fabrieken nooit de gezondheidskundige grenswaardes zouden benaderen.

Ook later bleek uit prikken dat een groep van 18 inwoners

uit Sliedrecht veel meer c8 in haar bloed had dan het RIVM aanvankelijk berekend had. Deze mensen woonden tegenover de Dordtse fabrieken en velen van hen hebben in hun eigen tuin groentes en fruit geteeld voor eigen consumptie waarop de emissie c8 en later, GenX bleek te zijn neergeslagen. Vervuilde druiven, aardbeien en tomaten werden door hen onwetend met alle goede bedoelingen geschonken aan hun kennisjes en dierbaren.

Ook bleek uit latere prikken dat het bloed van oud-werknemers van DuPont/Chemours bomvol c8 zat, zoals van de vorig jaar aan kanker overleden T.

Nog weer later bleek uit kraanwateronderzoek door het *Algemeen Dagblad* en de VU (Vrije Universiteit) in Amsterdam dat de stof GenX in het drinkwater is doorgedrongen in Rotterdam, Dordrecht, Spijkenisse, Goeree-Overflakkee, Gouda en Alblasserdam. Drinkwaterbedrijf Dunea maakte kort na ons onderzoek bekend dat de GenX ook aanwezig is in het kraanwater van Den Haag en Zoetermeer.

De waardes zijn ongevaarlijk voor de volksgezondheid, maar drinkwaterbedrijven werden erdoor overdonderd en hebben wel zorgen over de toekomst als de GenX niet aan banden wordt gelegd. Zo is inmiddels gebleken.

Ons onderzoek naar DuPont/Chemours is afhankelijk gebleken van mensen die het lef hadden om niet te zwijgen. Zoals manager Harrie Timmer van drinkwaterbedrijf Oasen die als eerste hardop durfde te zeggen dat Oasen GenX in het kraanwater aangetroffen had. Het was op een bijeenkomst in het gemeentehuis van Zwijndrecht slechts één zinnetje: 'Er is GenX in het drinkwater aangetroffen.'

Op latere vragen door onze krant, diezelfde avond, trok Timmer die ene zin niet terug, maar gaf ons openheid van zaken. Een klokkenluider.

Dordtenaren Jan en Ineke vertelden eerder als eersten hoe het er in de fabrieken aan toeging. Hoe Jan Teflonshakes kreeg van het werken met het stofje c8, net zoals zijn collega's. Na hard werken voelde het alsof hij in brand stond. Er waren koorts en trillingen.

DuPont stelde volgens hem op de werkvloer veiligheidsmaatregelen in om inademen van de c8 te voorkomen met een afzuigstelsel, maar ook met de veiligheidsregels was er volgens Jan geen ontkomen aan. 'In de loods zag je overal c8 dwarrelen in de lucht.' Het dragen van een masker was volgens hem door de hitte onmogelijk bij het schoonmaken van de autoclaaf, een machine waarbij de c8 bij hoge temperatuur met andere chemicaliën werd vermengd.

Uit interne vertrouwelijke stukken van de fabriek die ons in handen werden gespeeld bleek dat DuPont al veel langer wist dat de c8 zich nestelde in het bloed en dat zij zorgen had over de omwonenden vanwege de uitstoot via de fabriekspijpen. Ook werden metingen gedaan door DuPont in de Beneden Merwede, waarop geloosd werd. DuPont uitte daarbij intern ook haar zorg over het drinkwater dat uit de rivier geput werd door drinkwaterbedrijven.

Opmerkelijk genoeg is er in Dordrecht door de gemeente, noch door de provincie Zuid-Holland, noch door Rijkswaterstaat of de fabrieken alarm geslagen over de stofjes c8 of GenX.

De eerste signalen daarover kwamen in Nederland via de website voor onderzoeksjournalistiek, Follow the Money. Die in 2015 openbaar maakte dat er in Amerika al ettelijke jaren een rechtszaak diende door 350 Amerikanen tegen DuPont/Chemours vanwege de bloedvervuiling en drinkwatervervuiling met c8 in West-Virginia.

Aan de andere kant van de oceaan in een parallele wereld bleek de fabriek al sinds 1998 in opspraak te zijn. Het betrof hetzelfde stofje c8 waarmee ook in Dordrecht in een identieke fabriek van hetzelfde bedrijf sinds de jaren zestig was gewerkt.

De Nederlandse overheid, noch DuPont hadden in Dordrecht actief alarm geslagen over de zaak, noch ruchtbaarheid hieraan gegeven richting de Dordtse of Sliedrechtse bevolking.

In een veel later interview van het *Algemeen Dagblad* met de directie van DuPont, werd door de woordvoerder en staflid van de fabriek erkent dat DuPont het niet nodig had gevonden de

Amerikaanse zaak in Dordrecht voor het voetlicht te brengen.

De Dordtse verslaggever Andre Oerlemans van de regionale krant *AD De Dordtenaar*, maakte deel uit van de klankbordgroep van de fabriek, een soort waakhond die door de fabriek werd ingesteld. Hij heeft enige jaren geleden al kritische vragen over de C8 gesteld, maar werd, naar later bleek, met een kluitje in het riet gestuurd door DuPont.

De burgers werden in Dordrecht en Sliedrecht, simpel gezegd, van informatie verstookt. Of zo men wil, voor het lapje gehouden.

Een Nederlandse werkelijk onafhankelijke kritische waakhond had mogelijk al eerder verschil kunnen maken. Oerlemans kennende, had hij zich mogelijk destijds al tot zo'n waakhond gewend, in een poging helderheid te krijgen over het goedje en de effecten ervan. Ook bewoners van de naastgelegen wijk De Merwedepolder hadden zorgen over de fabrieken DuPont/Chemours en stelden in het verleden al eerder kritische vragen. 'Wij lopen tegen muren,' is hun verwijt.

De dossiers zijn zo complex dat niemand ze meer kan doorgronden. En het onderzoek is ook voor Peter Groenendijk en mij een taaie en ingewikkelde klus geweest. Er zijn veel uren gemaakt om dingen te begrijpen, aan elkaar te knopen en te duiden.

Het dossier van a tot z kennende, de zwarte gaten ziend, maar ook beseffend dat ik niet de tools heb om de uiterste waarheid te vinden. Veel vragen zijn opgehelderd, andere zijn onbeantwoord gebleven.

Nederland heeft op dit moment geen onafhankelijke waakhond die doorgrondt of er met regels is gesjoemeld. Afgelopen week heb ik gevraagd aan Suzanne Kröger, Tweede Kamerlid van GroenLinks, of het niet het moment is een parlementaire enquête in te stellen over de toegang van GenX tot Europa? Om absolute helderheid boven tafel te krijgen wie wat wist en wie, waar verantwoordelijk voor was. Zodat mensen die verantwoordelijk zijn, onder ede kunnen worden gehoord door de Kamer. Zoals directie van Chemours/DuPont, betrokken ambtenaren en vergunningverleners.

Kröger is net als Harm Groenendijk van de pvv bij de Provinciale Staten en Hanny Visser (wethouder Pro Sliedrecht, in Sliedrecht) een van de mensen die zich lang vastbeten in het dossier.

Ook in mijn bloed zit c8, bleek uit een prik die ook ik gehaald heb. Ook in uw bloed zit volgens wetenschappers c8.

En ook in uw glaasje drinkwater zit GenX. Als u in Rotterdam, Dordrecht of Den Haag woont. Het gaat om kleine ongevaarlijke waardes, maar over uw hoofd heen is Russische roulette gespeeld.

Moeten overheidspersonen zoals de gedeputeerde en betrokken ambtenaren van de gemeente Dordrecht, de milieudienst DCMR en Zuid-Holland Zuid niet onder ede gehoord worden door de Kamer over hun rol bij de vergunningverlening?

Heeft de Nederlandse en Dordtse bevolking niet het ultieme recht te weten hoe de bal is gerold? En wie mogelijk waar gefaald heeft? Is er gesjoemeld met regels? Was er sprake van gebrek aan expertise?

De overheid lijkt nu versneld haar controlesysteem te gaan dichttimmeren. Er lijkt meer toezicht op DuPont en Chemours te komen, vergunningen worden teruggeschroefd en er zijn dwangsommen opgelegd voor het illegaal lozen van c8. Chemours heeft beterschap beloofd en gaat fors investeren om de vervuiling met GenX terug te dringen.

Maar het is onduidelijk welke belangen er spelen. Want behalve DuPont/Chemours is ook de overheid een partij, en medeverantwoordelijk voor missers uit het verleden. Zij heeft immers in het verleden vergunningen afgegeven.

Een onafhankelijke kritische waakhond zou kunnen doorzien hoe de kaarten werkelijk liggen bij de fabrieken en de overheid.

Voor mij blijft duister hoe de provincie in 2012/2013 een vergunning heeft kunnen geven voor de opvolger van c8, GenX. Het was niet de tijd van wildwest met milieucriminelen. Dit betreft een vergunning van een paar jaar geleden.

Op kritische vragen heeft de provincie Zuid-Holland aan

ons geantwoord dat DuPont bij de aanvraag voor de vergunning aanreikte dat GenX minder persistent en milieuvriendelijker was dan c8. 'Daarbij is het niet nodig gevonden door de provincie nader aanvullend onderzoek te doen,' aldus de provincie.

Huhh? denk ik dan, met mijn boerenverstand.

Voor mij blijft duister wat DuPont en Chemours wisten over GenX. Het grootste probleem van voorganger c8 was dat dat goedje doordrong in het drinkwater. Het lijkt mij, met opnieuw boeren nuchterheid, logisch dat DuPont juist bij het vinden van een opvolger, nadrukkelijk onderzoek zou doen naar de doordringbaarheid van het GenX in het drinkwater.

Wat wist DuPont/Chemours over de vervuiling van drinkwater met GenX, en wat wist de provincie? Dat zou ik onder de heele heel graag willen horen van de directie/het management van de fabrieken en van de verantwoordelijke personen bij de provincie en Rijkswaterstaat.

Ik ben regionaal verslaggever en schrijf over de gemeenteraad, politie/justitie en over lief en leed. Het dossier DuPont/Chemours kwam in Dordrecht op mijn pad.

Mij is nu gevraagd een bijdrage te schrijven vanwege de verjaardag van mr. Pieter van Vollenhoven. Met hem had ik tijdens ons onderzoek herhaaldelijk telefonisch contact vanwege zijn rol als voorzitter van de stichting Maatschappij en Veiligheid.

Zijn pleidooi voor de instelling in Nederland van een onafhankelijke kritische waakhond voor veiligheid ondersteun ik van harte. Bij gebrek aan die onafhankelijke waakhond zou een parlementaire enquête op dit moment een laatste zwaar middel kunnen zijn in de zoektocht naar de waarheid en om te bezien of gesjoemeld is met regels.

De drempel voor zo'n kritisch onderzoek zou echter voor iedere burger veel lager moeten zijn. En het zou ook niet afhankelijk moeten zijn van de goodwill en inzet van de Kamer die toch een tragere machine is waar bovendien politieke en economische belangen een rol spelen bij de besluitvorming over de instelling van een parlementaire enquête.

Echt onafhankelijk is de Kamer in het voorstadium daarvoor niet.

Tot slot wil ik bij u neerleggen dat DuPont/Chemours in Amerika de zaak heeft geschikt met de 3550 Amerikanen. Er is een schadeclaim toegekend van in totaal 670 miljoen dollar. DuPont/Chemours betaalt, maar erkent geen schuld.

In Nederland is een klein groepje werknemers in Dordrecht aan het strijden voor schadevergoeding, vanwege beroepsziektes die zij volgens hen in de fabrieken hebben opgelopen. Zij lopen tegen ondoordringbare muren aan, en vrezende torenhoge advocatenkosten, terwijl de uitkomst van de zaak onzeker is.

Het recht op een uitspraak van de rechtbank lijkt voor velen door de hoge proceskosten onhaalbaar.

Ik deel met u een paar kreten van J., die met haar man via de rechtbank een poging hoopte te doen verhaal te halen vanwege de onverklaarbare, aantoonbare medische klachten van T. Hij heeft een immuunsysteem dat op hol is geslagen, met zenuwpijn en bloedingstoringen tot gevolg.

Na twee jaar voorbereiding van een mogelijke zaak is het echtpaar moegestreden. Opmerkingen en hartenkreten van J. kwamen naar mij toe via WhatsApp:

‘Je hebt kartrekkers nodig.’

‘G. is ook overleden, is DuPont-medewerker en niet eens oud.’

‘Ik ben op.’

‘Onze rechtsbijstandsverzekering dekt maar tot 8000 euro en er is al 6500 euro op en ze gaan niet over tot een hoger bedrag.’

‘Ben zo moe. Ben leeg.’

Een andere oud-werknemer A. van DuPont/Chemours zocht onlangs contact met ons. Dat hij zich met een protestbord wil vastketenen aan de poort van de Dordtse fabrieken meldt hij. Om aandacht te vragen: ‘Ik ben vermoord door DuPont’, is de tekst die hij op zijn bord wil schrijven, zegt hij. ‘Niemand luistert, niemand geeft antwoorden.’ A. zegt dat hij onverklaarbare zenuwpijn heeft en euthanasie wil plegen vanwege onverdraag-

bare pijn. Vanwege zijn vrouw en kleinkinderen kiest hij nog voor het leven, stelt hij.

Aan ons wil hij zijn verhaal doen in een poging aandacht te vragen voor beroepsziektes en de onmogelijkheid van het vinden van bewijslast. A. haakt later af bij ons. ‘Want ik kan het allemaal niet meer overzien,’ zegt hij.

Een onafhankelijke kritische waakhond voor veiligheid zou ook deze mensen in Nederland kunnen helpen bij het boven tafel halen van de waarheid.

Uit rapporten van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid bleek enkele jaren geleden al haar grote zorgen over het gebrek aan aanrijroutes naar de fabrieken DuPont/Chemours. Bij een groot explosief incident waarbij gifwolken kunnen vrijkomen (zoals het inferno in Moerdijk) zijn bij een verkeerde windrichting die Dordtse chemische bedrijven niet aan te rijden door de hulpdiensten. Er is maar één toegangsweg die doodloopt in de Dordtse Biesbosch.

Omwonenden die via diezelfde toegangsroute geëvacueerd zouden moeten worden, dreigen bovendien door opstoppingen in een fuik terecht te komen.

Volgens de provincie en de gemeente Dordrecht is dit weliswaar een alarm dat de Veiligheidsregio heeft geslagen, maar is er een risicoberekening gemaakt dat de kans op een dergelijke ramp zo klein is, dat het inrichten van een extra toegangsroute door de provincie en gemeente niet nodig is bevonden.

Ik vind dit een onwaarschijnlijk onaanvaardbare domme keuze en ik vind dat boven de hoofden van de bevolking opnieuw Russische roulette wordt gespeeld.

Ook stelde anderhalf jaar geleden de Onderzoeksraad voor Veiligheid een onderzoek in vanwege de lekkage van 2730 kilo van het kankerverwekkende formaldehyde bij DuPont in Dordrecht. De raad ging kijken naar de directe oorzaken van de lekkage en mogelijke achterliggende oorzaken. ‘Liggen er mogelijke structurele veiligheidstekorten aan ten grondslag?’ reageerde de raad destijds naar mij in mijn rol als verslaggever voor het *Algemeen Dagblad*.

Die gaf ook aan lessen te willen trekken uit het incident voor de gehele branche, de chemische industrie.

De onderzoeksraad is na zijn onderzoek zonder grote kritieken vertrokken. Mij is onduidelijk waarom de onderzoeksraad, die toch alles meewoog over de veiligheid, niet ingezoomd heeft op die ene toegangsweg, waarover de Veiligheidsregio een paar jaar geleden, tevergeefs, al luid alarm heeft geslagen.

Ook is mij onduidelijk waarom de onderzoeksraad niet is aangeslagen op de stelling van professor Jacob de Boer (vu Amsterdam) die in het dossier herhaaldelijk tevergeefs alarm sloeg omdat DuPont/Chemours met toestemming van de overheid in een dichtbevolkt gebied, werkt met het gifgas perfluorobuteen (PFIB). ‘Het is een strijdgas, net als mosterdgas. Hoe haal je het als overheid in je hoofd dat dit gebruikt mag worden.’

De Boer kaartte zijn zorgen over de acuut zwaar toxische stof ook aan bij het RIVM en de provincie Zuid-Holland. ‘Met PFIB mag echt niets misgaan. Als het een keer misgaat, gaat het echt goed mis. Het is een echt gevaarlijk stofje. De overheid neemt een onverantwoord risico door zo’n vergunning te geven,’ aldus de Boer.

De provincie en het RIVM delen zijn zorgen niet.

Wie heeft gelijk? Wat is de waarheid? Kloppen de keuzes? En wat zijn de belangen die meewegen bij de bedrijven en de overheid?

Een echt onafhankelijke en kritische waakhond zou hierover een oordeel kunnen vellen en een uitspraak kunnen doen.

A. Aboutaleb, burgemeester van Rotterdam

Het staat buiten kijf dat veiligheid een basisvoorwaarde is voor ons welzijn en onze welvaart. Sterker nog: zonder veiligheid kan een samenleving niet functioneren en de economie niet draaien. Politie en justitie, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, de brandweer; er zijn talloze instituties die werken voor onze veiligheid. In de loop van decennia is een enorm huis aan wet- en regelgeving gebouwd die veiligheid zo veel mogelijk moet optimaliseren, afdwingen dan wel handhaven.

De eerste veiligheidswet, de Arbowet, dateert van 1895, toen dankzij de uitvinding van stoomkracht en verbrandingsmotoren allerlei werkzaamheden werden gemechaniseerd. Het werken met gevaarlijke machines bracht allerlei risico's met zich mee waartegen arbeiders beschermd moesten worden. Tegelijkertijd bracht die mechanisatie ook gezondheidswinst. Zo werden in de Rotterdamse haven tot in de negentiende eeuw schepen gelost door sjouwers en zakkendragers, die telkens een enorm gewicht aan goederen op de schouders namen. Hijskranen namen dit slopende werk over.

Inmiddels bestrijken veiligheidswetten en -regels alle facetten van de samenleving en het bedrijfsleven, van certificering en keurmerken voor productieprocessen, machines en apparaten, tot verkeersregels en horecaverGUNningen. Het aantal toezichthoudende instanties groeide mee, en het toezicht en de handhaving worden in sommige gevallen overgelaten aan de bedrijfssector zelf. De Stichting Maatschappij en Veiligheid wijst er terecht op dat dit kan leiden tot 'een slager die zijn eigen vlees keurt'. Soms zelfs letterlijk, zoals in de vleessector. Misstanden in slachthuizen haalden regelmatig de media. Dan is het niet de sector zelf, maar de publieke opinie die naleving van regels afdwingt. Ook bestaat de neiging om maatregelen die praktisch moeilijk uitvoerbaar zijn, veel geld kosten of tijd vergen, te omzeilen. Zo raken cruciale lessen nogal eens in de vergetelheid.

Zouden we in een 100 procent veilige samenleving wonen, werken en recreëren als iedereen alle regels naleeft? Ik vrees van niet. De wereld is voortdurend in verandering en het huis van wet- en regelgeving wordt niet zo snel verbouwd. Bovendien is veiligheid geen natuurlijk talent van de mens. Het is een abstract, onzichtbaar en veelomvattend begrip dat we vaak in de ogen kijken als het te laat is. We stappen toch op die ladder, ook al staat hij niet zo stevig. We overtreden de verkeersregels, omdat we haast hebben. Tankopslagbedrijf Odfjell ging in 2009 onveilig om met giftige stoffen, omdat een tekort dreigde bij een grote klant. De verantwoordelijken zijn hier trouwens voor veroordeeld.

Een Rotterdamse onderneming of instantie die het vertrouwen van het gemeentebestuur en de samenleving beschaamt, kan niet in de stad opereren. Daarom maakt Rotterdam inspectierapporten openbaar van incidenten in de haven. Daarom publiceren we welke scholen, kinderdagverblijven en crèches voldoen aan de brandveiligheidseisen, omdat ouders recht hebben op die informatie. Daarom nodigt tankopslagbedrijf Vopak regelmatig omwonenden uit voor een rondleiding en informeert hen actief over een vrijgekomen stof die bijvoorbeeld stankoverlast of irritatie kan veroorzaken, zodat ze weten waar ze aan toe zijn. Weten wat er is gebeurd en wat je eventueel kunt doen is voor omwonenden belangrijke, geruststellende informatie.

Zelf vind ik dat je voorzichtig moet zijn met het stapelen van toezicht op toezicht. Meer is niet per se beter. Hoe verder toezichthouders van de werkvloer komen te staan, hoe groter het risico op de creatie van schijnveiligheid ('op papier' voldoen aan de aanbevelingen, maar geen veilige houding op de werkvloer). Ook brengt extra toezicht meer bureaucratie, juridificering en kosten met zich mee.

Het is waar dat lerend vermogen vaak van buitenaf moet worden gestimuleerd en dat vreemde ogen dwingen. Daarvoor hebben we een democratisch huis gevuld met wetten, regelge-

ving, inspectie en politieke waakhonden. Maar het cement van dit huis bestaat uit vertrouwen en transparantie, en zo nu en dan een flinke tik of een forse boete.

Veilig gedrag stimuleren is vooral psychologie: thuis, in de buitenruimte en bij bedrijven in risicovolle sectoren, zoals de industrie in de Rotterdamse haven. Meer nog dan toezicht zijn er andere methoden nodig om veilig gedrag te stimuleren, dicht bij de praktijk. Samenwerking en wederzijds begrip zijn daarbij sleutelwoorden.

R. Meijer, journalist/verslaggever *de Volkskrant*,
redactie politiek en parlement

Hoog College van Staat

Bij de presentatie van het rapport ‘Fipronil in eieren’ zei oud-minister Winnie Sorgdrager, voorzitter van een door het kabinet ingestelde onderzoekscommissie: ‘Na de paardenvleesaffaire werd er een “Taskforce voedselvertrouwen” opgericht. De aanbevelingen van die Taskforce zijn nooit opgevolgd en een nieuw incident kwam vanzelf.’

Sorgdrager sprak haar woorden op 25 juni 2018 in het Haagse perscentrum Nieuwspoor. De paardenvleesaffaire waarnaar zij verwees, betrof het ‘omkatten’ van paardenvlees naar rundvlees in 2013. De toenmalige voorzitter van die Taskforce, oud-Rabobankier Bart Jan Krouwel, liet zich tegen Omroep Gelderland in soortgelijke bewoordingen uit: ‘De overheid leert niet genoeg van eerdere voedselschandalen.’

Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (ovv) boog zich over de voedselveiligheid. Zo verscheen in 2014 het rapport ‘Risico’s in de vleesketen’, met een zestal zeer concrete aanbevelingen voor verbetering, aan zowel de betrokken ministeries (Volksgezondheid en Economische Zaken) als de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA).

Geenszins gelaten, maar juist enigszins getergd, sloot Sorgdrager haar presentatie af met: ‘Ik vertrouw erop dat bedrijven, NVWA en de ministeries het niet laten aankomen op een volgend incident, maar dat men aan de slag gaat met onze aanbevelingen. Geef voedselveiligheid topprioriteit. Het is hoog tijd voor actie.’

Deze voorvallen uit de voedselketen kunnen moeiteloos worden aangevuld met voorbeelden uit andere sectoren. Bij de presentatie van het rapport over de ingestorte parkeergarage bij Eindhoven Airport stelde de ovv dit jaar vast: ‘De Raad constateert dat de bouwsector er nog steeds niet in slaagt om veiligheidsrisico’s van bouwprojecten structureel goed te beheersen.’ Eerdere ongevallen in deze sector die vers in het geheugen liggen: het ingestorte dak van het stadion van FC Twente in Enschede (2011) en het kraanongeluk met een brugdeel in Alphen aan den Rijn (2015).

Dit alles toont aan dat het terecht is dat prof. mr. Pieter van Vollenhoven aandacht vraagt voor de naleving van aanbevelingen die zijn gedaan door zowel ad-hoccommissies als de ovv. Hij schrijft: ‘Terugblikkend vind ik dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid met zijn onderzoeken ons de spiegel van de werkelijkheid goed heeft voorgehouden. Maar de Onderzoeksraad – en dat geldt ook voor de andere onderzoekscommissies – kan zich niet bezighouden met de controle of de lessen uit zijn onderzoeken worden geleerd. Als je te betrokken raakt bij de discussie over je aanbevelingen, kan je immers gemakkelijk je *onafhankelijkheid* verliezen.’ Hij bepleit daarom de komst van ‘een kritische waakhond’ die erop toeziet dat geleerde lessen in praktijk worden gebracht.

Als journalist (een ‘linkse’, volgens Van Vollenhoven) is het mijn taak de macht te controleren, niet om de macht te organiseren. Niettemin toch twee opmerkingen.

Het is waar dat gelegenheidscommissies niet kunnen toezien op de naleving van aanbevelingen, zij worden immers na hun eindrapport ontbonden. Voor de Onderzoeksraad ligt dit toch een slag anders. De ovv is een jonge organisatie (anno 2005),

maar heeft wel degelijk al een aantal keer onderzoek gedaan naar de opvolging van zijn eigen aanbevelingen. Het rapport over de veiligheid van Odfjell Terminals Rotterdam uit 2013 kreeg in 2016 een vervolg, onder verwijzing naar de wet: ‘Op basis van artikel 76 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, kan de Onderzoeksraad een onderzoek instellen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen die de raad in eerder onderzoek heeft gedaan.’

Ook in zake de problemen rond de gaswinning in Groningen hield de ovv de vinger aan de pols: het in 2015 gepubliceerde onderzoek kreeg in 2017 een check op naleving van de aanbevelingen. Het kan dus wel, maar de eerste taak van de Onderzoeksraad is uiteraard mensen en middelen in te zetten voor nieuw onderzoek.

Dat brengt mij op de positie van de Onderzoeksraad. Die was aanvankelijk bij de minister van Binnenlandse Zaken ondergebracht. Nu valt hij, als zelfstandig bestuursorgaan, onder de minister van Justitie en Veiligheid. Al bij zijn afscheid als voorzitter van de ovv in 2011 liet Van Vollenhoven in een interview met *de Volkskrant* weten dat die ‘ophanging’ hem niet beviel. Het departement kan immers zelf subject van onderzoek zijn – zie de Schipholbrand. Dat leidt tot ongemakkelijke verhoudingen. ‘Maak van de Raad een Hoog College van Staat, zoals de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman,’ zei Van Vollenhoven destijds (8 februari 2011).

Ik vind dat nog steeds een behartenswaardige opmerking. (Terzijde: ook de in 2002 opgerichte Raad voor de Rechtspraak worstelt met een vergelijkbare positie.) Deze oplossing zou de Onderzoeksraad dichter bij het parlement brengen en ook in een ander probleem kunnen voorzien, namelijk de benoemingswijze van de voorzitter en raadsleden. Daarin heeft de Tweede Kamer nu geen stem, terwijl de Kamer dat bij Ombudsman en Rekenkamer – zelfs grondwettelijk vastgelegd – wel heeft.

Bij zo’n herplaatsing in het bestel zou dan aan een aparte afdeling binnen de ovv kunnen worden gedacht, die zich gaat

bezighouden met de vraag: waren de aanbevelingen van de Onderzoeksraad zinvol en hoe is er mee omgegaan? Ik zie daar meer in dan in een nieuwe ‘kritische waakhond’.

Waarbij ik onmiddellijk opmerk dat Van Vollenhoven in zijn nu tachtigjarige leven alles vanaf nul heeft opgebouwd en zich door deze korte overdenking ongetwijfeld in het geheel niet zal laten ontmoedigen.

E. Stap, oprichter en senior CE (machine safety-)
specialist ESV Technisch adviesbureau, directeur-trainer
Interactieve Veiligheids Opleidingen Barneveld

Laat onze overheid te veel liggen?

Ik ben geneigd ja te willen roepen en met mij waarschijnlijk meer landgenoten. Mijn ja heeft vooral betrekking op de veiligheid op de werkvloer, met name het tekortschieten van de overheid als controlerende instantie. Mijn ervaringen van de afgelopen 25 jaar als machineveiligheidsspecialist en veiligheidkundige waren keer op keer een bevestiging van het ontbreken van een adequate controle door de overheid. Door de jaren heen zijn er naar aanleiding van rampen allerlei onderzoeksrapporten verschenen. In veel rapporten was de conclusie dat de overheid zich moest verbeteren qua toezicht en controle. Iedereen omarmde het rapport, was het ermee eens, alleen was er daarna meestal sprake van ‘iedereen deed zijn plas en alles bleef zoals het was’.

Voorbeelden van een tekortschietende controle te over. De cafébrand in Volendam, de vuurwerkramp in Enschede, de fi-pronil-affaire en de, door de NVWA goedgekeurde, onveilige springkussens zijn zo maar een paar voorbeelden.

De belofte van minder overheidsbetutteling vanuit Den Haag is door de jaren heen met veel succes ingevuld. Er is anno 2018 sprake van een terugtrekkende overheid op velerlei gebied.

Hierbij bestaat wel de indruk dat dit meer ingegeven is geweest vanuit allerlei bezuinigingsgedachten. Het was voorspelbaar dat bezuinigingen op allerlei controlerende instanties uiteindelijk zouden leiden tot minder controle en toezicht.

Qua arbeidsomstandigheden wordt steeds meer de verantwoording neergelegd bij de ondernemers, zonder rekening te houden met hun weerbaarheid en zakelijkheid. Verwachten dat zij meer in veiligheid zouden gaan investeren was of is een mooie droom. Echter, mijn ervaring is dat bij de meeste ondernemingen, groot en klein, veiligheid nog steeds gezien wordt als een kostenpost. De door de Inspecteur-Generaal van de Inspectie szw, Marc Kuipers¹ getrokken conclusie ‘Als het economisch meezit heb ik geen tijd voor arbeidsveiligheid en als het economisch tegenzit, heb ik er geen geld voor’, kan dan ook door mij volledig onderschreven worden. Veiligheid is bij veel bedrijven geen eerste prioriteit.

Ook stelt Marc Kuipers, dat 30 tot 50 procent van de bedrijven niet beschikt over een wettelijk verplichte risico-inventarisatie en evaluatie. Tegelijk bevestigt hij dat de Inspectie szw te weinig manschappen heeft om de controletaken op een juiste wijze uit te voeren. Hij wijst daarbij op de politiek als verantwoordelijke. Hij stelt dat hij moet roeien met de riemen die hij heeft, gevolg: een politieke reactie. In het laatste regeerakkoord² werd opgenomen dat vanaf 2018 oplopend naar 2022 meer geld vrijgemaakt wordt voor de Inspectie szw. Een prachtig voornemen. Maar zal dit extra geld worden ingezet voor meer toezicht en controle zoals nu het voornemen is? Of is er straks nog meer tijd en aandacht voor de andere taak van de Inspectie szw, het strafrechtelijk onderzoek van ongevallen?

Als men te maken krijgt met de Inspectie szw lijkt het of dat er de laatste jaren een tendens is ontstaan van het meer tijd besteden aan zeer uitgebreide c.q. omvangrijke proces-verbalen

¹ Televisieprogramma *Monitor* van 3 september 2017.

² ‘Regeerakkoord: meer geld voor Inspectie szw’, 13 oktober 2017.

met boeterapporten dan aan preventieve controles. Hierbij ontstaat de indruk dat de strafrechtelijke taak de werkwijze van de Inspectie SZW zeer nadelig heeft beïnvloed. We kunnen dit ook zien aan de groei van het aantal opgelegde bestuurlijke boetes.³ In het jaarverslag 2016⁴ stelt men: 'In 2016 zijn 3685 boetebeschikkingen verzonden. Dit is een stijging van 16 procent ten opzichte van 2015. Het opgelegde boetebedrag bedraagt in 2016 € 39,4 miljoen. De stijging is te verklaren door de investering in 2016 in extra capaciteit om te borgen dat sanctiebesluiten tijdig werden genomen.' De praktijk is echter, dat steeds meer bedrijven het gevoel hebben dat ze onterecht grote boetes opgelegd krijgen. Dit resulteert dan weer in ellenlange bezwaarprocedures. Met als gevolg nog meer beslag op de capaciteit van de Inspectie SZW. Men zou zich af kunnen vragen of er inderdaad niet te veel aandacht en tijd besteed wordt aan het sanctiebeleid. Aan de andere kant kan men zich ook afvragen of controle en handhaving wel bij één dienst behoren te liggen. Zou de inspectie SZW niet alleen met controle of alleen met handhaving bezig moeten zijn?

Dat het bedrijfsleven zijn verantwoordelijkheid niet neemt is een gegeven. Maar ook onze overheid heeft boter op haar hoofd. Hierbij kunnen we denken aan de Schipholbrand,⁵ Hier was de overheid toch ook als uitvoerende verantwoordelijk? Of zijn er ook niet regelmatig rapporten over misstanden op het gebied van arbeidsomstandigheden bij overheidsdiensten zoals de brandweer⁶ en veiligheidsregio's gepubliceerd. Was in de rapporten niet sprake van risico's op het terrein van agressie en geweld, psychosociale arbeidsbelasting en ongewenste omgangsvormen, naast het ontbreken van voldoende aandacht voor de arbeidsomstandigheden.⁷

3 Jaarverslag Inspectie SZW 2017.

4 Jaarverslag Inspectie SZW 2016.

5 *Brand cellencomplex Schiphol-Oost*, Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Den Haag 2006.

6 *Inspecties bij de brandweer 2015*, Inspectie SZW.

7 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 20 juni 2016.

In de afgelopen vijftientig jaar ben ik diverse malen betrokken geweest bij verschillende zaken waarbij de rol van de overheid discutabel was.

Een voorbeeld van de houding van de overheid is de reactie op het rapport van de commissie-Alders, dat opgesteld werd naar aanleiding van de ramp in het Hemeltje te Volendam tijdens de jaarwisseling 2000/2001. In het betreffende rapport werd geconcludeerd dat er beter gecontroleerd had moeten worden op de brandveiligheid, de vluchtroutes en de veiligheidssignalisatie. Hierbij werd vooral gewezen op de verantwoording en nalatigheid van de lokale overheden. In het rapport werd zelfs gesteld dat een soortgelijke ramp op allerlei andere plaatsen had kunnen plaatsvinden. Echter anno 2018 zou het rapport weer uit de kast gehaald kunnen worden. Een aantal jaren na de cafébrand mocht ik een verzorgingstehuis voor ernstig meervoudig gehandicapten controleren qua vluchtwegen en de veiligheidssignalisatie. Voor de bouw van het tehuis was door de lokale overheid bepaald dat de buitendeuren naar binnen moesten draaien omdat anders de mensen die op het trottoir liepen er tegenaan konden lopen. Dit terwijl het Bouwbesluit toch spreekt over met de vluchtrichting meedraaiende deuren. Hier was het nog bedenkelijker want de vluchtroutes moesten geschikt zijn voor omvangrijke rolstoelen. Ter plaatse kon ik alleen maar concluderen dat het door de naar binnen draaiende deur onmogelijk was om zonder al te veel problemen de rolstoel naar buiten te rijden.

Niet alleen in Nederland hebben we te maken met de nalatigheid van bepaalde branches. In 2017 werd er na de grote brand in een woontoren in Londen, door mr. Pieter van Vollenhoven in een interview met het programma *Nieuwsuur* gesteld dat zo'n ramp ook in Nederland zou kunnen gebeuren. Hij bekritiseerde de houding van de overheid, die zich steeds verder terugtrekt en in het kader van privatisering steeds verantwoordelijkheden bij de bouwsector legt. De sector maakt zijn verantwoordelijkheid echter niet waar. Bij ons is toch ook sprake van instortende parkeerdekken en naar beneden stortende bal-

kons? Maar laten we nu niet denken dat de bouwbranche de enige nalatige branche is. Het niet nemen van verantwoordelijkheid komt voor bij allerlei branches. Is bij productiebedrijven een bedrijfsongeval vaak niet de aanleiding om over de veiligheid van hun medewerkers na te denken? En gaat men, ondanks de goede voornemens, na verloop van tijd niet weer over tot de orde van de dag?

Wanneer merken we het meest van functioneren van de Inspectie szw? Meestal als er een bedrijfsongeval is geweest. De Inspectie szw onderzoekt dan het ongeval meestal gevolgd door een proces-verbaal en een boeterapport. Gaat men in beroep tegen een opgelegde boete bij de Inspectie szw dan krijgt men zes weken om bezwaar te maken. Tijdens verschillende beroepszaken werd duidelijk dat de Inspectie vindt dat zij niet aan een bepaalde reactietermijn gebonden is. Bij navraag blijkt dan meestal een gebrek aan tijd de hoofdoorzaak te zijn. Een duidelijk teken van te weinig capaciteit.

Maar ook de waarheidsvinding is soms zeer discutabel. Bij een bepaalde zaak ging een deel van het bezwaar over de onwaarheden in het rapport van de Inspecteur. Uiteindelijk kreeg het bedrijf in het hoger beroep bij de rechter te horen dat er uitgegaan moest worden van het feit dat er sprake was van de waarheid in verband met de ambtelijke gelofte van de Inspecteur. De uitspraak was dan ook zeer teleurstellend voor het betreffende bedrijf.

Ook in een tweede casus was de rol van de Inspectie szw twijfelachtig. Naar aanleiding van een dodelijk ongeval met een machine is er door de Inspectie szw aan de fabrikant van de machine verteld dat er sprake zou zijn van twee verschillende trajecten. Het ene traject zou gaan over veiligheidsverbeteringen aan de al geleverde en nog in de toekomst te leveren machines. Bij dit traject moest de fabrikant zelf voorstellen tot verbetering van de veiligheid doen. Het andere traject was een traject onder leiding van een officier van justitie om te kijken of de betreffende machine wel in conformiteit met de Warenwet geleverd was.

In het kader van het eerste traject was er een verbod op verkoop van de machines opgelegd. Dit zou opgeheven worden als de fabrikant de eventueel noodzakelijke verbeteringen aangebracht zou hebben. Na een aantal kleine aanpassingen mochten de al geleverde machines, na controle van de Inspectie szw, weer in gebruik genomen worden. Het verbod op verkoop van de machine bleef echter bestaan totdat er verbetervoorstellen ingediend zouden zijn en door de Inspectie szw als afdoende beoordeeld zouden worden. Aan de fabrikant was toegezegd dat de beide trajecten onafhankelijk van elkaar zouden lopen en elkaar niet zouden beïnvloeden. Nadat het verbeterrapport was ingediend bleek dat er, in opdracht van de officier van justitie, door een technisch specialist een rapport opgesteld was. De fabrikant kreeg van de Inspectie szw opeens te horen dat er wel sprake was van een samenhang van de beide trajecten. Hierdoor werd het verbod op verkoop, ondanks de ingediende verbeteringsvoorstellen van de fabrikant, niet opgeheven. Voor de fabrikant zeer teleurstellend omdat hij alle medewerking aan het verbeterrapport had verleend. De grote vraag is nu ook nog eens in hoeverre het ingediende verbeterrapport ook gebruikt zal worden in het tweede onderzoekstraject. Hier is pijnlijk duidelijk dat het dragen van 'twee petten' door inspectiediensten onwenselijk is.

Als we kijken naar een van de grootste redenen waarom het niet verwonderlijk is dat het bedrijfsleven niet altijd zijn verantwoording neemt, dan kunnen we concluderen dat er in veel gevallen sprake is van een economische afweging. Het investeren in veiligheid werkt kostenverhogend. De 'pakkans' is dankzij de ontbrekende controle dan ook nog eens gering. Straffen hebben pas een effect als er ook een grotere 'pakkans' is. Alleen is daarvoor veel meer controle nodig. Eigenlijk dus een pleit voor een betere controle en meer toezicht. Daarnaast moeten controle, toezicht en handhaving gescheiden worden. Dit om te voorkomen dat trajecten met verschillende doelen elkaar kunnen beïnvloeden.

Drs. E. Buiting, arts M&G, voorzitter KAMG
(Koepel van Artsen Maatschappij en Gezondheid)

Veiligheid en volksgezondheid

Veiligheid. In mijn vak van arts Maatschappij en Gezondheid een groot goed. Als arts M&G ben je dagelijks bezig met veiligheid. Ons streven is dat gezinnen veilig zijn voor huiselijk geweld en kindermishandeling,¹ dat de jeugd veilig en gezond kan opgroeien,² er veiligheid is in binnen- en buitenmilieu³ en er bescherming is tegen infectieziekten.⁴ Dat we donoren en ontvangers vrijwaren van ziektes,⁵ we mensen onderzoeken op onnatuurlijk overlijden om misdrijven uit te sluiten,⁶ we medicijnen veilig ontwikkelen⁷ en we de gezondheidszorg goed en veilig organiseren.⁸

Allemaal zaken waar artsen M&G zich dagelijks voor inspannen. Veiligheid is een basisvoorwaarde voor een gezonde maatschappij en bevolking en heel wat moeite waard. Niet altijd valt het werk van de arts M&G op, tenzij het mis gaat en de veiligheid van individuen of hele populaties bedreigd worden. En veiligheid ineens nieuws wordt. Maar tot die tijd is zorgen voor de veiligheid ploeteren en soms vechten tegen de bierkaai. Want is het wel nodig, al die ingewikkelde maatregelen? Kan de jeugdarts kinderen niet wat minder vaak zien, kan de donorarts niet wat controles overslaan, kan er niet wat bezuinigd worden op de formatie van vertrouwensartsen of artsen infec-

1 Arts M&G, differentiatie vertrouwensarts.

2 Arts M&G, differentiatie jeugdarts.

3 Arts M&G, differentiatie medisch milieukundige.

4 Arts M&G, differentiatie arts infectieziektebestrijding en arts tbc-bestrijding.

5 Arts M&G, differentiatie donorgeneeskundige.

6 Arts M&G, differentiatie forensisch geneeskundige.

7 Arts M&G, differentiatie farmaceutisch geneeskundige.

8 Arts M&G, differentiatie arts beleid en advies/medisch adviseur.

tieziektebestrijding, op het opleidingsniveau van forensisch geneeskundigen of op het aantal uren medisch adviseur of farmaceutisch geneeskundige in een bedrijf?

Veiligheid en financiële, politieke en economische motieven zijn nogal eens elkaars natuurlijke vijanden. Veiligheid is duur en pas ná een ramp of incident zijn we bereid te investeren. Waarna de motivatie om dat ook op de langere duur te blijven doen, langzaam maar zeker weer wegzakt. Met het verdwijnen van ernstige kinderziekten zoals polio en difterie verdwijnt het draagvlak voor vaccinaties. De afdelingen infectieziektebestrijding en tbc-bestrijding bij de GGD hebben het zwaar, tot een uitbraak van Q-koorts of tuberculose ineens weer de politieke wil creëert om erin te investeren. De donorgeneeskunde is opgeleefd ná de aidsepidemie bij patiënten die afhankelijk waren van donorbloed eind vorige eeuw. Farmaceutisch geneeskundigen hebben meer invloed binnen hun organisaties na schandalen met onveilige medicijnen en vertrouwensartsen krijgen pas een fatsoenlijke opleiding, nadat er voldoende kinderen in kofferbakken zijn gevonden of vaders hun gezin hebben vermoord. We dempen de put nádat het kalf verdrongen is en als we het lot van het kalf vergeten zijn, snappen we niet meer waarom de put dicht zit. Veiligheid en de menselijke aard staan op een gespannen voet. Leren van onze fouten blijkt geen eenvoudige opgave.

Alles wat ons kan helpen en kan behoeden keer op keer dezelfde fouten te maken is dan ook zeer zinvol. Wat helpt om de samenleving veilig te houden? Een goed veiligheidsbesef bij burgers en professionals. Richtlijnen en checklists. Inspectie en controles binnen bedrijven om te zorgen dat we niet vergeten in de waan van de dag wat we gisteren nog zeer belangrijk vonden. Samen besluiten en elkaar bevragen en scherp houden. Geëerde verantwoordelijkheid. Veiligheid als attitude en niet als afdeling binnen een bedrijf. Goede en herhaalde opleiding van personeel, inclusief het management én de financieel directeur. Regelmatig externe controle en inspectie, des te meer als de financiële, politieke en economische belangen onveilige keuzen kunnen bevorderen.

En natuurlijk onafhankelijk onderzoek als het dan toch weer misgaat. Onafhankelijk zodat niemand zijn straatje schoon kan vegen of de onderzoeksresultaten voor eigen belang kan gebruiken of verdraaien. Onafhankelijk van de overheid, van politie en justitie, van de betrokken bedrijven en van professionals. Objectief, gericht op begrijpen en analyseren en op het voorkomen van herhaling in de toekomst. De Onderzoeksraad voor Veiligheid is hiervan een zeer goed voorbeeld, dat ons de afgelopen jaren veel geleerd heeft over de manier waarop je dat moet doen.

Pieter van Vollenhoven, voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid en oprichter van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, is al 50 jaar zeer constructief en volhardend bezig met dit weerbarstige thema. Hij pleit ervoor om naast de Onderzoeksraad voor de Veiligheid een nieuw instituut op te richten. Een 'kritische waakhond' die zich bezig gaat houden met een onafhankelijke check of de aanbevelingen van de Onderzoeksraad ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Een goed idee; want als je niet controleert of afspraken worden nagekomen, gebeurt dat nogal eens niet.

Vraag is wel wie dit moet doen. Een onafhankelijke instelling? Of een afdeling van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid zelf? Of de diverse Inspecties van de overheid, die hiervoor eigenlijk op aarde zijn? Van Vollenhoven stelt dat het niet wenselijk is dat de Onderzoeksraad ook de controleurs gaat leveren. Daar zit wat in, omdat te grote betrokkenheid van de Onderzoeksraad kan botsen met de onafhankelijkheid ervan. Maar tevens is er voor goede controle veel kennis van zaken nodig. Kennis die na een onderzoek aanwezig is bij de Onderzoeksraad. Het zou jammer zijn deze kennis verloren te laten gaan. Een haalbaar compromis kan zijn dat de Onderzoeksraad ná een onderzoek, de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen een of twee jaar actief monitort. En als een luis in de pels de reguliere Inspecties van de overheid scherp houdt en triggert hun taken goed uit te voeren. Als dan na een of twee jaar blijkt dat gemaakte afspraken niet

nagekomen zijn, draagt de Onderzoeksraad voor de Veiligheid de zaak over aan de kritische waakhond waar Van Vollenhoven voor pleit. De instelling die ervoor zorgt dat we alsnog doen wat we afgesproken hebben.

Maar met nieuwe instituten en instellingen alleen, gaan we er niet komen. Veiligheid moet in ons aller DNA. Overal waar economische, politieke en financiële belangen spelen, moeten we zorgen voor een tegenkracht in bedrijven en instellingen om te zorgen dat deze krachten niet met de veiligheid aan de haal gaan. Goed opgeleide en kritische professionals die staan voor de inhoud van hun vak kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. In mijn vak zijn het de artsen M&G die staan voor veiligheid en volksgezondheid. Helaas is de arts M&G een bedreigde dokterssoort. In 2000 waren er nog 1900 geregistreerde specialisten in dit vakgebied, in 2017 nog 700. Overheden en (semi-)publieke instellingen willen de opleidingen niet of slechts mondjesmaat betalen en laten het werk uitvoeren door basisartsen, die met minder opleiding en specialistische kennis goedkoper zijn, maar tevens ook veel minder zinnigs te vertellen hebben in de organisaties waar zij werken. Waardoor kwaliteit en veiligheid het toenemend afleggen tegen politiek, economie en financiën. Een grote en langdurige investering is nodig om het specialisme arts M&G levend te houden. Voor de veiligheid op het gebied van de volksgezondheid van groot belang. voorkomen is beter dan genezen; het mooiste blijft als we instituten zoals de Onderzoeksraad voor de Veiligheid en kritische waakhonden, zo min mogelijk nodig hebben. Dus overheid: neem je verantwoordelijkheid en investeer in preventie van rampen en incidenten in de volksgezondheid. Investeer – voor het te laat is en de laatste arts M&G met pensioen is – ruimhartig in de opleiding van artsen M&G.

Mr. dr. M. Oosting, voormalig hoogleraar bestuursrecht en bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen, Nationale Ombudsman en lid van de Raad van State; diverse malen voorzitter van onderzoekscommissies, o.a. de Commissie onderzoek vuurwerkramp

Een kritische waakhond voor de veiligheid?

Ons land kent al vele jaren een bijzondere en zeer vasthouden-de kritische waakhond voor de veiligheid: prof. mr. Pieter van Vollenhoven. Hem komt erkenning en waardering toe voor zijn onvermoeibare inzet (niet zelden tegen weerstand in) voor het agenderen van veiligheid, in al haar verschijningsvormen, als een onderwerp dat niet aflatende aandacht vraagt. Het gaat om een zeer breed gebied: naleven van regels die veiligheid moeten borgen, grondig onderzoek als zich op veiligheid een inbreuk heeft voorgedaan en daadwerkelijk leren van lessen uit veiligheidsincidenten.

Nu blaft deze waakhond opnieuw, en wel met een wake-up-call in de vorm van een pleidooi voor een kritische waakhond voor de veiligheid. Het opschrift van zijn brief (hierna: de Brief) onder die titel is weliswaar voorzien van een vraagteken, maar de brief mondt uit in een positief antwoord op die vraag. Graag geef ik mijn reactie op het pleidooi van de heer Van Vollenhoven. De probleemschets in de Brief bevat veel dat ik herken ook uit mijn eigen ervaringen. Ik vind het begrijpelijk dat de heer Van Vollenhoven in het zicht van zijn tachtigste verjaardag opnieuw nadrukkelijk aandacht vraagt voor het borgen van veiligheid. Maar zelf neig ik ertoe om het vraagteken boven de Brief te handhaven.¹

De Brief noemt een reeks van incidenten die laten zien hoe-

¹ Dat een waakhond, om deze naam te verdienen, kritisch moet zijn, lijkt me overigens vanzelfsprekend. Zo bezien, is de uitdrukking ‘kritische waakhond’ een pleonasme.

zeer veiligheid een kwetsbaar goed is. Deze lijst kan met vele andere gevallen worden aangevuld, zoals die uit het overzicht van onderzoeken die de Onderzoeksraad voor Veiligheid in de ruim dertien jaar van zijn bestaan heeft afgesloten. Als zich een ernstig veiligheidsincident heeft voorgedaan, is het van groot belang dat daaruit lering wordt getrokken én dat deze lessen daadwerkelijk worden geleerd, door borging en naleving ervan in de praktijk. Een Waakhond voor de veiligheid zou daarop moeten toezien, aldus de Brief. Het pleidooi in de Brief heeft twee sporen:

- het borgen dat regels worden nageleefd en dat niet wordt gesjoemeld met de regels;
- het borgen dat lessen worden geleerd en dat waarschuwingen ter harte worden genomen.

De Brief voert mijn eigen gedachten terug naar de vuurwerk-ramp in Enschede, 13 mei 2000, en naar de ervaringen van het onderzoek naar die ramp door de commissie onder mijn leiding. Dat onderzoek gaf ons aanleiding tot een groot aantal aanbevelingen, over de volle breedte van het onderzoek.² Deze aanbevelingen kregen veel aandacht, zowel nationaal als lokaal. Zo leidde het rapport van het onderzoek tot een uitgebreid en stevig debat in de Tweede Kamer, met een groot aantal betrokken bewindslieden, en tot rapportages daarna aan de Kamer over de wijze waarop gevolg werd gegeven aan aanbevelingen in het onderzoeksrapport. De gemeenteraad van Enschede ging eveneens uitgebreid in op het rapport, waarna het College van B & W nog geruime tijd aan de gemeenteraad periodiek verslag³ uitbracht over de voortgang met het uitvoeren van de aanbevelingen. Met het uitbrengen van haar rapport was de onderzoekscommissie ontbonden. Het was daarom des

² Naar het verloop en de oorzaken van de ramp zelf, naar het optreden van de diensten direct na de ramp en naar de hulpverlening aan de slachtoffers.

³ Onder de titel *Oosting in uitvoering*.

te meer belangrijk dat de betrokken volksvertegenwoordigers zich sterk maakten voor het bewaken van het leren van de lessen, en van hun implementatie.

Zoals ook de Brief stelt, leert de ervaring echter dat het daadwerkelijk vasthouden, ook over langere tijd, van lessen uit een veiligheidsincident allerminst verzekerd is. De vuurwerk-ramp is daarop geen uitzondering. Een belangrijke factor is het simpele verstrijken van de tijd. Volgens een cynisch gezegde moet elke generatie haar eigen oorlog hebben. Ook als de samenleving door een ramp ernstig is geschokt, neemt het besef van urgentie af met het verstrijken van de tijd. Stond de vuurwerk-ramp letterlijk en figuurlijk sterk op het netvlies van de betrokken bewindslieden van het kabinet-Kok, hun opvolgers kregen weer nieuwe zorgen. In het onderzoeksrapport over de vuurwerk-ramp werd gewezen op het grote belang dat de overheid regels handhaaft die de veiligheid moeten verzekeren. Het onderzoek leidde ook tot aanscherping van regels, zoals in het Vuurwerkbesluit. Misprijzende reacties bleven echter niet uit: er moest toch worden gewaakt tegen de zogenoemde ‘risico-regelreflex’; waren de lessen niet overtrokken; kon het niet wat minder?

Met het verstrijken van de tijd verschuift ook de afweging van belangen: nieuwe belangen komen op en worden afgezet tegen de maatschappelijke kosten van naleving en de bestuurlijke kosten van handhaving van regels waartoe een eerder incident aanleiding had gegeven. Ook de afbakening van competenties kan in de weg staan aan effectief optreden ter voorkoming van herhaling. Een voorbeeld⁴ is het rapport (2015) van de commissie-Hoekstra over onderzoek naar het optreden van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.⁵ In die zaak kwam onder meer naar voren dat verbinding tussen de wereld van de rechtshandhaving en die van de geestelijke gezondheidszorg allerminst verzekerd is.

⁴ Uit de wereld van vooral de *security*.

⁵ De moordenaar van oud-minister Borst.

De Brief signaleert terecht dat ook de politiek-bestuurlijke cultuur een factor is die de aandacht beïnvloedt voor naleving en handhaving van regels die veiligheid moeten borgen. De afgelopen jaren heeft veel nadruk gelegen op zelfregulering door bedrijven/organisaties (en hun sectoren), met de daarbij horende verantwoordelijkheid voor *compliance*.⁶ Complement op een dergelijk perspectief was terugtred van de overheid in haar rol van regelgever en toezichthouder, vergezeld van bezuiniging op toezichthoudende overheidsinspecties. Er moet zich dan eerst weer een ernstig incident voordoen voordat het effect van zo'n terugtred pijnlijk zichtbaar wordt.⁷

Gebrek aan compliance door bedrijven kan overigens verder gaan dan enkele nalatigheid, het kan ook de vorm krijgen van fraude, door bewuste schending van regels. Een markant voorbeeld vormt Dieselgate. Door de installatie van sjoemelsoftware in dieselauto's zijn niet alleen de kopers van de bewuste auto's misleid en gedupeerd, maar is tegelijk ook sprake van flagrante schending van emissievoorschriften die zijn gesteld ter bescherming van de volksgezondheid. Direct nadat deze fraude bekend was geworden, traden de autoriteiten in de vs snel en bijzonder streng op, zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk. Vergeleken daarmee, en gezien de ernst en omvang van de fraude, is het opvallend hoe in Europa de bewuste bedrijven omzichtig werden behandeld. Hier is niet alleen de integriteit van de desbetreffende bedrijven in het geding, maar zeker ook het vertrouwen dat burgers moeten kunnen stellen in de overheid, als belangrijke beschermer tegen inbreuken op hun veiligheid, zoals in dit geval de volksgezondheid.

De Brief verdient dan ook adhesie voor het opnieuw agenderen van veiligheid als een onderwerp dat onverminderd aandacht vraagt, en wel langs de beide genoemde sporen: borgen

6 De naleving van regels, zowel de van buiten gestelde voorschriften als de eigen professionele en/of sectorale normen.

7 Zoals de capaciteit van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, naar aanleiding van de fipronil-affaire.

van het naleven van regels én van het leren van lessen. Maar is het instellen van een Waakhond voor de veiligheid nu wel een aangewezen weg? Dit nog daargelaten blijft de vraag bestaan naar de vorm en inrichting van zo'n instantie. De Brief merkt zelf al op dat één aanspreekpunt voor het onderwerp veiligheid nooit wenselijk werd geacht, 'omdat enerzijds naar het oordeel van velen het onderwerp veiligheid te divers was en anderzijds men zich ook niet graag op elkaars werkterrein bewoog'. Ik herken in die observatie de ervaring van de heer Van Vollenhoven uit zijn langjarige strijd voor één instantie voor onafhankelijk onderzoek naar veiligheidsincidenten. Die strijd is met succes bekroond en de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft zijn waarde als gezaghebbende onderzoeksinstantie inmiddels ruim bewezen. Maar hoe nu met de voorgestelde Waakhond?

De naleving – van dag tot dag – van regels die zich richten op veiligheid is uiteraard de volle verantwoordelijkheid van de desbetreffende organisatie zelf, op basis van het eigen veiligheidskwaliteitssysteem. Waar mogelijk, kan ondersteuning worden verleend door/vanuit de desbetreffende sector, zoals door vormen van accreditatie. Regelmatige veiligheid(risico)-rapportages⁸ dragen bij aan het afleggen van verantwoording. Adequaat extern toezicht is hier het noodzakelijke complement, om de organisatie scherp te houden in haar compliance. Dat stelt overigens wel de nodige eisen aan de capaciteit en kwaliteit van de externe toezichthouder. Rapportage aan de volksvertegenwoordiging over geconstateerde incidenten én over veiligheidsrisico's is sluitstuk van deze borging. Dat veronderstelt passende aandacht van(uit) de volksvertegenwoordiging voor dit externe toezicht (zowel de kosten als de resultaten) en deze periodieke rapportages. In dit samenstel heeft de volksvertegenwoordiging, als convergentiepunt van alle sectoren, de rol van ultieme waakhond. Tegen deze achtergrond zie ik in dit eerste spoor, dat van de naleving, niet goed een plaats voor ook nog eens een nieuwe instantie, in de vorm van een –

8 Bijvoorbeeld als onderdeel van het jaarverslag.

laat staan één – Waakhond voor de veiligheid.

Ik kreeg echter de indruk dat het pleidooi in de Brief voor een Waakhond voor de veiligheid meer in het bijzonder is gericht op het tweede spoor, dat van het borgen dat lessen worden geleerd. De Brief stelt hier: ‘Maar de Onderzoeksraad – en dat geldt ook voor de andere onderzoekscommissies – kán zich niet bezighouden met de controle of de lessen uit zijn onderzoeken worden geleerd. Als je te betrokken raakt bij de discussies over je aanbevelingen, kan je immers gemakkelijk je onafhankelijkheid verliezen.’ Eenzelfde standpunt is te vinden in het recente (september 2018) voorstel van de Stichting Maatschappij en Veiligheid voor een Kaderwet Onafhankelijk Onderzoek (p. 6): ‘De SMV is van mening dat een onafhankelijke onderzoeksorganisatie *niet* de waakhond moet worden die nagaat of aanbevelingen daadwerkelijk worden opgevolgd. Daarmee kan je onafhankelijkheid in het geding komen. Een andere kritische veiligheidsinstantie moet worden belast met de opdracht om na te gaan of er lering wordt getrokken uit de gebeurtenissen.’

Dit standpunt heeft mij verwonderd. Ik kan namelijk niet inzien waarom en hoe controle op het uitvoering geven aan gedane aanbevelingen de onafhankelijkheid van de desbetreffende onderzoeksinstantie zou (kunnen) aantasten. Daar is die instantie toch echt zelf bij. Mijn ervaringen van destijds als Nationale ombudsman geven mij in elk geval geen aanleiding voor zo’n standpunt. Ik wijs in dit verband ook op de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Hoofdstuk 6 van die wet bevat bepalingen over het vervolg op aanbevelingen van de raad. Die betreffen allereerst de plicht van het desbetreffende bestuursorgaan om te reageren op een gedane aanbeveling. Maar sluitstuk is hier art. 76: ‘De raad is bevoegd een onderzoek in te stellen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen die de raad in eerder onderzoek heeft gedaan.’ In zoverre is al voorzien in de waakhondfunctie.

Dat laatste is echter niet op voorhand verzekerd als het gaat om aanbevelingen door een andere onafhankelijke onderzoeksinstantie, zoals een onderzoekscommissie. In de regel wordt

zo'n commissie ontbonden met het uitbrengen van het rapport van het aan haar opgedragen onderzoek.⁹ Ik zou me kunnen voorstellen dat door verruiming van hoofdstuk 6 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid de bewaking van de follow-up van aanbevelingen ook van andere onafhankelijke onderzoeksinstanties op het terrein van veiligheid¹⁰ wordt gebracht binnen de bevoegdheid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, als nationaal convergentiepunt. Rapportages over de uitvoering van desbetreffende aanbevelingen kunnen dan worden uitgebracht aan de Onderzoeksraad. Het is vervolgens aan de Onderzoeksraad om, op basis van eigen risicoprofielen, de follow-up in het oog te houden, en waar nodig te interveniëren. Om vervolgens in zijn jaarverslagen ook van die activiteit verslag te doen aan de volksvertegenwoordiging.

Mijn conclusie is dat het vraagteken achter de titel van de Brief beter kan blijven staan. Er zijn al verschillende instanties die – ook – de rol van waakhond kunnen vervullen, en dat is maar goed ook. Zo kunnen deze bewakers ook elkaar in het oog houden, en aldus elkaar in hun rol versterken. Met daarbij, buiten de overheid, als steeds een onmisbare wakende rol voor de nieuwsmedia.

⁹ Dit behoudens het bijzondere geval dat een vervolgoopdracht wordt verstrekt, tot het monitoren van de uitvoering van gedane aanbevelingen. Een voorbeeld daarvan is de opdracht aan mr. R.J. Hoekstra om de uitvoering te monitoren van aanbevelingen van de eerdere door hem geleide onderzoekscommissie.

¹⁰ Tenzij in een specifieke situatie op andere wijze geregeld.

Mr. T.H.J. Joustra, voorzitter Onderzoeksraad
voor Veiligheid

*Grip op de opvolging van aanbevelingen van de
Onderzoeksraad*

Veiligheid is een bepalende factor voor de kwaliteit van leven. Daarom streven we er in Nederland naar het aantal ongevallen zoveel mogelijk te beperken. Wanneer er toch een ongeval gebeurt, is het raadzaam onderzoek te doen naar de directe en achterliggende oorzaken daarvan. De Onderzoeksraad voor Veiligheid verricht die onderzoeken en zoekt grondig uit wat er is gebeurd en wat daarvan te leren is. Sinds zijn oprichting in 2005 heeft de Raad in 117 rapporten 447 aanbevelingen gedaan. Altijd vanuit het perspectief van veiligheid, maar zich bewust van de maatschappelijke context. Moet de veiligheid tegen elke prijs verbeterd worden, of is het ook aanvaardbaar wanneer andere maatschappelijke belangen zwaarder wegen? Het antwoord op die vraag vergt meer inzicht in de werkwijze van de Onderzoeksraad en vooral ook debat over zijn aanbevelingen.

**Opvolging van aanbevelingen: hoe moet het volgens de
Rijkswet OVV?**¹

De Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid (Rijkswet oVV) definieert het begrip aanbeveling als een ‘voorstel van de Raad op basis van uit onderzoek voortvloeiende informatie met de bedoeling toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken’. Het is dus nadrukkelijk een voorstel

¹ De Rijkswet oVV bestrijkt het gehele werkterrein van de Raad. In twee sectoren – luchtvaart en rail – is echter naast de Rijkswet oVV Europese wet- en regelgeving van kracht die van invloed is op de werkwijze ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen. Daardoor wijkt de werkwijze in die twee sectoren enigszins af van de gebruikelijke werkwijze. Het voert echter te ver om dat hier in detail te beschrijven.

en géén verplichting. De Rijkswet ovv kent de Onderzoeksraad dan ook geen wettelijke bevoegdheden toe om de opvolging van aanbevelingen af te dwingen. Dat wil echter niet zeggen dat de geadresseerde partijen de aanbevelingen zomaar naast zich neer kunnen leggen. De maatschappelijke en politieke druk tot het opvolgen van aanbevelingen van instanties als de Onderzoeksraad is immers groot. Een aanbeveling kan dus, ondanks haar vrijblijvende karakter, een effectief middel zijn om partijen ertoe aan te zetten veiligheidsmaatregelen te treffen.

De Onderzoeksraad mag zelf bepalen aan wie hij aanbevelingen richt. Uiteraard moet het wel gaan om partijen die ertoe in staat zijn de aanbevolen maatregelen te treffen. Dat kunnen bestuursorganen zijn, bijvoorbeeld departementen, inspecties, provincies en gemeenten, maar ook andere partijen, zoals bedrijven en brancheorganisaties. De partijen waaraan aanbevelingen zijn gericht, zijn wettelijk verplicht daarop te reageren. Daarbij gelden andere regels voor bestuursorganen dan voor niet-bestuursorganen. Mocht een aanbeveling niet worden opgevolgd, dan is het de vraag wie de geadresseerde partij ertoe kan bewegen dat alsnog te doen. Ook dat is anders geregeld voor bestuursorganen dan voor niet-bestuursorganen. De belangrijkste verschillen zijn weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

Tot slot is het in dit verband belangrijk op te merken dat de Rijkswet ovv bepaalt dat de Raad onderzoek mag doen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen uit een eerder onderzoek.²

Opvolging van aanbevelingen: wat doen wij?

Hoewel de Onderzoeksraad volgens de Rijkswet ovv een beperkte rol heeft bij het monitoren van de opvolging van aanbe-

² Artikel 76 Rijkswet ovv.

	Aanbevelingen aan bestuursorganen	Aanbevelingen aan niet-bestuursorganen
Reactietermijn	6 maanden	12 maanden
Reactie sturen aan	Als de aanbeveling is gericht aan een vakminister, dan moet deze zijn standpunt kenbaar maken aan de Raad. Als het een ander bestuursorgaan betreft, dan moet dat zijn standpunt kenbaar maken aan de vakminister met een afschrift aan de Raad. ³	
Vervolg bij het niet opvolgen van een aanbeveling	Het nagaan of nadere maatregelen nodig zijn, is in beginsel de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan zelf. Wel bepaalt de Rijkswet ovv dat de minister van Justitie en Veiligheid de Staten-Generaal jaarlijks een overzicht aanbiedt van alle aanbevelingen die de Raad heeft geformuleerd en van de wijze waarop aan die aanbevelingen gevolg is gegeven. ⁴ Als een bestuursorgaan een aanbeveling niet opvolgt, kan de Tweede Kamer daarop acteren.	De vakminister moet zich binnen een jaar beraden op de vraag of nadere maatregelen noodzakelijk zijn en zowel de betreffende partij als de Raad over de uitkomsten van dat beraad inlichten. ⁵ De minister kan tot de slotsom komen dat de getroffen maatregelen onvoldoende zijn en dat overheidsmaatregelen op hun plaats zijn.

³ Artikel 73 Rijkswet ovv.

⁴ Artikel 75 Rijkswet ovv.

⁵ Artikel 74 Rijkswet ovv.

velingen, vormt hij zich daar wel een oordeel over. Dat doet hij als alle geadresseerde partijen op de aanbevelingen hebben gereageerd. Meestal is dat ongeveer één jaar na publicatie van het rapport. De Raad publiceert dan een notitie op zijn website waarin hij samenvat wat de reacties op de aanbevelingen waren en hoe tevreden hij daarover is. In principe is het onderzoek daarmee voor de Raad afgesloten en monitort hij niet langer hoe het staat met de opvolging van de aanbevelingen. Praktisch is het langdurig monitoren van alle aanbevelingen niet mogelijk vanwege het grote aantal aanbevelingen dat in de loop der jaren is gedaan. En principieel vindt de Raad dat ook onwenselijk, omdat het aan de regering en/of Staten-Generaal is om beleid te formuleren en maatregelen te treffen als de aanbevelingen niet (voldoende) zijn opgevolgd.

In uitzonderlijke gevallen maakt de Onderzoeksraad wel gebruik van de mogelijkheid die de wet biedt om een vervolgonderzoek in te stellen naar de opvolging van eerder gedane aanbevelingen. Dat doet hij soms op verzoek en soms op eigen initiatief, bijvoorbeeld als het eerdere onderzoek in zijn ogen nog onvoldoende heeft geleid tot verbetering van de veiligheid. De Onderzoeksraad heeft sinds zijn oprichting vier vervolgonderzoeken uitgevoerd, waaronder eentje naar de aardbevingsproblematiek in Groningen en eentje naar het vliegen boven conflictgebieden (naar aanleiding van het rapport 'MH17 Crash').

Voor de Onderzoeksraad is het om drie redenen belangrijk te weten hoe de geadresseerde partijen omgaan met de aanbevelingen, namelijk om:

1. Inzicht te krijgen in de vraag of de geconstateerde structurele veiligheidstekorten zijn weggenomen, of voortbestaan en mogelijk een rol kunnen spelen in een volgend onderzoek.
2. Extern te kunnen verantwoorden wat de geadresseerde partijen met de aanbevelingen hebben gedaan. Dat biedt anderen, zoals burgers, belangenverenigingen en Tweede Kamerleden, inzicht in de maatregelen die de Raad noodzakelijk

acht om de veiligheid in Nederland te vergroten. Bovendien biedt dit hun de mogelijkheid om zich een eigen oordeel te vormen over de opvolging van de aanbevelingen en om – waar zij dat noodzakelijk achten – zelf het initiatief te nemen op de opvolging van een bepaalde aanbeveling aan te dringen.

3. Het werkproces van de Raad te verbeteren. Inzicht in de effectiviteit van verschillende typen aanbevelingen kan helpen bij het beter formuleren en communiceren van toekomstige aanbevelingen. Het is immers niet ondenkbaar dat een bepaalde aanbeveling niet is opgevolgd omdat de Raad er niet in is geslaagd zijn onderzoeksresultaten en aanbevelingen zo te presenteren dat anderen doordrongen waren van de noodzaak tot verandering.

Opvolging van aanbevelingen: wat doen anderen?

Ook andere partijen hebben een rol bij de opvolging van de aanbevelingen. Zo zijn vakministers verplicht de opvolging van aanbevelingen die op hun werkterrein liggen, te monitoren. Als zij dat nodig achten, kunnen zij maatregelen treffen om de opvolging af te dwingen. In het algemeen vullen de ministers deze wettelijke verantwoordelijkheid beperkt in. Een positieve uitzondering hierop vormt de Inspectie Leefomgeving en Transport die systematisch de opvolging van aanbevelingen uit onderzoeken naar spoorwegongevallen monitort en daarover rapporteert.

De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) moet de Staten-Generaal elk jaar een overzicht aanbieden van de aanbevelingen die wij hebben gedaan en van de wijze waarop daaraan gevolg is gegeven. In het verleden deed de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit. Sinds oktober 2010 is de minister van JenV belast met de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van veiligheid en dus ook met deze taak. Tot dusverre heeft hij éénmaal zo'n overzicht gepubliceerd, over de opvolging van de aanbevelingen uit rapporten die de Raad in 2014 publiceerde. Momenteel wordt een inhaal-

slag gemaakt en wordt gewerkt aan een overzicht over de jaren 2015 en 2016. Bij het opstellen van dit overzicht betreft de minister van JenV de vakministers. De minister van JenV biedt het overzicht aan aan de Tweede en Eerste Kamer, die het overzicht kunnen bespreken. Na de publicatie van het overzicht verzamelt de minister van JenV geen nadere informatie over de opvolging van aanbevelingen.

Grip op de opvolging van aanbevelingen

Jaarlijks doet de Onderzoeksraad tientallen aanbevelingen met als doel de veiligheid in Nederland te verbeteren. Ongeveer twee derde van deze aanbevelingen wordt (geheel of ten dele) opgevolgd. Van de overige aanbevelingen is soms bekend dat deze niet zijn opgevolgd en is soms ook onduidelijk of deze zijn opgevolgd. Als een geadresseerde partij goede argumenten heeft voor het niet opvolgen van een bepaalde aanbeveling, dan is dat natuurlijk prima. Een aanbeveling is immers, zoals eerder gezegd, een voorstel en geen verplichting. De situatie dat onduidelijk is of een aanbeveling is opgevolgd, is onwenselijk, omdat dit zou kunnen betekenen dat een geconstateerd veiligheidstekort onopgemerkt blijft voortbestaan.

Dat het soms onduidelijk is of een aanbeveling is opgevolgd, is deels verklaarbaar omdat de implementatie van sommige aanbevelingen veel tijd in beslag neemt en geen enkele partij langdurig monitort of de aanbevelingen zijn opgevolgd. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als de Raad aandringt op een wijziging in wet- of regelgeving of op een cultuurverandering binnen een organisatie. Het spreekt voor zich dat dergelijke veranderingen niet van de ene op de andere dag zijn te realiseren.

Het vergroten van de veiligheid in Nederland is een maatschappelijk proces, waarbij de aangedragen aanbevelingen telkens een nieuwe weging vereisen. Zowel aan de zijde van de onderzoekers als bij de ontvangers. Hoewel de onderzoekers aanbevelingen doen vanuit het veiligheidsperspectief, kunnen zij hun ogen niet sluiten voor de maatschappelijke context

waarbinnen de aanbevelingen hun beslag moeten krijgen. De ontvangende partij dient op haar beurt de aanbeveling af te zetten tegen andere maatschappelijke belangen die een rol spelen en zich daarover te verantwoorden. Dit debat hoort thuis in de vergaderzaal van het parlement, de Provinciale Staten of de gemeenteraad. Het verbeteren van veiligheid is een maatschappelijk proces, waarbij een zorgvuldige weging en verantwoording essentieel is. De Raad vindt het daarom van groot belang dat de vakministers hun wettelijke verantwoordelijkheid actiever gaan invullen. Dat wil zeggen dat zij intensiever de opvolging van aanbevelingen op hun werkterrein gaan monitoren. Hoe zij dat precies vormgeven – elk afzonderlijk of door gezamenlijk ‘een kritische waakhond’ in het leven te roepen – is aan hen.

Drs. B. Haan, journalist en verslaggever *Nieuwsuur*

Bas Haan mailde deze tekst als toelichting op zijn besluit om geen bijdrage te schrijven. Achteraf gaf hij desgevraagd toestemming om die motivatie alsnog in het boek als bijdrage op te nemen.

Er zijn momenteel tal van vormen van waakhonden die allemaal per definitie tekortschieten (als in: nooit alles kunnen bewaken), maar desondanks goed werk verrichten. De vrije pers onthult, waarna met regelmaat dingen ook echt veranderen. Maar natuurlijk functioneren in een democratie als Nederland ook – ondanks allerlei tekortkomingen – geïnstitutionaliseerde waakhonden zoals bijvoorbeeld politie en justitie, maar ook inspecties, rechters, en last but not least de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

De oprichting van een nieuwe, kritische waakhond, die dan in het gat zou moeten duiken dat zeker aanwezig is door falen van of gewoon gebrek aan mankracht van respectievelijk bo-

vingenoemde instituties en de vrije pers, is uiteraard een sympathieke gedachte. Alleen zie ik niet voor me hoe dat concreet van bovenaf georganiseerd kan worden. En dus geloof ik niet dat het zin heeft om daar een opinie over te schrijven. Ik heb namelijk geen idee hoe dat dan zou moeten...?

Neem het Huis voor Klokkenluiders, zelfs in de wet veranderd. Door de wijze waarop de overheid inrichting heeft gegeven aan dit instituut, was het al kansloos ten onder gegaan voor het goed en wel begonnen was.

Of neem de oneindige rij commissies van wijze mannen. De commissie-Oosting (voor wiens voorzitter ik oprecht veel respect heb) spaarde de politiek verantwoordelijken in de Teevendal-affaire; de commissie-Ruys leverde het overtuigende bewijs voor corruptie bij de totstandkoming van de Nationale Politie, maar weigerde die politiek beladen conclusie ook op te schrijven; de commissie-Overgaauw (WODC-1) stelde vast dat het ministerie van JenV onbehoorlijke druk op onafhankelijke wetenschap had uitgeoefend, maar dat onder die druk aangepaste wetenschappelijke rapporten er desondanks beter(!) op geworden waren. Enzovoorts. Dit gaat allemaal over commissies met integere en welwillende leden, die tijd en energie steken in belangrijke onderzoeken, maar die desalniettemin uiteindelijk een twijfelachtige bijdrage leveren aan de waarheidsvinding.

Ik denk niet dat het mogelijk is om een nieuwe, geïnstitutionaliseerde waakhond uit het niets te creëren, zonder dat die gebukt gaat onder genoemde of andere beperkingen. Ik schrijf dat in het volle besef dat juist prof. mr. Van Vollenhoven mijn ongelijk heeft bewezen met het oprichten en opstarten van 'zijn' Onderzoeksraad. Dus ik hoop van harte dat hij nu opnieuw mijn ongelijk zal bewijzen.

Tot die tijd zal ik mijn bijdrage als waakhond via mijn kanaal, de vrije pers, met veel plezier en overtuiging blijven invullen – in de prettige wetenschap dat we in een land leven waarin nog altijd veel mensen zich oprecht druk maken over deze materie en daar op hun eigen wijze iets aan willen doen.

Prof. mr. dr. M. Pheijffer RA, hoogleraar Accountancy aan de Nyenrode Business Universiteit en hoogleraar Forensische Accountancy aan de Universiteit Leiden

Financiële veiligheid

1. Setting the scene

Prof. mr. Pieter van Vollenhoven heeft zich 50 jaar lang druk gemaakt over het onderwerp ‘veiligheid’. Hij heeft geen kans onbenut gelaten om het onderwerp waar dan ook te agenderen. Terecht, want het betreft een onderwerp dat ons allen raakt. Maar ook een onderwerp dat vele dimensies kent. In deze – korte – bijdrage wil ik inzoomen op de dimensie ‘financiële veiligheid’. Ik duid dit liever via concrete voorbeelden dan in de vorm van een alomvattende definitie. Het gaat er bij financiële veiligheid bijvoorbeeld om dat belastingplichtigen erop moeten kunnen vertrouwen dat het kabinet en uitvoeringsdiensten, ontvangen belastinggelden op een goede en eerlijke manier beheren, herverdelen en besteden. Het gaat erom dat rekeninghouders en verzekerden erop moeten kunnen vertrouwen dat financiële instellingen hun tegoeden en verzekeringspremies op de juiste manier bewaken. Het gaat erom dat pensioenfondsen ontvangen premies goed en veilig beleggen. Maar het gaat er ook om dat accountants hun wettelijke taak naar behoren vervullen, onder meer door zich onafhankelijk van hun cliënt op te stellen en door het publiek belang te dienen.

Financiële veiligheid is geen automatisme. Er zijn immers disfunctionerende en corrupte overheden, diensten en ambtenaren. Banken en verzekeraars als Lehman Brothers, DSB en Vie D’or zijn failliet gegaan; andere financiële instellingen konden slechts door Staatssteun overeind worden gehouden. Gebleken is dat pensioenfondsen streng toezicht nodig hebben. Accountants in buiten- en binnenland faalden veelvuldig. Voorbeelden te over: van Enron tot Vestia, van Carillion tot Ballast Nedam, van Parmalat tot de Nederlandse bouwfraude. En zeer

recentelijk voegde zich daarbij een nieuw debacle: de witwasproblematiek bij Danske Bank en ING.

Een belangrijke factor in het kader van financiële veiligheid betreft compliance: de naleving van wet- en regelgeving. De genoemde voorbeelden – banken, verzekeraars, pensioenfondsen en accountantsorganisaties – en de sectoren waarin deze actief zijn kenmerken zich onder meer door de aanwezigheid van toezichthouders. De Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB) en het Bureau Financieel Toezicht (BFT) zijn daar voorbeelden van. Zij zijn noodzakelijk om bij de onder hun toezicht staande instellingen de mate van compliance vast te stellen en om waar nodig maatregelen te treffen. Bijvoorbeeld door het geven van aanwijzingen, het opleggen van een last onder dwangsom, boetes, het intrekken van vergunningen of het voor de tuchtrechter brengen van falende functionarissen.

Een ander relevant aspect is dat bijvoorbeeld banken en accountantsorganisaties te boek staan als ‘poortwachters’. In die hoedanigheid horen zij alert te zijn en ervoor te waken dat het financieel systeem niet onveilig wordt door fraude, witwassen en andere integriteitsinbreuken. Een alertheid die wordt gestimuleerd casu quo afgedwongen via meldplichten inzake witwassen en fraude.

In deze bijdrage worden in paragraaf 2 enkele voorbeelden uit de bancaire sector gegeven inzake non-compliance. In paragraaf 3 wordt, mede naar aanleiding van de behandelde casuïstiek, ingegaan op de accountancysector die thans zwaar onder vuur ligt. In paragraaf 4 sluit ik af met enkele opmerkingen over het gedachtengoed van professor Van Vollenhoven.

2. Non-compliance door systeembanken

Na de val van de Amerikaanse bank Lehman Brothers (15 september 2008) volgde een crisis binnen de financiële sector van ongekende omvang. Wereldwijd moesten banken en verzekeringsmaatschappijen worden geholpen via Staatssteun. Een ongekende operatie waarvan de afloop en de kosten voor belas-

tingbetalers ongewis waren. Met name het gedrag van bankiers in aanloop naar de crisis was vaak stuitend. Zij namen te vaak ongekeerde risico's. De daardoor behaalde winsten zorgden voor torenhoge salarissen en bonussen. Om deze blijvend te verkrijgen moesten zij nog meer risico nemen, zeker toen het economisch tijt keerde. Het was gokken met andermans geld. Met een voor de bankiers relatief gering risico, temeer daar hun zakken reeds goed waren gevuld. Bovendien verwachtten zij dat de overheid banken wel zouden redden als het echt mis zou gaan. Gedrag dat ook wel wordt omschreven als *moral hazard*, een economisch begrip dat verwijst naar veranderingen in het gedrag van partijen indien zij niet direct risico lopen voor hun daden. En inderdaad, vele wankele banken (en ook verzekeringsmaatschappijen) werden met Staatssteun overeind gehouden om een bankendomino te voorkomen. Anders gezegd: *private gains & public losses*.

Bankiers beloofden na 2008 plechtig een ethisch reveil. Ook zouden ze de klant meer centraal stellen. In sommige landen werd een bankierseed ingevoerd, zijnde een naïeve poging om de hebzuchtigen onder de bankiers in te tomen. Het heeft het wereldwijde Libor-schandaal – waarbij de Rabobank nauw was betrokken, hetgeen resulteerde in een boete van 774 miljoen euro – niet kunnen voorkomen. En evenmin de vrij recent naar buiten gekomen witwasaffaires bij de Danske Bank (met uitlopers naar het Zweedse Nordea en Deutsche Bank) en ING hier te lande. De verwachting is dat Danske Bank een (strafrechtelijke) boete gaat krijgen van meer dan een miljard euro. ING trof met het Openbaar Ministerie een schikking die (vermoedelijk niet toevallig) net een miljoentje hoger was dan bij de Rabobank.

Bij de Danske Bank gaat het om een witwasaffaire van lange duur (2007-2015) en ongekeerde omvang (meer dan 200 miljard euro middels miljoenen transacties). Transacties die plaatsvonden binnen een branche van de bank in Estland, die eerder was overgenomen van de Finse Sampo Bank. Het interne toezicht binnen de Danske Bank op de Estse branche faalde

volledig. Na de overname mocht het bankonderdeel in Estland een eigen IT-platform houden. De crisis in 2008 maakte dat er niet werd geïnvesteerd in de integratie van systemen en adequaat toezicht. Dat vond het bestuur van Danske Bank te duur. Het gevolg was onder meer dat de binnen de Danske Bank van toepassing zijnde *anti-money laundering* (AML) procedures waaronder transactie- en riskmonitoring niet of niet goed genoeg functioneerden. Een andere belangrijke faalfactor betrof het feit dat de interne accountantsdienst documenten niet kon lezen en begrijpen omdat deze in de Estse en Russische taal waren opgesteld. Daardoor kon niet goed worden beoordeeld wie de klanten waren, wat zij deden en wat de herkomst van hun geld was. Klanten en geld die vooral afkomstig bleken uit Rusland, Oekraïne en Azerbeidzjan. Het hoeft geen betoog dat dit risicolanden betreft als het gaat om het witwassen van zwart en anderszins crimineel vermogen. Echter, de forse winstmarges ten aanzien van deze klanten stimuleerden kritische controleprocessen en -structuren geenszins.

Stuitend is ook dat de top van Danske Bank signalen van de financiële toezichthouders in Estland, Denemarken en zelfs Rusland niet adequaat oppakten, ondanks dat zij spraken over mogelijke ‘tax and custom payments evasion and criminal activities’. Ook met een interne klokkenluidersmelding uit 2012, waarin de misstanden en witwaspraktijken werden aangekaart, werd niet goed omgegaan. Er is weliswaar onderzoek naar aanleiding van die melding gedaan, zowel in- als extern, maar het heeft niet geleid tot tijdig en adequaat ingrijpen. Er waren publiciteit en publieke commotie nodig om het balletje echt aan het rollen te krijgen.

De ING-kwestie is eigenlijk van hetzelfde laken een pak. Dit blijkt uit het door het Openbaar Ministerie (OM) op 3 september 2018 openbaar gemaakte *Feitenrelaas Houston*. Het Nederlandse OM constateerde in meerdere strafrechtelijke onderzoeken van de politie en de FIOD naar corruptie en witwassen dat verdachte (rechts)personen een of meer rekeningen bij de ING aanhielden. Daardoor ontstond het redelijk vermoeden

dat ING meerdere artikelen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zou hebben overtreden en zich schuldig zou hebben gemaakt aan schuld-witwassen. Daardoor zou ING witwassen door cliënten mogelijk hebben gemaakt.

Het strafrechtelijk onderzoek leerde dat ING inderdaad op diverse punten niet aan haar verplichtingen heeft voldaan. Het OM kwalificeert ING als een systeembank (hetgeen Danske Bank ook is). Bij dergelijke instellingen is de poortwachtersfunctie cruciaal: zij dienen de integriteit, stabiliteit en reputatie van de financiële sector te beschermen. Onder meer door strikte naleving van de Wwft en de bijpassende meldplicht van mogelijke witwastransacties. Teneinde dergelijke transacties te ontdekken horen banken hun cliënt goed te kennen, de aan hen klevende risico's te beoordelen en hun transacties goed te volgen. Daarvan was bij ING onvoldoende sprake. Bovendien bleek het personeel dat zich met het antiwitwasbeleid bezighield, kwantitatief en kwalitatief ontoereikend. Personeelstekorten droegen eraan bij dat binnen ING het aantal alarmmeldingen die door het transaction monitoringsysteem werden ontdekt werd beperkt: 'Draai aan parameters om de (over)vloed aan alerts af te toppen en zo de werkdruk te beperken.' Deze instructie aan het personeel werd als volgt beantwoord: 'Wordt al gedaan.'

Qua interne controlestructuren blijkt uit het OM-feitenrelaas dat het zogeheten 'three lines of defence model' (uitvoering – compliance – interne controle) niet heeft gewerkt, mede omdat er binnen ING sprake was van verzuiling: afdelingen hadden slechts oog voor hun eigen taak, niemand voelde zich verantwoordelijk voor het geheel. Voeg bij dit alles dat de top van de organisatie onvoldoende oog had voor het witwasbeleid, er onvoldoende investeringen werden gedaan en bovendien commercie boven compliance werd gesteld, en het is duidelijk waarom het OM van mening is dat ING haar poortwachtersrol heeft verzaakt.

3. Accountancysector

Casuïstiek zoals Danske Bank en ING, roept de vraag op: 'Waar was de accountant?' Zo wilde de Deense minister van Economische Zaken weten hoe het toch kon dat de accountants het witwasschandaal bij Danske Bank dat zich voor hun ogen voltrok hebben kunnen missen: 'It's the sort of thing that I would assume would catch the interest of both management and auditors.' Tussen 2010 en 2014 waren Deloitte, EY, Grant Thornton, KPMG en PwC bij de bank als accountant actief en telkens verstrekten zij goedkeurende accountantsverklaringen. Een van hen, EY-accountant Basland tekende aan dat accountants slechts een beperkte rol hebben als het gaat om witwassen: 'Auditing of the operational side and compliance with financial laws is a matter for the internal audit. If the external auditor, while going over the accounts notices illegal acts that the internal auditor or management aren't aware of, the auditor needs to react.'

In de ING-casus trad EY tijdens de door het OM onderzochte periode (2010-2016) eveneens als accountant op. En ook hier schuift de accountant iedere verantwoordelijkheid voor het niet ontdekken van de gebreken binnen ING ten aanzien van de naleving van de antiwitwaswetgeving terzijde. Het accountantskantoor geeft aan 'nog vierkant achter onze werkzaamheden en de afgegeven verklaringen' te staan. Bij lastige vragen wordt verwezen naar detailbepalingen in wet- en regelgeving en wordt voorts de geheimhoudingsverplichting van de accountant als schaamlap gehanteerd. Het zijn tekenen van zwakte, waarbij het accountantskantoor vergeet dat de geheimhoudingsverplichting slechts is bedoeld om cliëntinformatie te beschermen. Maar in casu ligt deze door het openbaar gemaakte feitenrelaas van het OM al op straat. In ieder geval is de cliëntinformatie niet bedoeld om informatie over het handelen (of disfunctioneren) van de accountant voor de buitenwereld af te schermen. Of zou hier aan de kant van accountantsorganisatie EY wellicht meespelen dat zij zelf door het OM als verdachte is aangemerkt? Namelijk in de zogeheten Vimpelcom-casus

waarin accountant EY – net als ING in dezelfde casus – wordt verweten mogelijke witwastransacties niet (tijdig) te hebben gemeld.

Naast de behandelde casuïstiek zijn in binnen- en buitenland afdoende voorbeelden voorhanden die verklaren waarom accountants onder vuur liggen bij toezichthouders, politiek, pers en publiek. Met name in Zuid-Afrika (naar aanleiding van de Gupta-affaire en de boekhoudfraude bij Steinhoff), in het Verenigd Koninkrijk (door zaken als BHS, Patisserie Valerie en Carillon) en Nederland (onder andere Vestia en Ballast Nedam) klinkt de roep om hervorming van de accountancysector. Vooral het businessmodel (de gecontroleerde betaalt de accountantsrekening), de combinatie van controle- en adviesdiensten, alsmede de partnerstructuur staan ter discussie. Diverse onderzoekscommissies zoeken naar oplossingen, drastisch overheidsingrijpen wordt niet langer uitgesloten. Opties zoals het opsplitsen van accountantsorganisaties in een controle- en een adviestak, afschaffen van de accountantscontrole of het nationaliseren van de accountantsfunctie, liggen nadrukkelijk op tafel.

4. Het gedachtengoed van professor Van Vollenhoven

Terug naar het onderwerp veiligheid en het gedachtengoed van professor Van Vollenhoven. Het zal duidelijk zijn dat onze financiële veiligheid in het geding is indien poortwachters zoals banken en accountants(organisaties) verzaken. Financiële veiligheid is dan ook een onderwerp dat op de agenda van de Stichting Maatschappij en Veiligheid niet mag ontbreken. Daar waar het OM in een casus zoals ING zich concentreert op de strafrechtelijke aspecten van de casus, is ruimte voor een bredere blik. Want een dergelijke casus roept ook de vraag op wat de rol van toezichthouders zoals DNB en AFM is geweest. Of de vraag: ‘Waar was de accountant?’ Bovendien is een analyse hoe het zo ver heeft kunnen komen nodig en dienen er lessen uit gebleken misstanden te worden getrokken. Terecht stelt Van Vollenhoven dat er vervolgens op dient te worden toegezien dat

die lessen worden vertaald naar de praktijk. Om gesjoemel met regels te voorkomen. Misdaad mag immers niet lonen en niet worden afgedekt door falende poortwachters.

Ir. A.W.M. (Bram) van Tiel RE, partner cybersecurity en dataprivacy, PwC Nederland

Kritische waakhond, vergeet de digitale veiligheid niet

Wanneer er in Nederland een ernstige gebeurtenis op het gebied van de veiligheid plaatsvindt, volgt er na verloop van tijd meestal een onafhankelijk onderzoeksrapport met aanbevelingen ter verbetering en voorkoming van een dergelijke gang van zaken in de toekomst. Controle op het waarmaken van die goede voornemens vindt in de praktijk echter niet of nauwelijks plaats. Een *kritische waakhond voor de veiligheid* – zoals prof. mr. Pieter van Vollenhoven als voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid bepleit – is nodig om ervoor te zorgen dat er van de lessen daadwerkelijk geleerd wordt en ernaar gehandeld wordt. Bij het vormgeven van deze kritische waakhond doen we er verstandig aan ons niet te beperken tot de fysieke wereld, maar het leergeld uit decennia fysieke veiligheid te gebruiken om ook onze digitale veiligheid versneld te verbeteren. Succesfactoren voor een goed functionerende waakhond op fysiek en digitaal gebied zijn: het verhogen van onze snelheid van handelen, het creëren van een faciliterend veiligheidsplatform, vertrouwen kweken om uit de *ieder voor zich*-modus te raken, voortdurend overleg nastreven in plaats van alleen achteraf en het verder uitbouwen van bestaande controlemechanismes.

Verhoog de handelingssnelheid

Ontwikkelingen in de digitale wereld volgen elkaar tegenwoor-

dig razendsnel op en het uitwisselen van informatie gaat (online) vele malen sneller dan voorheen. De Amerikaanse jurist Robert Mueller, voormalig directeur van de Federal Bureau of Investigation, stelde eens: ‘Er zijn twee soorten organisaties: organisaties die gehackt zijn en organisaties die nog gehackt moeten worden.’ Een uitspraak die niet veel later zelfs werd aangescherpt tot: ‘Er zijn twee soorten organisaties: organisaties die gehackt zijn en het weten en organisaties die gehackt zijn en het nog niet weten.’ We kunnen dus niet om digitale veiligheid heen en snelheid is geboden om een nieuw domein in te richten, waarin oude regels niet meer voldoen, maar wel als basis kunnen dienen. Bij het vormgeven van een kritische waakhond moeten we innovatief zijn om de zwakke plekken in onze vitale infrastructuur te vinden en te bedenken welke impact verdere digitalisering van ons dagelijkse leven op onze digitale veiligheid heeft. Zo maken we de waakhond niet alleen tot een controlerend orgaan, maar kan deze ook preventief te werk gaan. De toenemende snelheid van digitalisering vraagt om een aanpak waarbij we veiligheid aan de voorkant meenemen. *Security by design* zorgt ervoor dat er vooraf – bij het ontwerp en tijdens de bouw van nieuwe software, applicaties, producten of systemen – goed wordt nagedacht over de beveiliging, waardoor deze intrinsiek en structureel in de software wordt ingebouwd.

Faciliterend veiligheidsplatform

Er is al diverse wetgeving op het gebied van zowel fysieke als digitale veiligheid. Het gaat nu om de invulling ervan. Duidelijkheid over standaarden, toezicht en opvolging van aanbevelingen is daarbij gewenst en kan door een kritische waakhond worden gestimuleerd. Overheden, bedrijven en toezichthouders moeten de handen ineenslaan en een faciliterend platform creëren, waar samenwerking en kennisuitwisseling – die afzonderlijke sectoren overstijgt – gerealiseerd worden. Veiligheid, in de fysieke en des te meer in de digitale wereld, is namelijk niet iets wat een organisatie of sector sec raakt, maar de maatschappij

als geheel treft. Denk bijvoorbeeld aan de wereldwijde impact van *Wannacry* in 2017, die onder meer organisaties in de zorg-, transport-, retail- en technologiesector veel schade heeft berokkend.

Laten we elkaar dan ook helpen om kennis en informatie uit te wisselen, op een manier die iedereen in staat stelt ervan te leren én te anticiperen op reële dreigingen. Vertegenwoordigers van verschillende terreinen (onder andere technologie, crisisbeheersing, communicatie en juridisch) en met kennis van verschillende sectoren en digitale ontwikkelingen zijn vereist om verkokering te voorkomen. Bedrijven en sectoren, bijvoorbeeld in de financiële sector en defensie-industrie, die al vergevorderd zijn, kunnen als rolmodellen dienen met hun opgedane kennis en ervaring. Begin klein, breng partijen bij elkaar en bouw het uit tot een onafhankelijk, zelfreinigend systeem dat monitort, problemen onderzoekt, ervaringen deelt, oplossingen aandraagt én toetst of aanbevelingen in de praktijk worden opgepakt. Ik voorzie hierbij een rol voor een cybercommissaris, in 2015 ook al eens door Ronald Prins – toen directeur van beveiligingsbedrijf Fox-IT – voorgesteld. Een speciale commissaris die de digitale infrastructuur bewaakt en budget én mandaat heeft om zaken te regelen en in te grijpen.

Vertrouwen is nodig om informatie te delen

Een basisvereiste om voorbij de ieder-voor-zich-modus te komen is vertrouwen. De kritische waakhond kan ervoor zorgen dat het faciliterend platform een omgeving is, waarin alles wat gedeeld wordt, achteraf niet tegen de deler gebruikt kan worden. Veel organisaties zijn nu vaak nog huiverig om informatie te delen; deels omdat het gevoelige informatie betreft, deels omdat ze fouten en daaruit volgende claims willen voorkomen. Platformparticipanten moeten er dus vertrouwen in hebben dat er op de juiste manier met gedeelde informatie wordt omgesprongen. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een voorgestelde oplossing voor de ene organisatie wel, maar voor een andere organisatie niet of zelfs averechts werkt. Dat is natuurlijk niet

het uitgangspunt – maar als het zo blijkt te zijn – moet je het niet als een boomerang in jouw nek terugkrijgen. De overheid kan een stuk garantie bieden in de vorm van een veiligheidsbelofte die bijdraagt aan het creëren van dit vertrouwen: fouten maken mag, leer er snel van en – nog belangrijker – deel de leerervaringen.

Voortdurend overleg in plaats van alleen achteraf

De onderlinge vertrouwensband versterk je gaandeweg door niet alleen tijdens incidenten met elkaar te schakelen, maar ook daarbuiten. Op eigen initiatief in onderlinge overleggen of in allerlei industriegroepen. Het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de Cyber Security Raad (CSR) lopen voorop om dit te stimuleren. Sectoroverstijgende toezichthouders, zoals Autoriteit Persoonsgegevens en toezichthouders van specifieke sectoren, zoals De Nederlandsche Bank of Agent-schap Telecom kunnen het verder ondersteunen. Ook hier dient de kritische waakhond een rol te spelen. De NCSC heeft al een verbindende rol, maar versnellen is nodig. In de digitale wereld wellicht nog meer dan in de fysieke wereld. Al tijdens een incident moet je samenwerken en informatie met elkaar delen. Neem de *NotPetya-malware* aanvallen in 2017, waardoor bedrijven volgens een voorzichtige schatting wereldwijd meer dan 1,1 miljard euro schade leden. De getroffen bedrijven waren parallel druk bezig met het herstellen van de veiligheid, maar vooral binnen de muren van de eigen organisatie. Achteraf werden er wel geleerde lessen gedeeld, maar de informatie-uitwisseling was beperkt. Met de mogelijkheid om voortdurend informatie uit te wisselen, kun je niet alleen meteen van je eigen fouten en probleemoplossende kennis en ervaringen leren, maar ook van die van andere organisaties.

Bouw bestaande controlemechanismes verder uit

Laten we tot slot gebruikmaken van de bestaande mechanismes op toezicht en die verder uitbouwen. Er is al veel toezicht,

dus we hoeven geen extra laag te creëren. Maar dat neemt niets weg aan de behoefte om binnen dit toezicht ook aandacht te besteden aan de opvolging van de geleerde lessen. Wat een kritische waakhond daarnaast kan doen of kan stimuleren, is het toezicht innovatiever maken door bijvoorbeeld technologie en data te hanteren om vast te stellen dat opvolging wordt gegeven aan aanbevelingen. Denk hierbij – in de digitale wereld – aan het scannen van technische kwetsbaarheden, het toepassen van geavanceerde en zelflerende data-analysetechnieken of het gebruik van technologie waarmee de organisatie intern kan meten hoe zij ervoor staat en de resultaten met de toezichthouder en de buitenwereld kan delen.

Laten we ook goed kijken naar de rol van de accountant. Zijn of haar bijdrage gaat verder dan vaststellen of de schade van een cyberincident op de juiste manier in de jaarrekening is verwerkt of dat de continuïteit van de organisatie is gewaarborgd. De accountant moet ook oog hebben voor de beheersmaatregelen op het gebied van data-integriteit en -beveiliging en vaststellen of het bestuur en de toezichthouders voldoende kennis hebben en cybersecurity de juiste plaats heeft in de strategie en het risicobeleid van de organisatie. In een veranderende wereld anticipeert de accountant: hij of zij stelt de juiste vragen over digitale veiligheid en verruimt zijn natuurlijke adviesfunctie.

Recent ontwikkelden de vier grote accountantsorganisaties Deloitte, EY, KPMG en PwC op verzoek van de CSR een *Cybersecurity Health Check* voor middelgrote bedrijven, die cyberkennis en ervaringen met een breder publiek deelt. Organisaties krijgen bovendien concrete handvatten om inzicht te krijgen in hun staat van digitale veiligheid. Een goed initiatief, maar toekomstige *health checks* mogen wat mij betreft minder vrijblijvend zijn. Neem een voorbeeld aan de sinds 2013 in Engeland verschenen jaarlijkse *FTSE 350 Cyber Governance Health Check Reports*. Het ministerie van Digital, Culture, Media & Sport streeft met deze publicaties verschillende doelen na. Op basis van de enquêteresultaten kan de overheid ef-

fectieve cyberveiligheidsbeleidsinterventies ontwerpen. Daarnaast wil het ministerie de betrokkenheid verbeteren van de overheid en de FTSE 350-bedrijven – de grootste 350 bedrijven met primaire notering op de London Stock Exchange – wat het voor de overheid makkelijker maakt om goede cyberbeveiligingspraktijken aan te moedigen. Uiteindelijk wil de overheid met dit *tracker report* bovenal de digitale veiligheid over tijd meten, waardoor het ook mogelijk wordt om de opvolging van eerdere aanbevelingen in kaart te brengen. Een mooi voorbeeld om controle op het waarmaken van goede voornemens in de praktijk te realiseren. Laten we ervan leren.

J. Trommelen, hoofdredacteur Platform voor
onderzoeksjournalistiek Investico

Waakhonden genoeg, nu nog blaffen

‘Wij injecteren vertrouwen in de samenleving.’ Zo zag Jenny Thunnissen, voormalig directeur-generaal van de Belastingdienst, haar werk. Acht jaar was ze een loyale spil in de top van de Nederlandse fiscus. Naar verluidt durfde geen staatssecretaris het debat met de Tweede Kamer aan zonder haar steun in de coulissen. Thunnissen overzag onder meer de introductie van een radicaal nieuwe inspectiemethode bij de Belastingdienst: horizontaal toezicht.

Daarin spreekt de fiscus met een groep grote bedrijven af dat hij vrijwel geen boekenonderzoek meer zal doen als die bedrijven beloven netjes belasting te betalen. Een win-winsituatie, in elk geval voor de betrokken bedrijven. Maar veel blinder dan dit zou ‘blind vertrouwen’ nooit worden. Bij het einde van de ambtsperiode van de directeur-generaal, tien jaar geleden, had de Belastingdienst te maken met grote tekorten en organisatorische chaos. Ambtenaren konden het werk niet meer aan.

De verantwoordelijke hoofdamtenaar vertrok naar het mi-

nisterie van Infrastructuur & Milieu waar ze toezichthouder werd op het destijds nog veelbelovende NS-project Fyra. Geen letterlijke toezichthouder natuurlijk. ‘De dienst kijkt niet onder de treinen,’ zei ze later. Ook bij de hogesnelheidstrein gold ‘toezicht op afstand’. Ook hier draaide alles om ‘vertrouwen’. Thunnissen: ‘Als mensen met wantrouwen worden benaderd, schieten ze in de weerstand en gaan ze smoezen bedenken. Dan zeggen ze: die inspecteur komt later nog maar een keertje terug.’ De leden van de parlementaire enquêtecommissie voor de Fyra vielen bij haar verhoor van verbazing zowat van hun stoel.

Wat zegt dit voorbeeld? In een essay in *De Groene Amsterdammer*¹ trokken we daarover onlangs een harde conclusie: aan de basis van elke magistrale mislukking staat een trouwe en behulpzame manager of bestuurder; vaak in overheidsdienst. Hij of zij zag waarschijnlijk allang aankomen dat er ongelukken zouden gebeuren; had de misstand op de werkvloer al scherp in beeld of wist heus wel dat problemen niet vanzelf door ‘vertrouwen’ zouden verdwijnen. Privé zouden ze zich er waarschijnlijk krachtig over uitspreken. Maar in functie doen ze dat niet. Daar houden ze zich keurig aan het protocol en de hiërarchie.

Nieuwsconsumenten denken soms dat journalisten voortdurend worden bestookt door klokkenluiders die misstanden aan het licht willen brengen. Als hoofdredacteur van Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico (dat samenwerkt met onder meer dagblad *Trouw*, weekblad *De Groene Amsterdammer*, tv-rubriek *Nieuwsuur* en het radioprogramma *Argos*) moet ik dat helaas tegenspreken. Verreweg de meeste misstanden worden opgespoord door journalisten die *niet* van binnenuit worden geholpen. De cultuur op de gemiddelde Nederlandse werkvloer is braaf. Het komt zelden voor dat werknemers spontaan

¹ ‘Mondige beleidsmakers of passieve toezichthouders?’, *De Groene Amsterdammer*, 9 november 2017: <https://www.platform-investico.nl/artikel/bestuurders-wees-dwarser-vervelender-knorriger/>.

uit de school klappen als er een journalist aan de lijn hangt. Werknemers en ambtenaren, is onze ervaring, zijn gevoelig voor autoriteit en beschermen bij voorkeur hun eigen baan, baas of bedrijf.

Wie pleit voor de oprichting van een nieuwe, preventieve, allesomvattende, onafhankelijke toezichthouder op veiligheid, zoals voorzitter prof. mr. Pieter van Vollenhoven van de Stichting Maatschappij en Veiligheid doet, moet eerst de vraag beantwoorden waarom bestaande toezichthouders niet voldoen. Op het eerste gezicht hebben we namelijk waakhonden genoeg. Voor bijna elke riskante activiteit in Nederland, van de exploitatie van een kerncentrale tot het stunten met een monstertruck, bestaat een inspectiedienst, toezichthouder of controleur. Niettemin worden veiligheidseisen genegeerd en waarschuwingen in de wind geslagen. Er blijven kruitfabrieken ontploffen, treinen ontsporen en giflozing door de vingers gezien. Achteraf blijkt daar bijna altijd wel een bevoegd persoon van op de hoogte. Maar hij of zij voelde zich niet geroepen er iets aan te doen.

Hoe zou dat komen?

Vorig jaar zomer schreef Herman Tjeenk Willink, voormalig vicevoorzitter van de Raad van State, minister van Staat en bestuurslid van Stichting Investico, een beschouwing na zijn mislukte poging om als informateur een kabinet te vormen. Het ging over de geloofwaardigheid van de overheid.² Drie A4'tjes, meer was het niet. Maar hij oogste er lof en bewondering mee onder parlementair journalisten die zijn analyse herkenden. Nieuwe kabinetten zijn steevast te ambitieus en willen te veel, schrijft hij. Nieuwe regels worden op oude gestapeld, zonder te vragen of het nieuwe onderdeel wel in de oude motor past.

De bestuurselite laat dit gebeuren uit loyaliteit, denkt Tjeenk

2 Herman Tjeenk Willink 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid': <https://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/06/27/bijlage-bij-eindverslag-informateur-tjeenk-willink-over-de-uitvoerbaarheid-en-uitvoering-van-nieuw-beleid-regeerakkoord>.

Willink. Dat begrip ‘loyaliteit’ klinkt positief, maar is een probleem. ‘Departementen en uitvoeringsorganisaties proberen altijd uit loyaliteit aan de bewindsman of -vrouw tot het uiterste te gaan om nieuwe politieke wensen – boven op de oude – ten uitvoer te brengen.’ Ook als wensen eigenlijk onuitvoerbaar of praktisch ongewenst zijn, en de experts dat dus heel goed weten, bereikt dat inzicht hierdoor zelden de hoogste baas. Tjeenk Willink identificeert een bestuurlijke ‘tussenlaag’ bestaande uit ‘ambtenaren en deskundigen, rekenmeesters en onderzoekers, communicatiedeskundigen en toezichthouders, (commerciële) adviseurs en (proces)managers. ‘Het is een tussenlaag van gelijk denken, gelijk spreken en gelijk doen.’

Loyaliteit is niet alleen een deugd, blijkt uit zijn beschouwing. Het kan ook een excuus zijn om geen verantwoordelijkheid te dragen. Van toezichthouders zouden we verwachten dat ze eigenzinnig zijn; over hun grenzen heen kijken en primair ten dienste staan van het algemeen belang of de veiligheid. Maar dat type is zeldzaam. In een van onze onderzoeksverhalen – over het falend toezicht op de financiële wereld – kwamen we er niettemin een goed voorbeeld van tegen.

Woekerpolis

Eind jaren negentig las Jeroen Kremers, topambtenaar op het ministerie van Financiën, een misleidende advertentie van een bank die een ‘winstverdriedubbelaar’ aanbood – eentje uit de categorie woekerpolissen en rentederivaten. Het financiële product, vertelde hij ons, bevatte elementen van verzekeringen, beleggingen en bankieren. Kremers stuurde een kopietje naar alle drie de financiële toezichthouders die hiermee te maken hadden: De Nederlandsche Bank voor het bankieren, de Pensioen & Verzekeringskamer voor het verzekeringselement, en de Stichting Toezicht Effectenbeheer voor het beleggingsaspect van het product. ‘Wie gaat hier wat aan doen?’ vroeg hij erbij. Niets, dus. Niemand gaf thuis. ‘Ze wezen allemaal naar elkaar.’

‘Geen van de drie wist wiens verantwoordelijkheid het was om in actie te komen,’ vertelde Kremers. Voor zijn ministerie

van Financiën was dit uiteindelijk het startschot om een organisatie op te tuigen die expliciet de consument in bescherming neemt: de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Ook die slaagde overigens niet in haar opdracht, maar dat is een ander verhaal. Bij de afwikkeling van de twee grootste financiële schandalen uit de recente geschiedenis – de grootschalige verkoop van woekerpolissen door verzekeraars en het verkopen van bedrieglijke renteswaps door de banken – was de AFM praktisch afwezig. Waarschijnlijk vanwege de onmogelijke dubbeltaak om niet alleen consumenten te beschermen maar ook ‘het vertrouwen in de financiële markten’ te bewaken. Dat staat een harde aanpak van die bedrijven in de weg.

Privacy-waakhond Autoriteit Persoonsgegevens (AP) doet het wat dit betreft niet veel beter. Vorig jaar onthulde Investico dat de autoriteit had zitten slapen terwijl incassobureaus zich omvormden tot databedrijven die zwarte lijsten aanleggen van iedereen die in Nederland wel eens een rekening niet heeft betaald. Op radiostation BNR kwam AP-voorzitter Aleid Wolfsen deemoedig vertellen dat het hier ging om een ‘nare handel’ in persoonsgegevens maar dat er inderdaad al veertien jaar geen onderzoek is gedaan naar de sector. De autoriteit is nu eenmaal ‘een kleine en kwetsbare organisatie’, zei oud-burgemeester en oud-Tweede Kamerlid Wolfsen.

Vanwaar die bescheidenheid? Waarom trekt de toezichthouder niet openlijk ten strijde tegen de minister om zijn organisatie wél groot en sterk te maken? Of heeft hij die baan juist gekregen omdat hij zoiets brutaals nooit zou doen?

Vorig voorjaar dook Investico in de financiering van de ouderenzorg om erachter te komen wat er mis gaat sinds de verantwoordelijkheid voor die taak naar de gemeenten is verschoven en een bezuiniging werd doorgevoerd. We spraken Rob van Eijbergen, organisatieadviseur en deeltijdhoogleraar aan de VU in Amsterdam. Zorginstellingen moeten voldoen aan de tucht van de markt, constateerde hij. Elk jaar opnieuw moeten ze met elkaar de concurrentiestrijd aangaan om een contract te krijgen met de gemeente. Daardoor werken ze met minimale

winstmarges en zijn ze vooral bezig met overleven.

Tegelijkertijd moeten ze voldoen aan de bureaucratie van de overheid, die probeert grip te houden op de zorguitgaven en kwaliteit van de zorg. Die situatie is 'het slechtste van twee werelden', zei hij. 'Marktwerking zonder vrijheid van de markt; en bureaucratie zonder de zekerheid van een overheid. Gesprekken tussen zorg- en gemeentebestuurders lopen in toenemende mate via accountants. Een bizarre, perverse ontwikkeling.'

Waarmee we terugkomen op de vraag: welke loyale, betrokken beleidsmakers helpen een dogmatisch op de markt gefixeerde minister aan maatregelen en argumenten, terwijl ze weten dat die regels niet zullen werken of onrechtvaardig uitpakken? De loyaliteit waarover Herman Tjeenk Willink schreef, komt niet altijd spontaan. Zeker niet bij uitvoerders, controleurs en toezichthouders die zelf soms óók vinden dat ze aanlopen tegen een misstand waarover ze de samenleving graag zouden inlichten.

Uit de school klappen mag niet, denken ze te weten. Dat veroorzaakt ruzie met de baas of met 'de politiek'. Bovendien zetten ze daarmee hun baan op het spel, want in vrijwel elk arbeidscontract staat een bepaling over geheimhoudingsplicht. De ambtenarenwet lijkt daar, net als de meeste gewone arbeidscontracten, duidelijk over: wie meent dat een misstand in het bedrijf niet of gebrekkig wordt aangepakt, moet daar publiekelijk zijn mond over houden.

Zwijgplicht

Maar betekent dit dat zij altijd hun mond moeten houden? Natuurlijk niet. Neem het verhaal van de Rotterdamse ambtenaar die vier jaar geleden ontdekte dat de Farah-moskee in de gemeente zich gaandeweg had omgevormd tot internaat en ook nog een kapper en winkel had gehuisvest in het gebouw. Dat internaat, waar 's nachts kinderen sliepen, was brandonveilig en voor de winkels had men geen vergunning. Politiek kreeg de moskee echter rugdekking van de deelgemeente. Deze ambte-

naar deed eerst melding bij de gemeentelijke ombudsman, die er nauwelijks werk van maakte. Toen vertelde hij zijn verhaal aan NRC *Handelsblad* en RTV Rijnmond, waarna er wél inhoudelijke maatregelen werden genomen. Waaronder het aanzeggen van strafontslag voor de betreffende ambtenaar.³

Dit is het soort verhaal waarachter de bange bestuurselite zich kan verschuilen. Zie je wel: als klokkenluider word je ontslagen. Wie wil er nou in een caravan eindigen? Maar dat was niet de uitkomst. Begin 2014 oordeelde de Rotterdamse rechter dat de ambtenaar juist prima had gehandeld door naar genoemde media te stappen. De geheimhoudingsplicht in de ambtenarenwet is niet absoluut. Volgens de grondwet heeft iedereen recht op vrijheid van meningsuiting, zonder inmenging van enig openbaar gezag. Soms is het geen plichtsverzuim om de geheimhouding te schenden, maar juist omgekeerd, door dat niet te doen. ‘Het publieke belang van de onthulling, de mate van authenticiteit van de informatie en het feit dat de betrokkene te goeder trouw handelde’, dit alles pleitte in het voordeel van de klokkenluider.

De Nederlandse ambtelijke elite, concludeerden we in het *Groene*-essay, beseft te weinig dat ze ‘iemand’s’ elite is. Ze staat niet ten dienste van een abstract systeem zoals ‘de markt’, maar moet opkomen voor iemand’s belang: een publiek belang.

Die conclusie helpt bij het beantwoorden van de vraag of een nieuw instituut met in naam onafhankelijke inspecteurs, controleurs en toezichthouders, een oplossing zal zijn voor het falen van bestaande instellingen. Een zachte stem in mijn hoofd zegt me dat ook – zelfs – daar hiërarchie, loyaliteit en (juridische) protocollen de spelregels wel zullen bepalen. En een harde stem gaat daar nog overheen met de veronderstelling dat ‘de politiek’ nooit bereid zal zijn zo’n nieuw orgaan voldoende gezag en bevoegdheden te geven. Omdat dit haar eigen brevet

³ Uitspraak rechtbank Rotterdam 6 februari 2014: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2014:792&show-button=true&keyword=rotterdam+moskee+rtv+rijnmond>.

van onvermogen zou bevestigen. Maar hopelijk vergis ik me.

In de tussentijd zullen we het sowieso moeten doen met de waakhonden die we al hebben, maar die soms verzuimen te blaffen. Vandaar deze herhaalde oproep aan onze managers, toezichthouders, controleurs en inspecteurs. Ga eens wat minder efficiënt aan het werk. Ben iets minder loyaal en dwarser, vervelender of knorriger tegen de baas. Speel de bal eens terug naar de politiek als die verzuimd heeft een duidelijke beslissing te nemen. Schop daarover herrie; schrijf een stuk in de krant. Kijk eens om je heen, of er in die ivoren toren van je toevallig ook een noodklok hangt. Ons mailadres is redactie@platform-investico.nl.

Reactie namens het bestuur van het **Nationaal Netwerk Risicomanagement** (secretaris drs. E.R. van Marle, directeur Naris en bestuurslid drs. E.J. Willeboordse, Adviseur Onderzoeksraad voor Veiligheid)

Geachte professor meester Pieter van Vollenhoven,

Het Nationaal Netwerk Risicomanagement (NNR) heeft met grote belangstelling kennisgenomen van uw brief.

In uw brief stelt u dat het ontbreekt aan een kritische waakhond voor het onderwerp veiligheid die erop toeziet dat er niet gesjoemeld wordt met de regels en dat er van de veiligheidslessen wordt geleerd en de waarschuwingen ter harte worden genomen. U schetst het probleem dat er in de praktijk nauwelijks wordt gecontroleerd of partijen hun goede voornemens en de aanbevelingen uit onderzoek wel waarmaken. In de praktijk kan veiligheid heel gemakkelijk het onderspit delven tijdens de afweging met bijvoorbeeld economische belangen. Probleem is daarbij dat de overheid haar kerntaak niet waarmaakt. Als een van de oorzaken van het probleem schetst u dat de 'veiligheid geld kost', en dat daarmee gemarchandeerd wordt, door stake-

holders in alle schakels van de veiligheidsketen. Een oplossing is gelegen in ‘een kritische waakhond’ die toeziet op implementatie van lessen in de praktijk en die lering trekt als partijen lessen niet opvolgen.

Het NNR is een gezelschap dat met grote belangstelling de ontwikkelingen in het denken over risico’s en manieren van ermee omgaan bespreekt. Daarbij geholpen door de bijdragen van genodigden en leden, die nieuwe inzichten en voorbeelden delen. De gevoerde discussie beoogt de inzichten te verdiepen en op andere plekken in de maatschappij een bijdrage aan een beter begrip van risicomangement in al zijn facetten te brengen.

Het NNR volgt, bespreekt en draagt inzichten uit. Het is aan deelnemers en betrokkenen er hun voordeel mee te doen. Het NNR beseft dat de lessen uit het verleden niet altijd tot veranderingen in de toekomst leiden of hebben geleid, maar doet wel een oproep aan alle betrokkenen met de lessen in de gegeven omstandigheden het juiste te doen. In die zin verstaat het ook uw brief. Een oproep tot een integrale benadering van het leren van waar het misgegaan is. Uw brief leidde intern tot een vruchtbare discussie over het precieze probleem en de wijze waarop de waakhond als oplossing wenselijk zou kunnen zijn.

Het NNR staat achter uw probleemanalyse dat te veel partijen lessen uit ongevalsonderzoek niet opvolgen. Hier moet verandering in komen. Is de waakhond hiertoe de oplossing?

Het NNR-netwerk bestaat uit mensen met diverse perspectieven op veiligheid en risico’s. Hierdoor splitsen we het resultaat van het debat op in twee standpunten.

Een deel van de leden is het met uw voorstel eens en vertegenwoordigt het standpunt dat het huidige stelsel een Waakhond ontbeert. Een waakhond moet erop toezien dat aanbevelingen die gedaan zijn aan bedrijven ook daadwerkelijk opgevolgd worden. Hierbij denken leden bijvoorbeeld ook aan de mogelijkheden en de kracht van intern toezicht.

Quote van een van onze leden:

Ik steun het pleidooi over een onafhankelijke waakhond van harte. Sterker nog, naast het beoordelen in hoeverre er geleerd is van het ongeval zie ik ook een rol voor deze waakhond om structureel data te verzamelen over de effectiviteit van OVV-aanbevelingen en om hierop kritisch te reflecteren.

Terecht pleit Van Vollenhoven voor een losstaande waakhond om het eventuele risico van ‘slager keurt eigen vlees’ uit te sluiten.

Een ander lid stelt voor als vertegenwoordigers van de waakhond een brede en kritische groep mensen uit zowel wetenschap, publieke en private sector:

De waakhond zou het accent moeten leggen bij het in staat stellen van wetenschappers om fundamenteel en empirisch onderzoek uit te voeren naar (in)effectiviteit van aanbevelingen en al dan niet causaliteit kunnen vaststellen. Een promovendus zou het landschap in kaart kunnen brengen en in een vierjarig promotieonderzoek voor diverse veiligheidsdomeinen op zoek kunnen gaan naar factoren die hebben geleid waarom er van ongevallen is geleerd, waarom maatregelen succesvol zijn geïmplementeerd en positief zijn geëvalueerd, en waarom ze bewezen effectief waren. Naast bovenstaande succesfactoren moet de wetenschapper ook de faalfactoren onderzoeken.

Randvoorwaarde van deze vorm van een waakhond is absolute onafhankelijkheid. Hierdoor zou deze waakhond als klankbord en vangnet voor interne toezichthouders kunnen dienen. Quote: ‘Huidige systeem volstaat maar moet verantwoordelijkheid oppakken.’

Een even groot deel van de leden is het wel eens met uw probleemanalyse en uiteraard ook met uw standpunt dat aanbevelingen opgevolgd moeten worden maar zien dan weer de nadelen van weer een extra orgaan erbij. Zij vinden wel dat meer lef, daadkracht, meer lering trekken goed zou zijn, maar zij

zouden graag concreter vernemen hoe een nieuwe waakhond dit zou realiseren. Wat zou een extra instituut toevoegen? Volgens dit standpunt volstaat het huidige stelsel in principe en moet en kan dat van binnenuit meer verantwoordelijkheid op-pakken.

Zij zien een waakhond niet als een haalbare en niet als een wenselijke oplossing en vinden dat er nog mogelijkheden liggen bij meer verantwoordelijkheid bij ministers en de bedrijven zelf. Daar liggen macht, middelen en kennis om door middel van debat dezelfde uitwerking uit te oefenen als de door u voorgestelde 'kritische waakhond'. Dit moet wel hand in hand gaan met een andere opstelling, een cultuuromslag van de marchanderende bedrijven en met meer wederzijds begrip.

Continue bewustwording blijft nodig en kan onder meer worden gefaciliteerd door meer expliciete aandacht ervoor in bestaande opleidingen, zowel voor de nieuwe generatie als de huidige professionals. Daarbij is veiligheid van groot belang, alleen nooit het enige belang. Continue afweging met andere belangen zoals kosten en vrijheid, en daarover helder communiceren blijft nodig.

Deze groep richt de aandacht, hoop en verwachting dus meer op de werkvloer waar het probleem van het niet opvolgen van aanbevelingen zich werkelijk manifesteert.

Quote van een van onze leden:

Deze bedrijven zelf zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van het bedrijf en zij moeten meer aandacht voor veilige cultuur, een *Just Culture* hebben. Pas als deze bedrijven een betrouwbaar systeem ontwikkelen, zal je inspecties en OM mee kunnen krijgen. Pas dan kunnen we beleidsmakers overtuigen.

Belangrijk hierbij is dat bonafide gedrag nooit bestraft mag worden. De dreiging van straf leidt ertoe dat er niet over fouten gesproken kan worden en er dus niet van geleerd wordt.

Als het probleem wel degelijk te kwader trouw is veroorzaakt dan is het probleem van een andere orde en zullen inspecties, handhaving en sancties nodig zijn.

Op de werkvloer van de overheid is nodig dat ministeries met andere overheidsgeledingen beter samenwerken en het gesprek voeren over wat partijen werkelijk doen aan veiligheid. Op deze manier zou de overheid de juiste maatregelen kunnen nemen tegen partijen waar veiligheid willens en wetens het onderspit delft.

Drs. E. Vrijzen, politiek verslaggever/redacteur Politiek en Defensie, *Elsevier Weekblad*

Op 18 juli 1983 ontploft in een leslokaal op het Schietkamp der Artillerie in 't Harde een mortiermijn AP NR 23. Zes dienstplichtige soldaten en de 22-jarige onderofficier die de theorieles 'Mijnen en Valstrikken' verzorgt, komen om het leven. De Koninklijke Marechaussee onderzoekt het dramatische ongeluk. Tien dagen later zendt toenmalig minister Job de Ruiter (CDA) van Defensie een rapport van elf getypte A4'tjes naar de Tweede Kamer. Het is een onthutsend relaas. In 1974 blijkt iemand op een kazerne twee mortiermijnen te hebben afgedankt. Ze zouden onschadelijk worden gemaakt, maar dat werd nog even uitgesteld. Na jaren van vergeetachtigheid, slordigheid en veranderende voorschriften werden de explosieven per abuis aangezien voor oefenmunitie en naar 't Harde gestuurd.

Het rapportje wordt in een commissie van de Tweede Kamer besproken. De centrale vraag is: hoe kon zo iets gebeuren? De minister kondigt een aantal verbeteringen aan in de manier waarop de krijgsmacht met explosieven zal omspringen. Politiek is de zaak afgedaan.

Op 6 juli 2016 gebeurt in Mali een soortgelijk ongeval. Twee onderofficieren van de Luchtmobiele Brigade komen tijdens een oefening om het leven, doordat een HE80-mortiergranaat

ontploft. De Onderzoeksraad voor Veiligheid reconstrueert de gang van zaken met de ondeugdelijke granaten. Veertien maanden later, in september 2017, verschijnt het ovv-rapport ‘Mortierongeval in Mali’, een gedetailleerd onderzoeksverslag van 366 dik bedrukte pagina’s.

De Tweede Kamer debatteert op 3 oktober 2017 met minister Jeanine Hennis (vvd) van Defensie over wat er allemaal is misgegaan. Er hangt een motie van wantrouwen in de lucht die de minister zal dwingen tot vertrek. Zover komt het niet. Zij neemt de volle verantwoordelijkheid. Ook de Commandant der Strijdkrachten, generaal Tom Middendorp, treedt af.

Op het eerste gezicht lijkt zich tussen 1983 en 2017 een fundamentele ommekeer te hebben voltrokken. Het veiligheidsbewustzijn in de democratie moet zich enorm hebben ontwikkeld, want waar in 1983 geen volksvertegenwoordiger op het idee kwam de minister weg te sturen voor iets waar hij persoonlijk weinig aan kon doen, hing de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid in 2017 vanzelfsprekend boven het Kamerdebat. En neem alleen al het verschil in diepgang van het feitenonderzoek! Van elf A4’tjes uitleg door de bewindsman naar een multidisciplinaire studie van 366 dik bedrukte pagina’s door onafhankelijke rampenonderzoekers.

Dit verschil in aanpak is zeker ook te danken aan de niet af latende ijver van prof. mr. Pieter van Vollenhoven. Als geen ander bracht hij veiligheidsvraagstukken onder de aandacht. En ook al bereikt hij langzamerhand de 80-jarige leeftijd, hij blijft hierop hameren. Getuige ook zijn initiatief om na te denken over een nieuwe instelling die onafhankelijk zou moeten toezien naar wat er gebeurt met de aanbevelingen van het onafhankelijke onderzoek naar grote ongevallen en incidenten. Onafhankelijk onderzoek in het kwadraat, zo kennen we prof. mr. Pieter!

Bravo, zeg ik, want juist journalisten – voor *Elsevier Weekblad* heb ik in de loop der jaren van nogal wat rampen en ongevallen verslag gedaan – beseffen dat de aandacht voor veiligheid en onveiligheid koortsachtig is. Nu eens volop op de

voorpagina's, dan weer ergens achter in de krant of zelfs dat niet eens. Die wispelturigheid is onbevredigend.

In oktober 2017 had ik, naar aanleiding van het Kamerdebat over 'Mali' en het aftreden van minister Hennis, contact met een nabestaande van een van de soldaten die in 1983 omkwamen bij het ongeval in 't Harde. Zijn broer stierf als dienstplichtig militair op 19-jarige leeftijd. Hijzelf was inmiddels 52 jaar en zijn constatering was nu bitter: 'Defensie heeft nog altijd niks geleerd.'

De cijfers – van 11 naar 366 pagina's en van tien dagen naar veertien maanden – duiden ontegenzeggelijk op beter onderzoek, maar dat betekent nog geen fundamentele verandering in de veiligheidscultuur bij de overheid en bij Defensie in het bijzonder. Moet daarom, zoals prof. Van Vollenhoven bepleit, een nieuwe waakhond worden losgelaten op het veiligheidsonderzoek? Ik zou een paar relativerende observaties willen maken. Het doel is nobel, maar is het middel wel effectief?

Allereerst een waarneming vanuit de journalistieke beroepsdeformatie. Er bestaat al een waakhond, namelijk de pers! Waar zou de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn zonder de bijbehorende media-aandacht? Publiciteit is de hefboom om aanbevelingen te laten doordringen. In een moderne democratie vormen media de Vierde Macht, zeker als het gaat om veiligheid. De Onderzoeksraad vindt in de journalistiek een natuurlijke bondgenoot.

Neem de gang van zaken met het Mali-onderzoek. Toen de defensietop vertrouwelijk op de hoogte werd gesteld van de eerste bevindingen, nam – volgens mijn bronnen – de minister de zaak zeer serieus. Hoge militairen waren minder onder de indruk. Zij zochten maandenlang naar een weerwoord op de bevindingen van de ovv. Zo bleef iedereen in de waan dat 'de minister hier wel mee weg zou komen'.

Toen het rapport openbaar werd, bleek het verweer van Defensie onvoldoende. De zaak kreeg een 'eigen dynamiek', doordat journalisten nu eenmaal ook op elkaars productie letten en er een sfeer ontstond waarin 'de minister hier niet mee weg kan

komen'. Weldra kreeg Defensie een pijnlijk lesje in veiligheid en op andere departementen zat de schrik er behoorlijk in.

Het veiligheidsbesef is – ik gebruik nu een beeld dat natuur-liefhebber Van Vollenhoven zal aanspreken – net zo'n golfbe-weging als de vlucht van een kwikstaartje: telkens een kort-stondige, snelle vleugelslag om hoogte te winnen en dan weer een lange glijvlucht naar beneden.

Bij Defensie zijn in de loop van 2018 overigens allerlei maat-regelen getroffen. Er is zelfs een functionaris algehele veiligheid benoemd – in de rang van generaal – en er gelden voor alle commandanten extra registratie- en evaluatieverplichtingen. Het gevolg is dat onveiligheid beter in kaart wordt gebracht, waardoor het paradoxale effect optreedt dat allerlei zaken ineens op papier veel gevaarlijker zijn geworden.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat journalisten hierdoor soms ook in de fout gaan. Ze bemachtigen via een boze ex-werknemer of via een Wob-procedure documentatie, knippen er een paar fragmentjes uit, baseren daarop een alarmerende conclusie en scoren hun primeur. Zo ontstaat een kunstmatig beeld van naderende rampspoed. Het beeld dat de klungelende overheid het gewoon nooit leert, dat ambtelijke diensten alle waarschuwingen in de wind slaan en dat we per definitie nieu-we ongelukken kunnen verwachten, vindt nu eenmaal makke-lijk ingang. Voor betrokken functionarissen is dit bitter: 'Nou doen we ons best om zorgvuldig en transparant te zijn en ver-volgens worden we door jullie afgemaakt.'

Indien media geringschattend doen over verbeteringen in het risicomangement, kunnen zij een veiligheidscultuur zelfs on-dermijnen. Serieuze aanbevelingen verzanden in bureaucratie. Er ontstaat een parafencultuur, want iedereen wil zich indek-ken. Investerings in veiligheid lijken al bij voorbaat op ver-spillingen, dus politici steken hun nek er niet voor uit. Kortom, de journalistiek is niet per definitie heilzaam en de medialogica is niet in alle opzichten compatibel met de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Aan de andere kant: zon-der kritische media lukt het evenmin.

Wat – tweede observatie – ook wringt is de oprukkende afrekencultuur. Na een ramp of groot ongeluk dringen media steevast aan op morele genoegdoening. Iemand moet verantwoordelijk zijn! Barbertje moet hangen. De scheidslijn tussen veiligheidsonderzoek – waarbij iedereen onbevreesd het eigen falen moet kunnen toegeven in het grotere belang van veiligheid – en het justitiële onderzoek naar een ramp – waarbij verdachten een zwijgrecht hebben en niemand hoeft mee te werken aan de eigen veroordeling – dreigt soms te vertroebelen door de in de media aangewakkerde ‘inquisitie’. De nasleep van de Bijlmerramp (1992) was treurig.

Dit brengt me op een derde punt: zoek veiligheid in de bedrijfscultuur en niet per se in de institutionele structuur. Lichtheid voorbeeld is de civiele luchtvaart. Vliegen is inherent onveilig, maar ook al wordt het luchtruim steeds drukker, over een reeks van jaren neemt de statistische kans op een crash voortdurend af. Cruciaal voor dit succes is de open cultuur waarin mensen onbevreesd rapporteren over dingen die misgaan, zodat herhaling kan worden voorkomen.

Ook de veiligheid van baanwerkers op het spoor is – na een reeks ongevallen, waarbij een keer zelfs drie doden vielen – de afgelopen jaren verbeterd. Onderzoek, aanbevelingen, aandacht, maatregelen, inspectie en vooral veiligheidsbesef leiden tot minder ongelukken. Een prestatie, zeker als dit wordt afgezet tegen het sterk gestegen treinverkeer en de toegenomen bouw- en onderhoudswerkzaamheden.

Cruciaal was daarbij niet dat elke betrokkene individueel iets ging afvinken om zichzelf zo nodig te kunnen vrijpleiten, maar dat er een gezamenlijk besef ontstond dat alles gedaan moest worden om ongelukken te voorkomen. In 2006 waren er op het spoor 45 bijna-aanrijdingen met baanwerkers. In 2016 waren dat er nog maar 5. Helaas verongelukte in oktober 2016 een baanwerker nabij Meteren. Terwijl hij langs het spoor liep om handmatig een wissel te gaan verzetten, werd hij gegrepen door een voorbijrazende trein. Er is dus nooit reden tevreden achterover te leunen.

Ten slotte de vraag: kan een extra institutionele ‘waakhond’ behulpzaam zijn bij het continu verbeteren van veiligheidsomstandigheden? Ik twijfel. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft geen wettelijke bevoegdheid om de ministeries te dwingen alle aanbevelingen onverkort ter harte te nemen. Maar de ovv kan natuurlijk wel research doen naar wat er met de aanbevelingen is gebeurd. Bijvoorbeeld in het geval van Schiphol, leidde dat tot pittige rapporten en veel aandacht voor tekortkomingen. In de jaarverslagen van de Raad staan ook telkens overzichten en tabellen van aanbevelingen die wel, niet of gedeeltelijk werden opgevolgd.

De bewindslieden en hun departementen zouden deze cijfers ernstig moeten nemen. Maar een extra institutionele waakhond die de naleving van aanbevelingen tot elke prijs kan forceren? De Onderzoeksraad voor Veiligheid riep bijvoorbeeld op tot een vuurwerkverbod, maar het kabinet-Rutte III wilde zover niet gaan. Stel dat er een hogere autoriteit toch zo’n verbod kan doordrukken. Veel burgers zouden dat als een ondemocratisch dictaat beschouwen, want dan zou veiligheid feitelijk niet meer onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Dit zou ook de vraag oproepen wie vervolgens die machtige waakhond controleert. Uiteindelijk zal dat toch weer – via een van de ministers – de Tweede Kamer moeten zijn. Zoals nu ook het geval is.

Een extra laag van toezicht wakkert de aandacht voor veiligheidsvraagstukken kortstondig aan. Maar één extra jaarlijkse persconferentie leidt niet per se tot een beter besef van veiligheid en gevaar. Daar is meer voor nodig. Vanuit journalistiek perspectief roep ik op tot vertrouwen in de kwikstaart. De aandacht voor veiligheid zakt langzaam weg, maar vlamt toch telkens weer op.

Royal HaskoningDHV

ir. S.C.A. van Dijk MSc, leading professional
omgevingsveiligheid

ing. P.W. de Waard, senior consultant / projectmanager

ing. S. Strijbos, leading professional Industrial Safety

mr. Drs. J.H.K.C. Soer, senior legal consultant

ing. E. Klem, strategisch adviseur mobiliteit en verkeer

P.V. Heimplaetzer, safety & risk consultant

Prachtige ambitie

Stichting Maatschappij en Veiligheid legt in haar brief ‘een kritische waakhond voor de veiligheid’ een prachtige ambitie neer ten aanzien van veiligheid. Wie kan het daar mee oneens zijn? Toch dringt de vraag zich al snel op wat het doel is en zou moeten zijn. Is dat de waakhond of het nastreven van een steeds hoger veiligheidsniveau in Nederland? Gaat het hier om het doel of om het middel?

De brief rept ook over het belonen van goed gedrag. Dat past zeer goed bij het doel, maar wat minder bij het beoogde middel. Wellicht is een combinatie van waakhond, jachthond en geleidehond nodig om het doel te bereiken. We willen immers toch voorkomen dat goedwillenden worden gebeten door de waakhond?

Wat is veilig?

Het schetsen van een situatie alsof het in Nederland zeer slecht gesteld is met de veiligheid, kan bijdragen aan de urgentie waarmee verbeteringen worden opgepakt. Blijven hangen in de positieve ontwikkelingen brengt de ambitie niet dichterbij. Toch is het voor een goed beeld wel verstandig om de onmiskenbaar positieve ontwikkelingen in relatie tot veiligheid in de afgelopen decennia te erkennen en deze – ook ten opzichte van het buitenland – te analyseren om die kennis te gebruiken voor verdere verbeteringen.

De veiligheidsbeleving is een in dominantie toenemend aspect van veiligheid. Er zijn tal van voorbeelden dat mensen zich niet veilig voelen in situaties daar waar objectief gezien alle aanleiding toe bestaat. Het concentreren van de aandacht op die aspecten die objectief gezien de meeste aandacht vragen draagt bij aan een effectieve veiligheidsbenadering. Het voelen van een onevenwichtige veiligheidsbeleving is daarentegen contraproductief en in die zin kan de brief van de SMV ook kritisch bekeken worden.

Veiligheid is geen absoluut begrip. Wat we nu als veilig aanvaarden, zal mogelijk over enkele jaren als onaanvaardbaar worden beschouwd. Ook kan men niet kiezen voor absolute veiligheid. Elke keuze, ook die om iets niet te doen, heeft immers een bepaald risico in zich. Het is continu een kwestie van afwegen, het permanent zoeken naar de juiste balans. Bij die afwegingen spelen logischerwijs meerdere aspecten een rol. Het feit dat daar ook economische overwegingen deel van uitmaken is niet meer dan begrijpelijk. Het absoluut meest veilige bedrijf is immers *geen enkel* bedrijf en het absoluut meest veilige vervoer is *geen enkel* vervoer. Uiteraard is dit geen optie en zal telkens weer naar de balans tussen kosten en baten gekeken moeten worden, met veiligheid als een van de ingrediënten.

Veiligheid is daarmee voor ons: een toekomstbestendige situatie waarin we hetgeen we in ons welvarende leven nastreven kunnen bereiken, in een verantwoord evenwicht met de risico's die wij als mens en natuur daarbij lopen. Omdat we die situatie nog niet bereikt hebben, ondersteunen we alle inspanningen om de veiligheid te verbeteren van harte.

Kritische waakhond kan meerwaarde hebben

Over het algemeen zijn wij het eens met de constatering dat een 'kritische waakhond voor de veiligheid' zou bijdragen aan de algemene veiligheid in Nederland. De waakhonden die er nu zijn, zijn of niet 100 procent onafhankelijk (i-szw, vwa, Ondernemingsraden enzovoort) of hebben geen handhavingsbevoegdheid (Onderzoeksraad voor Veiligheid). Bovendien wer-

ken deze vaak achteraf en hebben zodoende een beperkte preventieve werking.

Voorbeeld 1 – Brzo-inspecties

Een positief voorbeeld zijn de Brzo-inspecties van Brzo-bedrijven. Hoewel daar vele jaren veel kritiek op is geweest zien we toch een grote verbetering bij bedrijven die regelmatig tegen het licht worden gehouden. Echter: het is al een enorme organisatie en kostenpost om deze 400 bedrijven geïnspecteerd te krijgen.

In die gevallen waar de financiële prikkel bepalend is geweest voor het accepteren of creëren van een onveilige situatie zal consequent gehandhaafd moeten worden. Hier zal met name ook een negatieve financiële prikkel moeten ontstaan. Onveiligheid moet ook geld kosten.

Bonafide versus malafide – waakhond versus geleidehond

Anderzijds spelen ook overzicht en kennis hier een rol. Veiligheid in processen is vaak complex en wordt beïnvloed door aspecten die we niet altijd voorzien of van tevoren kunnen bedenken. In deze gevallen zouden verantwoordelijken eerder geholpen dan gestraft moeten worden. Het vervolgen van deze groep leidt er alleen maar toe dat zaken verzwegen worden en er geen cultuur ontstaat waarin veiligheid wordt besproken en ervaringen worden gedeeld, een zogenaamde Just Culture.

Een goede waakhond zal dus goed volk van boeven (malafide bedrijven) moeten kunnen scheiden en over een arsenaal moeten beschikken dat gaat van een waakzame blik, een waarschuwend gegrom tot daadwerkelijk bijten. Deze waakhond moet om preventief te kunnen werken ook gevraagd en vooral ongevraagd moeten controleren. Voor controleren is echter een raamwerk nodig, dus regels en/of voorschriften.

Uit ervaring blijkt dat directe inzet van het strafrecht niet bijdraagt aan de waarheidsvinding. Uit vrees voor strafvervolging gaan de luiken dicht en staat niet de oorzaak maar de verwijtbaarheid centraal. Dat leidt ertoe dat we die oorzaak min-

der goed kunnen achterhalen en daar dus ook niet van kunnen leren. Ook in de industrie zou, net als bijvoorbeeld in de luchtvaart, het leren van elkaars fouten veel meer centraal moeten komen te staan. Daarvoor is een open cultuur nodig waarin bedrijven en veiligheidsfunctionarissen worden beloond, niet alleen voor goed gedrag, maar ook als ze daadwerkelijk bijdragen aan verbetering van de veiligheid. Uitgaande van de veronderstelling dat rondom alles en dus ook rondom veiligheid altijd afwegingen gemaakt worden, dient veilig werken en meewerken aan verbetering van de veiligheid te lonen.

We kunnen daarom niet volstaan met het opsporen, opjagen en bestraffen van de notoir onveilige bedrijven en instellingen die bewust de regels aan hun laars lappen. Ook bedrijven die ondanks de beste bedoelingen regels overtreden en de verkeerde afwegingen maken ten aanzien van veiligheid, verdienen onze maatschappelijke aandacht. Ook zij moeten bijdragen aan het verbeteren van de veiligheid. Hier is echter in eerste instantie niet een waakhond op zijn plaats, maar meer een 'geleidehond'. Daarbij beschouwen wij de geleidehond niet als een hulpmiddel voor bedrijven met een beperking, maar een geleidehond in de letterlijke zin van het woord: een organisatie die bonafide bedrijven begeleidt bij het verbeteren van veiligheid.

Waarbij is veiligheid echt gebaat?

Wat draagt het meest bij aan het verhogen van het veiligheidsniveau, wat missen we als maatschappij? Is dat inderdaad een waakhond? Het overgrote deel van de mensen en ook van de bedrijven is niet met opzet onveilig. Ze hebben onvoldoende kennis, onderschatten het gevaar of missen het bewustzijn. Zelfs als het zo evident is dat bellen en appen achter het stuur gevaarlijk is, lukt het niet om alle mensen daarvan af te krijgen.

Er is niet één oplossing of één beste aanpak. De uitdaging om het veiligheidsniveau in Nederland nog hoger te krijgen vraagt om een gedifferentieerde aanpak. Bedrijven die moedwillig en uit winstbejag anderen in gevaar brengen, moeten als crimineel bestempeld worden en als zodanig worden opge-

spoord en vervolgd. Een waakhond in combinatie met een geleidehond is daarbij zeer waardevol. Dit, in combinatie met gegedege controle en handhaving.

Aansluiting op ons rechtssysteem

Het recht vervult zijn functie altijd in een context. Het recht is er niet omdat we het opschrijven, maar het bestaat al. Het opschrijven ervan helpt om duidelijkheid te verschaffen over de inhoud van een rechtsregel, maar doet aan de gelding van het recht niets af. Het overgrote deel van het recht is immers ongeschreven: denk aan het Internationaal recht (Volkenrecht), Nederlandse staatsrecht, en ongeschreven rechtsbeginselen zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere zorgvuldigheidsnormen. Als overheidsingrijpen gewenst is om een bepaald gedrag bij burgers of bedrijven te bewerkstelligen, moet altijd de vraag gesteld worden of de inzet van het juridisch instrumentarium wel de meest aangewezen weg is. Ook zelfregulering hoort hierbij en kan in die zin als ‘recht’ worden gezien. Vervolgens is de vraag, hoe dat moet worden ingezet. Onderzoek heeft inmiddels uitgewezen dat het opstellen van strengere verboden juist het ongewenst gedrag in de hand kan werken, namelijk wat met die aangescherpte norm had moeten worden voorkomen.¹ Kortom: het averechtse effect van de risicoregelreflex.

Ook heeft onderzoek uitgewezen dat inzet van doelvoor-schriften in een matig professionele omgeving niet altijd tot het gewenste gedrag leidt; in die context kunnen beter middelvoor-schriften worden ingezet.² Kortom: dit vraagt erom goed na te

1 Zie Tiemeijer, W.L., 2011, *Hoe mensen keuzes maken*, Amsterdam University Press, Amsterdam, waarin onder andere het onderzoek van Keizer, et al., 2008, ‘The spreading of disorder’, in: *Science* 322, 5908: p. 1681-1684, wordt aangehaald.

2 Op het gebied van milieubeleid is empirisch onderzoek gedaan naar de handhavingspraktijk door Michiels, F.C.M.A., en Blomberg, A. B., 1997, *Handhaven met effect*, VUGA, 's Gravenhage; ook kan verwezen worden naar het onderzoek van Van de Peppel, R.A., 1995, *Naleving van milieurecht*, Kluwer, Deventer.

denken over of en hoe de overheid met juridische instrumenten intervenueert, ook om naleving al in het systeem in te bakken.

Voorbeeld 2 – ongevraagd advies milieurecht

Op het terrein van het milieurecht heeft bijvoorbeeld jarenlang onafhankelijke evaluatie plaatsgevonden. Daartoe was de ECWM, later STEM opgericht. Deze evalueerde naar eigen inzicht de milieuwetgeving en adviseerde de Minister ongevraagd(!) daarover. Dat leverde veel waardevolle inzichten op over de werking van het wettelijk stelsel in de praktijk en waardevolle adviezen over de uitvoering en aanpassing daarvan.

Dan nog zal er altijd sprake zijn van niet-naleving. Van belang is wat de achterliggende oorzaak van die niet-naleving is. Is dat kortetermijnopportunisme, onwetendheid of een systemisch gebrek? Daarnaast moet de vraag gesteld worden hoe erg dat is. Niet-naleving kan immers worden ingecalculeerd. De vraag is dan wel weer, wie de nadelige effecten daarvan ondervindt en/of daarvoor betaalt. Daarbij is wederom de context van belang: evaluatie, communicatie en cultuurtrajecten hebben alleen zin als de actoren voldoende professioneel zijn. Bij minder professionele partijen liggen strikte instructie en dwangmiddelen meer voor de hand.

Wij constateren dat in Nederland veel middelvoorschriften zijn vervangen door een inspanningsverplichting, zoals verplichting om een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) op te stellen of om sectorgerichte Arbo-afspraken te maken. Dergelijke regels zijn al veel minder goed te controleren. Dit leidt nogal eens tot RI&E's die incompleet of gedateerd zijn en 'te gemakkelijke' brancheafspraken. Hier is nu maar een beperkte controle op. In die gevallen zou aan de kant van bedrijven, stakeholders en overheid voldoende professionaliteit moeten worden georganiseerd om het gesprek over veiligheid en de wijze van regulering daarvan voort te zetten. Het is niet erg dat in een gesprek stiltes vallen; als deze te lang duren is er geen sprake meer van een gesprek.

Of het nu gaat om specifieke middelvoorschriften, algemene

doelvoorschriften of zorgplichten, in het geval van handhaving zal altijd specifiek moeten worden aangegeven wat van de ‘overtreder’ had mogen worden verwacht. Er zal met andere woorden altijd een vertaalslag van die regels naar de handhavingspraktijk moeten plaatsvinden. En dat dat voor specifieke middelvoorschriften eenvoudiger is dan voor algemene zorgplichten, moge duidelijk zijn. Daar komt bij dat het vanwege het grote aantal activiteiten waarbij veiligheid een rol speelt, een utopie is om hier een volledig dekkend regelkader voor te krijgen. De ontwikkelingen gaan hiervoor bovendien snel.

Voor een veilige situatie heb je – afhankelijk van de context – een combinatie van doelvoorschriften, middelvoorschriften, zorgplichten en zelfregulering nodig. Het huidige wettelijk systeem biedt hiervoor voldoende mogelijkheden. Vanwege de verdeling van beleidsverantwoordelijkheden over verschillende departementen voor de verschillende dimensies van ‘veiligheid’ hebben zij eveneens een eigen juridische grondslag. Een kaderwet biedt hier maar deels een oplossing voor; dit houdt niet tegen dat beleidsdossiers in de toekomst weer worden (her)verdeeld. Het is juist de kunst om in de uitvoeringspraktijk tot een verdergaande samenwerking en integratie te komen. Ook hiervoor zijn inmiddels voldoende instrumenten ontwikkeld en in ontwikkeling.

Oplossingsrichting

Als we ervan uitgaan dat er geen hele nieuwe set van wetgeving en handhaving gaat ontstaan dan zal de waakhondfunctie op een andere wijze ingevuld moeten worden: organiseer professionaliteit. Een professionele waakhond die bestaat uit alerte mensen en instanties vanuit de samenleving.

Professionaliteit binnen bedrijven en overheden:

- Brancheverenigingen en regionale verenigingen kunnen een belangrijkere rol gaan spelen binnen bedrijven binnen hun branche c.q. regio. Zaken waaraan gedacht kan worden zijn:
 - Een gezamenlijke benchmark op het gebied van veiligheid.

- Delen van lessons learned en best practices.
- Een buddysysteem binnen bedrijven.
- (Periodieke) roulatie van ervaren deskundigen op het gebied van veiligheid tussen bedrijf en overheid.

Professionaliteit tussen organisaties:

- Het ontstaan van een soort van kaderveiligheidsrichtlijn voor organisaties.
- Grote organisaties helpen kleinere organisaties.
- Organisaties die elkaar auditen en inspecteren.

Een rol voor burgers:

- Een meldingspunt voor veiligheidstekortkomingen.
- Een korps van risico-inspecteurs dat bestaat uit vrijwilligers.
- Betrekken van de burger bij het gesprek over veiligheid door bedrijven en overheid.
- Gemeentelijke/regionale ‘kennistafel Veiligheid’?

Prof. dr. R. de Wijk, oprichter en non-executive director
The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) en
hoogleraar International Relations and Security,
Universiteit Leiden

Met de opmerking ‘ik ben optimist’ plaatst iemand zich buiten de werkelijkheid. Optimisme is geen strategie, maar een misplaatst gevoel dat de toekomst mooie dingen in petto heeft die vanzelf ontstaan en waar je weinig voor hoeft te doen. Optimisme is het negeren van de problemen, die optimisten overigens ‘uitdagingen’ noemen.

Die houding kan desastreus uitpakken voor degenen die zich met de veiligheid bezighouden. Want wie risico’s wegwijs omdat de kans klein wordt geacht dat er iets kan misgaan en dat er daarom voorrang kan worden gegeven aan urgentere, kortetermijnproblemen vertrouwt op het soort *brinkmanship* waar-

door hele landen inmiddels te gronde zijn gericht.

U zult zeggen dat ik weinig fiducia in de medemens heb. Dat valt mee. Enerzijds zie ik inderdaad te vaak dat intellectuele luiheid, het hanteren van te simpele en onjuiste analogieën (wat toen werkte, moet ook nu werken) en cognitieve dissonantie of het bewust negeren van evidenties, tot ontsporingen leiden.

Megaontsporingen zoals de Brexit, dramatisch verlopen militaire interventies in bijvoorbeeld Irak of ongelukken zoals die met het ruimteveer Challenger in 1986 waarvan bekend was dat het mankementen vertoonde, zijn voorbeelden van crises en rampen die niet hoefden te gebeuren, mits men de moeite had genomen om de consequenties van een kortetermijnmaatregel of prioriteit te doordenken.

Wie zoals de Britse premier Cameron een referendum uitschrijft over een Brexit, mag er niet van uitgaan dat die per definitie wordt gewonnen, maar moet de consequenties op een rij hebben staan voor het geval dat dit referendum negatief uitpakt.

Anderzijds zie ik veel goed gaan. Soms is dat puur geluk, soms is erover nagedacht. In sommige organisaties wordt over risico's zelfs heel goed nagedacht en is veiligheid onderdeel van de cultuur geworden. Ik zie dat bij professionele organisaties zoals de brandweer en de politie, of bij multinationals als Shell waar het personeel in het hoofdkantoor in Den Haag verplicht is de trapleuning vast te houden. Het is een ver doorgevoerde cultuur van veiligheid die haar oorsprong vindt in de olie- en gasindustrie die inherent risicovol is.

Het is daarom ook geen wonder dat een bedrijf als Exxon Mobil werknemers verbiedt om rijdend te telefoneren of de navigatie te bedienen. Shell, Schenk Papendrecht B.V., Gasunie, UPS, Allsecur, Leaseplan, Kimberly-Clark en Tata Steel gaan die richting ook op en hebben inmiddels richtlijnen voor hun medewerkers opgesteld.

Op het gebied van de nationale veiligheid is het lastig overzicht te krijgen over alle maatregelen die worden of zijn genomen. Wat wij uit talloze onderzoeksrapporten van het COT,

universiteiten en inspecties weten is dat het vaak fout gaat als informatie niet wordt gedeeld of indien bevoegdheden onhelder zijn. Een van de grote problemen is dat de nationale crisisbeheersings- en rampenbestrijdingsstructuur zo complex is, dat het alleen maar goed kan gaan als mensen zelf initiatief nemen, elkaar kennen en tijdens een crisis of ramp alle handboeken en procedures terzijde schuiven en gewoon doen wat er gedaan moet worden.

Bovendien willen we in Nederland al polderend crises beheersen en rampen bestrijden. Dat is op zich een recept voor een ramp. In de koude, warme en afschalingsfasen van een crisis of ramp overheersen bestuurlijke beginselen, terwijl er in de warme fase niet gecoördineerd, maar gecommandeerd moet worden. Militairen weten waarom: alleen met heldere commandolijnen en bevoegdheden, en een eenhoofdige leiding kan *unity in command* en daarmee *unity in effort* worden verkregen. Dat zijn sinds de dagen van de Chinese militaire denker Sun Tzu die 2500 jaar geleden leefde, de kritische succesfactoren. Zonder dat is een operatie gedoemd te mislukken.

Neem het ongeluk bij de Stuw van Grave. Toen op 29 december 2016 het Duitse binnenvaartschip Maria Valentine, geladen met 2000 ton benzeen, in zeer dichte mist het stuw- en sluizencomplex ramde ging het mis. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid constateerde dat de locatie van het ongeval precies op de grens van twee gemeenten en drie veiligheidsregio's lag. De betrokken partijen konden geen gezamenlijk beeld vormen en waren niet in staat hun acties op elkaar af te stemmen. Het bleef tot diep in de nacht onduidelijk of de lading benzeen gevaar gaf en de bemanning werd pas na drie uur geëvacueerd van het schip. Het waterpeil tussen Grave en Sambeek daalde vervolgens met drie meter, wat grote schade veroorzaakte bij de scheepvaart en woonboten in de omgeving.

Had dit kunnen worden voorkomen? Natuurlijk. De gevaren van het vervoer van gevaarlijke stoffen met dichte mist waren bekend. Het was ook bekend dat als meerdere gemeentes en veiligheidsregio's bij een incident betrokken zijn, er onover-

komelijke coördinatieproblemen ontstaan. Gezamenlijke oefeningen of scenarioanalyses hadden dat aan het licht kunnen brengen. Feitelijk zou het Rijk de aanpak van een calamiteit als die van Grave moeten overnemen, maar die wenst geen invulling te geven aan een vastgelegde sturende taak. De reden? Sturing eist capaciteiten zoals een nationaal operationeel centrum en commandosystemen en dat is duur. Maar na de volgende calamiteit die de Kamer en maatschappij schokt zou dit heel goed kunnen worden afgedwongen.

Defensie kan daarover meepraten. Naar aanleiding van een serie incidenten besloot de minister om in 2018 een directeur veiligheid bij de bestuursstaf in Den Haag in het leven te roepen. Zijn nieuwe directie stelt kaders waarbinnen de Defensieonderdelen hun veiligheidsmanagement inrichten en ziet erop toe dat de maatregelen worden uitgevoerd. De directe aanleiding waren de aanbevelingen van de commissie-Van der Veer en van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (naar aanleiding van een dodelijk incident tijdens een oefening in Ossendrecht en een mortierongeval in Mali). Waren die te voorkomen? Natuurlijk. Maar zonder een cultuur van veiligheid lukt het niet.

De instelling van een veiligheidsfunctionaris bij Defensie komt in de buurt van de waakhond die Pieter van Vollenhoven voor ogen heeft. Wat we van Defensie kunnen leren is dat als veiligheid op de werkvloer geen onderdeel van de organisatiecultuur is, moet worden ingegrepen. Voor Defensie of Shell is het aanstellen van een dergelijke functionaris logisch en noodzakelijk. Het was overigens geen wonder dat oud Shell-topman Jeroen van der Veer de commissie voor Defensie leidde.

Maar, zult u zeggen, we hebben toch inspecties? Zeker, er zijn veiligheidsinspecties, maar die richten zich bijvoorbeeld op arbeidsomstandigheden, controleren niet of tekortkomingen worden gerepareerd, geleerde lessen in de praktijk worden gebracht of dat iedereen voldoende veiligheidsbewust is.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid kent een inspectie voor rampenbestrijding en crisisbeheersing die zich vooral richt op de samenwerking tussen de rampenbestrijdingsorgani-

saties. Hierbij gaat het om het toetsen van de vraag in hoeverre de hulpdiensten en besturen klaar zijn voor hun taak en op welke wijze de aanpak van een ramp of incident is georganiseerd. De bevindingen van de inspectie leveren conclusies op die soms tot een geschokte Kamer of maatschappij leiden.

Wat ontbreekt, is een waakhond die continu gevraagd en ongevraagd organisaties scherp houdt. Deze moet lastige vragen stellen en dwingen de lessen die uit oefeningen en incidenten zijn getrokken toe te passen. Het incident van Grave toont aan hoe noodzakelijk dat is. Bovendien wordt veel aan zelfregulering van sectoren overgelaten. Dit maakt het des te noodzakelijker dat er een waakhond komt die iedereen op het gebied van *safety* scherp houdt. Dat geldt ook voor bedrijven waar risicovolle processen plaatsvinden.

Een dergelijke waakhond is des te noodzakelijker als we naar de vitale infrastructuur kijken. Hierbij gaat het onder meer om de digitale infrastructuur, de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening en het bancaire verkeer. Uitval of verstoring van deze vitale infrastructuur kan leiden tot nationale ontwrichting, dus de aantasting van de nationale veiligheid. Tachtig procent van deze vitale infrastructuur is in particuliere handen die zeker met onze veiligheid begaan zijn. Maar hoe veilig onze vitale infrastructuur daadwerkelijk is, is niet duidelijk. En wie houdt die partijen scherp?

Terug naar mijn opmerkingen over de menselijke geest. U zult met mij constateren dat de verantwoordelijken voor de vitale infrastructuur gewoon mensen zijn die af en toe bewust risico's negeren. Dan zou het goed zijn als er een instantie is die hen scherp houdt. Als die er is ben zelfs ik bereid mij ook tot het optimisme over onze veiligheid te bekeren.

Ir. J.P. Kruf, president PRIMO Europe en
directeur PRIMO Nederland

Hooggeleerde heer Van Vollenhoven,

Public Risk Management Organisation (PRIMO) heeft met grote belangstelling kennisgenomen van uw brief met betrekking tot 'Een kritische waakhond voor de Veiligheid'. Wij stellen het op prijs een korte reactie te mogen geven als organisatie die het managen van publieke risico's in haar missie heeft: 'We care about good governance.' Zij is opgericht als vereniging, Europees in Straatsburg in 2005 en in Nederland te Den Haag in 2006.

Wij herkennen de analyse die u geeft zeer. Elke zin in uw pleidooi is raak. U schrijft onomwonden en gaat naar het hart van wat goed bestuur zou behoren te zijn. De door u bepleite waakhond zou qua rol reeds belegd moeten zijn, dachten wij in ons democratisch bestel bij Tweede Kamer, Provinciale Staten, Gemeenteraad en Algemeen Bestuur van Waterschappen. Zij immers hebben een controlerende taak. Het zou ook onderdeel dienen uit te maken van de handel en wandel van elke publieke leider, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Punt is dat bezien vanuit veiligheid de wereld er gefragmenteerd en gesegmenteerd uitziet. De hele keten van veiligheid is uitgerekt, uitgestrekt en geparcelleerd. U verwoordt dit treffend. Het integraal verbeteren op veiligheid werkt niet.

Als de samenleving kan worden beschouwd als een ecosysteem en veiligheid als integrale waarde ervan, dan zou de waakhond symbool kunnen staan voor het eigenaarschap van veiligheid en daarbij de gedaante aan kunnen nemen van die van rentmeester, van hoeder. Een systeem kan alleen groeien, in dit geval in de ontwikkeling en de borging van veiligheid, indien het leert van zijn fouten, dit door deze te zien als een onderdeel van groei, te erkennen en te adresseren. Alle principes van de *high reliability organisation* gelden hier, denken wij.

Wij onderschrijven uw analyse en pleidooi voor acteren van

harte. Wij willen nog iets toevoegen. Een waakhond is met name effectief, indien de eindverantwoordelijkheid ook integraal en onafhankelijk van de deelbelangen kan worden belegd én democratisch kan worden verankerd. Wil de overheid betrouwbaar zijn, dan dienen bevoegdheden, geld en middelen aanwezig te zijn om verbeteringen in het systeem te kunnen doorvoeren en zelfs af te dwingen. Het spreekwoordelijke *Geen geld, geen Zwitsers* geldt te allen tijde, ook hier.

De door u bepleite waakhond zou volgens ons de gedaante aan kunnen of misschien wel moeten nemen van rentmeester (van de veiligheid), dit in de vorm van een eindverantwoordelijk bestuurder/manager in het land, die met democratisch gezag kan en mag opereren, zeker in het doorvoeren en afdwingen van systemische verbeteringen.

Prof. dr. K.I. van Oudenhoven-Van der Zee,
decaan van de faculteit Sociale Wetenschappen,
Vrije Universiteit Amsterdam

Hooggeleerde heer professor mr. Pieter van Vollenhoven,

De eerste gedachte die bij mij opkwam was dat u in feite op dit moment zelf in Nederland de rol van kritische waakhond vervult. Ik hoop van harte dat u dat nog een tijdje blijft doen. Door uw zichtbare positie in de samenleving kunt u dat ook met gezag doen. Nadenken over een mogelijke positie van een ‘waakhond’ in de samenleving die waakt over veiligheid vraagt er mijns inziens om dat te doen vanuit een rol die los van de persoon voldoende gezag met zich meebrengt dat hij ook impact heeft.

Als lid van de denktank Worldconnectors heb ik een tijdje mee gediscussieerd over een ombudsman of -vrouw van toekomstige generaties. Ook op dit thema zou voor mijn gevoel de vorm van een ombudsman voor de veiligheid goed passen, in

kwesties waarin het gevoel bestaat dat het basisrecht op veiligheid in het gedrang is, en instanties er onvoldoende in slagen om adequaat op te treden om de veiligheid te herstellen, de overtreders van veiligheid adequaat aan te pakken of economische of andere belangen zwaarder te laten wegen dan belangen van veiligheid. Ieder mens heeft immers recht op leven, vrijheid en veiligheid (Fundamentele Rechten van de Mens).

De vorm van ombudsman of -vrouw biedt mogelijkheden, maar ook beperkingen. Het perspectief is primair dat van burgers die het gevoel hebben dat hun recht op veiligheid is aangetast. Aan het eind van uw brief spreekt u over integriteitsschendingen doordat onfatsoenlijk gedrag te veel zou lonen. Ik weet niet of de waakhondfunctie daar een actieve rol in zou moeten hebben. Ik denk zelf dat daar primair een rol is weggelegd voor instituties. Nog steeds kennen organisaties mechanismen die – vaak onbewust – onwenselijk gedrag oproepen en belonen. Een ombudsman of -vrouw voor de veiligheid kan daarin een stimulerende rol spelen, maar organisaties zullen toch zelf naar binnen moeten kijken en in moeten grijpen in hun eigen organisatiekenmerken. Als organisatiepsycholoog denk ik dat ook daar nog veel te doen is.

Ik hoop dat deze korte reflectie u helpt in de verdere discussie over de kritische waakhond voor de veiligheid.

Dr. A.H.E.M. Wellink, voormalig president van
De Nederlandsche Bank, niet-uitvoerend lid van
het Bestuur van ICBC, de Industrial and Commercial
Bank of China

1. Falende toezichthouders en bestuurders

Falende toezichthouders en falende bestuurders halen al jaren de voorpagina's van kranten. Enig googelen levert hierover een stroom van informatie op. Inmiddels zijn in Nederland ook diverse boeken verschenen over falend toezicht bij publieke orga-

nisaties, banken, zorginstellingen, etc. Het valt daarbij op dat soms meer aandacht uitgaat naar (interne en externe) toezichthouders dan naar de bestuurders die uiteraard de eerste bron van eventuele misstanden zijn. Kennelijk bestaat de diepgewortelde verwachting dat het systeem zodanig is ingericht dat bestuurders die de fout in dreigen te gaan, tijdig worden gecorrigeerd door toezichthouders. Als die verwachting niet wordt bewaarheid, is Leiden in last. Dan zie je alom boosheid en een woedend parlement.

2. Flink wat is misgegaan

Er is nogal wat misgegaan in de afgelopen jaren. Een kleine opsomming: ongeldig verklaarde vmbo-diploma's, inschrijvingsfraude bij de Hanzehogeschool Groningen, fraude bij de woningcorporaties zoals Vestia en Rochdale, onterechte declaraties, conflicts of interest, problemen bij en faillissementen van ziekenhuizen, het finiprof (eieren) debacle, gesjoemel bij thuiszorgorganisaties als Alliade, een parlementaire enquête over het toezicht in de financiële sector, en – zeer recentelijk – het ongeval met de Stints (bestemd voor het vervoer van kinderen).

3. Een proliferatie van toezichthouders

Nederland kent langzamerhand heel wat toezichthouders. Voor een deel komt dat omdat de overheid zich geleidelijk uit een aantal sectoren heeft teruggetrokken. Logisch is het om dan een toezichthouder in het leven te roepen, die haar taak kan overnemen.

Het paradoxale is dat zodra en zolang het goed gaat, toezicht en regelgeving een geliefd onderwerp van kritiek zijn. Zij belemmeren – zo is de gedachtegang – creatieve bewegingsvrijheid, werken bureaucratie in de hand, zijn kostbaar, etc. Zodra er echter iets fout loopt, stort de politieke en publieke opinie zich op het falende toezicht en de onvoldoende regelgeving. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft dit wel eens als de 'toezichtparadox' gekwalificeerd. Aan den lijve heb ik deze paradox mogen ervaren in mijn jaren bij de Nederland-

sche Bank. Het toezicht was altijd te streng, te betuttelend, te detaillistisch, te duur. Na het uitbreken van de financiële crisis sloeg dit denken over de toezichthouder volstrekt om: te slap, te weinig kritisch, het mag best meer geld kosten. Illustratief vind ik nog steeds, dat DNB in 2008 op toezicht moest bezuinigen ('omdat alle departementen ook moeten bezuinigen'), terwijl de financiële crisis zich al aan het ontvouwen was. En dat in een land met een relatief zeer grote financiële sector en een toezichthouder die zich qua kosten (per miljoen inwoners) desondanks slechts in de Europese middelmoot bewoog. Bij centrale banken die tevens toezichthouder waren – Italië, Frankrijk – lag het aantal werknemers per miljoen inwoners 40 tot 120 procent hoger (Howard Davies en David Green, 2010). Als het kalf verdronken is, dempt men de put. Nadien mochten de toezichtskosten dan ook fors omhoog.

4. Interne toezichthouders

Het is nuttig om een onderscheid te maken tussen interne toezichthouders (Raden van Commissarissen/Raden van Toezicht) en externe toezichthouders (bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank, De Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit Consument&Markt, de Nederlandse Zorgautoriteit enzovoort).

Interne toezichthouders stonden dooreengenomen te dicht op de feitelijke bestuurders. Daarnaast was er sprake van informatie-asymmetrie. De bestuurder heeft veel meer informatie dan de interne toezichthouder en deelt deze informatie vaak in onvoldoende mate. In hun functioneren vereenzelvigden voorts toezichthouders zich in de praktijk te veel met de bestuurders, waardoor de kritische houding werd uitgehold en te weinig werd doorgevraagd. Zij dachten in feite te zeer mee met de uitvoerende bestuurders in plaats van toezicht op hen te houden. Interessant in dit verband is hoe de Raad van Toezicht van de Hanzehogeschool Groningen, waar een aanzienlijke inschrijvingsfraude had plaatsgevonden, zijn rol zag: 'De Raad van Toezicht beschouwt zijn invloed op het beleid en de gang van zaken als meewerkend. De nadruk ligt daarom ook op een rol

als klankbord, meer dan louter op toezicht.’ Dit kan natuurlijk niet. Een Raad van Toezicht moet kritisch tegenwicht bieden. Deze functie mag niet ondergeploegd worden in de rol van sparring partner.

Onder druk van de publieke en politieke opinie is geleidelijk de traditionele aanpak van interne toezichthouders aan het veranderen. Interne toezichthouders stellen zich kritischer op dan voorheen en worden ook zorgvuldiger geselecteerd op aan hen te stellen eisen. Gebleken is namelijk dat hun kennis van de sector vaak ontoereikend is. Bij de (deels afgedwongen) verandering in de attitude van de toezichthouders helpt natuurlijk ook dat juridisch commissarissen/leden van een Raad van Toezicht bij falen niet meer zo makkelijk weggkomen als in het verleden. Zij kunnen persoonlijk civiel- en strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld als zij nalatig zijn in te grijpen. Dat blijkt uit een aantal recente rechtelijke uitspraken. Dit juridische zwaard van Damocles boven het hoofd van niet functionerende interne toezichthouders, beïnvloedt uiteraard het gedrag van die toezichthouders.

Toezicht is dus niet langer zo vrijblijvend als in het verleden en de effectiviteit van governance systemen is in de afgelopen 10 à 20 jaar een belangrijke maatschappelijke prioriteit geworden. Cruciaal voor goed intern toezicht is een onafhankelijk-kritische houding, gedegen kennis waaronder inzake de informatietechnologie, strategisch inzicht, een moreel kompas alsmede voldoende diversiteit. In de wereld van vandaag is daarnaast maatschappelijke betrokkenheid van belang en oog voor de publieke zaak. Toezichthouders moeten dicht bij de bal blijven (zonder de directie te zeer voor de voeten te lopen), de externe omgeving goed in de gaten houden, en bereid zijn snel in te grijpen. Ook de rechter eist van de interne toezichthouder een actieve houding jegens het bestuur. Ik heb me in dit verband vaker afgevraagd of het Nederlandse two-tier systeem niet vervangen zou moeten worden door een ‘unitary board’, met executive en non-executive directors. Dan is de afstand tot de dagelijkse beleidsuitvoerders automatisch kleiner. Ik moet

echter toegeven dat ook in het model van een ‘unitary board’ zaken vaak mislopen.

5. Externe toezichthouders

Naast de interne toezichthouders, die zijn ‘ingebouwd’ in de corporate governance van een bedrijf/instelling en samen met de ‘three lines of defense’ (frontlinie, risk management/ compliance en interne audit) de goede gang van zaken – waaronder naleving van wettelijke bepalingen – moeten bewaken, zijn er externe toezichthouders, zoals de AFM, DNB, de Voedsel en Warenautoriteit, de ACM, het Centraal Fonds Volkshuisvesting, enzovoort. Deze toezichthouders ontleen hun bestaansgrond aan het feit dat de activiteiten/bedrijven/instellingen waarop zij toezicht houden in hoge mate publieke aspecten raken. Zo wordt toezicht op accountants gehouden, omdat de getrouwheid van verslaggeving een direct en groot publiek belang betreft. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van het voedsel of voor de integriteit en soliditeit van de financiële sector. Externe toezichthouders verschillen voorts onder meer van interne toezichthouders omdat hun taken veelal zeer specifiek zijn omschreven, hun professionaliteit dieper gaat, hun kennis en werkterrein de individuele instellingen overschrijden en zij ook meer instrumenten ter beschikking hebben dan interne toezichthouders, zoals het opleggen van strafmaatregelen.

Ook bij externe toezichthouders is er in de afgelopen jaren, zeker naar het oordeel van politiek en publiek, veel misgegaan. Bij de onder 2 genoemde casusposities waren immers eveneens vaak externe toezichthouders betrokken die onvoldoende corrigerend zijn opgetreden. De oorzaken van het falen in een aantal gevallen van externe toezichthouders zijn veelal niet fundamenteel anders dan die welke hierboven zijn genoemd voor interne toezichthouders: te weinig op de bal zittend, niet kritisch genoeg, te zeer de kleur van de omgeving aannemend, onvoldoende diversiteit en professionaliteit. De gradaties verschillen uiteraard per oorzakencategorie en ook de verantwoordelijkheden zijn vanzelfsprekend niet precies dezelfde.

Beschikbare middelen en mandaat zijn bij externe toezichthouders in de afgelopen jaren een additioneel knelpunt gebleken. Aan deze knelpunten is gewerkt en de hele externe toezichtspraktijk is harder, veeleisender en directer geworden. Nieuwe regelgeving heeft daaraan bijgedragen.

Ook bij externe toezichthouders speelt de kwestie van de aansprakelijkheid. Het gaat dan met name om civielrechtelijke aansprakelijkheid en niet zozeer om strafrechtelijke. Standaard in de benadering van de Hoge Raad is dat de externe toezichthouders, bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie of DNB, een grote mate van beleids- en beoordelingsvrijheid toekomt. Bij de beoordeling van de vraag of onrechtmatig is gehandeld leidt dit tot een terughoudende toetsing door de rechter. Toezichthoudersaansprakelijkheid bestaat pas als er voldoende ernstige en concrete aanwijzingen bestaan voor overtreding van regels en daaruit voortvloeiende schade, waarbij die schade ook naar aard en omvang voldoende ernstig moet zijn. Politiek en maatschappelijk worden tegenwoordig echter andere normen aangelegd: had het beter, had het anders gekund? Het kan natuurlijk altijd beter, zeker met de benefit of hindsight. Voor toezichthouders kan dit wel eens frustrerend zijn, maar het is een gegeven waarmee rekening moet worden gehouden.

In *Management Scope* (nr. 1, 2017) deed Stefan Peij verslag van een onderzoek naar de relatie tussen externe toezichthouders en ondertoezichtgestelden. Kort door de bocht samengevat waren ondervraagden redelijk positief over een groot aantal aspecten (zoals bijvoorbeeld houding en kwaliteit van de toezichthouder, de aandacht voor gedrag en cultuur), maar nog steeds bleek iets meer dan de helft van de respondenten te vinden dat de externe toezichthouders te belerend zijn en te gedetailleerd optreden. Ik denk dat dit bij een goede toezichthouder hoort. Ook over de toonzetting en inhoudelijke kennis van toezichthouders is niet iedereen even positief. Per saldo is men echter, zo blijkt uit het onderzoek, constructief-kritisch over de externe toezichthouder.

6. Is dit alles voldoende?

Al met al zou de conclusie kunnen zijn dat intern en extern toezicht zich op dit moment in de goede richting bewegen. Ik heb deze positieve ontwikkeling niet alleen (wereldwijd) gezien bij financiële toezichthouders, maar bijvoorbeeld ook bij de Nederlandse accountants, die hardnekkig door de AFM op de huid worden gezeten. Bij mij bestaat geen twijfel aan de goede bedoelingen van de meeste banken en accountantsfirma's, maar er blijven nog steeds dingen misgaan en er is, ook naar het oordeel van de sector, zeker ruimte voor verdere verbeteringen. Daarbij moeten we natuurlijk oppassen dat het niet te gek wordt en toezicht, intern en extern, niet volstrekt verstikkend gaat werken en extreem kostbaar wordt. In essentie is hier de vraag: 'Quis custodiet ipsos custodes', wie zal de bewakers zelf bewaken, zodat ze enerzijds de ondertoezichtgestelden voldoende op de huid zitten en anderzijds toch maat houden bij hun toezicht. Ze moeten niet in de hoek terechtkomen van zelfrijzend bakmeel (een uitdrukking van oud-Kamerlid De Neree). Ergens moet het ophouden. In een democratische samenleving lijkt mij het natuurlijk eind van dit zelfrijzendbakmeel-proces het parlement te zijn.

Niemand moet de illusie hebben dat als alle verbeteringen die in de pijn zitten, zijn afgerond er geen problemen meer zullen optreden. Toezichthouders zullen in bepaalde gevallen signalen over zaken die fout aan het lopen zijn, blijven onderschatten of zelfs compleet missen. Toezicht is immers mensenwerk en daarom aan falen onderhevig. De kans dat dit gebeurt moet natuurlijk zoveel mogelijk worden vermeden. Daaraan kan het voorstel van professor Van Vollenhoven een verdere bijdrage leveren.

7. Het voorstel van professor Van Vollenhoven

Er zijn inmiddels heel veel kritische rapporten over het toezicht geschreven en nog veel meer zinnige aanbevelingen gedaan. Wat opvalt is dat veel van die aanbevelingen in de praktijk van alledag vaak geleidelijk uit het beeld verdwijnen. Een toezicht-

houder komt bijvoorbeeld tot de conclusie dat ‘supervisory forbearance’ (je te veel identificeren met de ondertoezichtgestelden) bestreden moet worden en dat daarom toezichthouders over instellingen moeten rouleren. In de praktijk blijkt dan toch regelmatig de conclusie te worden getrokken: ‘nu maar even niet, we kunnen betrokkene op de plek waar hij zo goed is ingevoerd niet missen’. Een ander voorbeeld: het aantal opleidingsuren van toezichthouders moet worden verhoogd om ze beter bij de tijd te houden. Maar ja, dan blijkt het ineens erg druk te zijn en komt dit niet goed uit. ‘Volgend jaar beter’, is dan de conclusie. Een bank moet de compliance-afdeling uitbreiden, maar helaas, er zijn ook andere prioriteiten. Dit speelde recentelijk bij ING en heeft deze bank 775 miljoen gekost. Het probleem is dat er altijd andere prioriteiten gevonden kunnen worden. Van de gegeven voorbeelden zijn vele varianten te vinden. Het is in dit verband interessant de geschiedenis van het Deltaplan nog eens na te lezen. Dijkverhoging werd keer op keer uitgesteld, het budget van Rijkswaterstaat werd zelfs verlaagd ‘vanwege andere prioriteiten’ en ‘de zeer geringe kans op overstromingen’. En vervolgens werd Nederland in februari 1953 genadeloos getroffen door de watersnoodramp. Mijn conclusie is dat een zichzelf respecterende toezichtorganisatie regelt dat wordt gecheckt of plannen en aanbevelingen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en zo neen, waarom niet en welke maatregelen dan moeten worden getroffen. Makelaars hebben het altijd over locatie, locatie, locatie. Voor toezichthouders geldt: implementatie, implementatie, implementatie. Dit is een van de lessen die ook DNB heeft getrokken.

Professor Van Vollenhoven wil een waakhond voor de veiligheid, die gaat blaffen als onraad wordt bespeurd en aanbevelingen niet worden opgevolgd. ‘Zijn’ Onderzoeksraad voor de Veiligheid kijkt over de grenzen van specifieke instellingen en veiligheidsgebieden heen en opereert los van instanties die een eigen, primaire verantwoordelijkheid dragen. Deze Onderzoeksraad had voorgangers die zich op meer specifieke veiligheidsgebieden richtten (transport, defensie). Nu worden zaken

waaraan veiligheidstekorten kleven ofwel op initiatief van de Onderzoeksraad of na melding door derden door deze Raad in behandeling genomen. Er is aldus een gestructureerd kanaal voor nader onderzoek geschapen, dat onafhankelijk en niet-politiek is en ook niet op zoek naar schuldigen, maar wel met belangrijke aanbevelingen kan komen. Het sluitstuk van zo'n Onderzoeksraad zou inderdaad die kritische waakhond zijn, die nagaat of plannen en aanbevelingen ter zake van de veiligheid ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. De Onderzoeksraad moet daarbij uiteraard niet op de stoel van de primair verantwoordelijke instanties gaan zitten. Zo'n waakhond kan echter vruchtbaar signalerend werken, zowel met betrekking tot de vraag of degenen tot wie de aanbevelingen zich richten de organisatie zodanig op orde hebben dat implementatie in beginsel verzekerd is alsmede of de aanbevelingen zelf ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Zo'n waakhond kost geld, maar goed toezicht krijg je niet op een koopje.

Drs. J. de Boer, voorzitter VNO-NCW

Hooggeachte heer Van Vollenhoven,

Graag reageer ik desgevraagd op uw brief waarin u een lans breekt voor een kritische waakhond voor de veiligheid.

Zoals ik eerder in mijn reactie op uw inleiding 'Zelfregulering, maar géén gesjoemel' opmerkte, kunnen wij elkaar vinden in de gedachte dat zelfregulering op het gebied van veiligheid noodzakelijk is, aangezien de overheid alleen de veiligheid niet kan garanderen. Zelfregulering betekent dat bedrijven verantwoordelijkheid nemen door zelf regels op te stellen, uit te voeren en te handhaven. Dat bedrijven hun rol serieus nemen, blijkt onder meer uit het programma 'Veiligheid Voorop', bedoeld om de veiligheidscultuur bij BRZO-bedrijven verder te verbeteren. Ik heb niet de indruk, dat bedrijven op grote schaal

deze verantwoordelijkheid uit de weg gaan, doordat ze de – door henzelf opgestelde – regels niet zouden volgen of zelfs moedwillig zouden overtreden.

Een kritische waakhond is zeker nodig als bedrijven hun verantwoordelijkheid niet nemen. Die taak wordt uitgevoerd door inspecties, het bevoegd gezag en het Openbaar Ministerie. Die kunnen een bedrijf dat zich niet aan de regels houdt met bestuursdwang, dwangsommen en straffen in het gareel brengen. Het probleem is echter dat bedrijven niet met één waakhond te maken hebben. Zo hebben BRZO-bedrijven te maken met verschillende inspecties en ministeries voor wat betreft arbeidsveiligheid, externe veiligheid en brandveiligheid. Deze verkokering leidt ertoe dat bedrijven streven naar maximale integrale veiligheid op basis van risicomanagement, terwijl inspecties sectoraal opereren en daarbij veelal maatregelen eisen die vaak maar één aspect van veiligheid optimaliseren en daarbij niet altijd goed onderscheid lijken te maken tussen hoofd- en bijzaken. Dat leidt regelmatig tot investeringen die niet wezenlijk aan meer veiligheid bijdragen. Met u pleit ik dus voor één aanspreekpunt, één waakhond, op het gebied van veiligheid, maar dan in plaats van en niet naast de bestaande inspecties.

Een kritische waakhond is ook nodig als calamiteiten ertoe leiden, dat wetgeving moet worden aangepast. Ik meen echter, dat deze taak door de Tweede Kamer moet worden en wordt ingevuld. Daarbij is het wel van belang, dat de wetgever regelmatig evalueert of wetgeving tot het beoogde resultaat heeft geleid. Zo hebben de problemen bij Thermphos ertoe geleid, dat er weer stemmen opgaan om financiële zekerheid voor BRIO-bedrijven te introduceren in het Omgevingsbesluit, terwijl de Tweede Kamer nog niet zo lang geleden heeft ingestemd met intrekking van een soortgelijke regeling, het Besluit financiële zekerheid milieubeheer. Enig historisch besef zou hier niet misstaan.

Mijn conclusie is, dat een kritische waakhond nodig is op het gebied van veiligheid, maar dat die moet worden gezocht in verbetering van de bestaande regelingen.

Last but not least wens ik u alvast veel gezondheid en geluk met uw tachtigste verjaardag.

G.-J. Ludden, eigenaar SVDC Advies in Crisisbeheersing;
F. Zaaijer, Chief Security Officer (CSO) Zorgsector,
adviseur brandveiligheid en crisisbeheersing in
zorginstellingen

Algemeen

Met de constatering dat we in Nederland niet of nauwelijks leren van rampen en crisissituaties uit het (recente) verleden zijn wij het geheel eens. Ook de conclusie dat de verbetervoorstellen uit onderzoeksrapporten veelal niet worden geïmplementeerd onderstrepen wij. Dat er daarnaast in de praktijk al dan niet bewust wordt gesjoemeld met regels, is ook niet aan onze aandacht ontsnapt. Al met al een trieste constatering.

Met het voorstel van de heer Van Vollenhoven een kritische waakhond in te stellen om genoemde problemen in het veiligheidsdomein op te lossen zijn wij het echter (nog) niet eens vanwege een drietal redenen. Allereerst zijn er de afgelopen decennia ernstige weeffouten in ons veiligheidsbestel en in de bestuurscultuur geslopen, die hersteld moeten worden alvorens de waakhond zijn werk te laten doen. Daarnaast richt het voorstel zich nogal sterk op voorbeelden van fysieke veiligheid (rampenbestrijding), terwijl de focus van de toezichthouder veel meer gericht moet zijn op het domein van integrale veiligheid (crisisbeheersing). Als derde aspect constateren wij dat er feitelijk al heel veel waakhonden (inspecties, onderzoeksorganen e.d.) zijn. Ze blaffen echter bijna niet en bijten doen ze al helemaal niet. Wellicht dat deze passieve waakhonden eerst maar eens moeten worden gereactiveerd. Graag analyseren wij onze standpunten nader. Dit doen wij in dit opinieartikel bewust in beknopte vorm, omdat wij eind dit jaar een nieuw boek publiceren waar uitgebreid op deze materie wordt ingegaan.

En begrijpelijkerwijs willen we niet te veel voor de muziek uitlopen.

Veiligheid burgers in gevaar door bestuurscultuur

Het verval der instituties is zichtbaar en er is weinig vertrouwen meer in de politiek. Kerkelijke organisaties hebben aan gezag ingeboet. Banken, verzekeraars en woningcorporaties zijn van hun voetstuk gevallen en de riantе salarissen en bonussen in topbestuurslagen stuiten op veel weerstand binnen de samenleving. De vraag is of we nog wel vertrouwen kunnen hebben in het openbaar bestuur als hoeder van onze veiligheid? Ook daar zijn kritische kanttekeningen bij te plaatsen.

De regionalisering van de brandweer leidde enkele jaren geleden al tot verzet. Het aantal spoedeisende hulpdiensten in ziekenhuizen loopt terug. Ziekenhuizen gaan zelfs failliet. De Nationale Politie heeft door de centralisatie aan kwaliteit ingeboet. Dagelijks lezen we daarover in de media. Volgens een recente rapportage is de politie in de provincie al onzichtbaar geworden. Ook de krijgsmacht is ernstig in verval geraakt door stelselmatige bezuinigingen. Het interen op de kwaliteit van de hulpdiensten baart zorg, zeker in een tijd dat de maatschappij steeds onstuimiger wordt en het hulpverleners vaak onmogelijk wordt gemaakt hun werkzaamheden uit te voeren.

Nog zorgwekkender is de manier waarop ons veiligheidsbestel de laatste jaren is ingericht. Het is een spaghetti aan organisaties en overlegorganen geworden die al polderend trachten een ramp of crisis aan te pakken. Bij kleine incidenten gaat het al mis. Wat staat ons te wachten bij grootschalige crisissituaties? Vijftien jaar geleden wilde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Guusje ter Horst, de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland verbeteren en daaruit zijn 25 veiligheidsregio's voortgekomen. Een misrekening van formaat! Dit heeft geleid tot een uitholling van de kennis en vaardigheden op gemeentelijk niveau. De commissarissen van de Koning zijn buitenspel gezet. De regio's richten zich slechts op traditionele rampenbestrijding (brandweer en geneeskundi-

ge zorg), terwijl het noodzakelijk is de aandacht veel meer te richten op moderne crisisbeheersing. De veiligheidsregio werkt kostenverhogend, kent te weinig publiek-private samenwerking en geeft verwarring binnen de Nederlandse gezagsstructuur.

De aanpak van crisissituaties in Den Haag leidt evenmin tot optimisme en stokt veelal in bureaucratische procedures en reputatiemanagement. Er is een voortdurende machtsstrijd tussen departementen waardoor het vakdepartement van Justitie en Veiligheid en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing hun taken niet goed kunnen uitvoeren. De kredietcrisis en de vluchtelingencrisis zijn niet opgenomen in het nationale risicoprofiel en worden niet via een multidisciplinaire crisisstructuur aangepakt. Het is schrijnend te zien hoe er omgegaan wordt met de 'Groningers', de Q-koorts-patiënten en de tuinders die geleden hebben onder de hagelschade. Op departementaal niveau is er weinig praktijkervaring en geen 'operationeel denkvermogen'. Er worden geen hechte crisisteam geformeerd, maar settingen van functionarissen die elkaar niet of nauwelijks kennen en met een voorstelronde beginnen terwijl de crisis in volle hevigheid zich ontvouwt.

Bestuurders hebben in ons bestel een prominente rol bij crisismanagement. Zij worden daar echter niet voor opgeleid en dan geldt het adagium van 'iets wat je zelden doet, doe je zelden goed'. Bestuurders en politici reageren reactief. Na een ramp is men geschokt en dat leidt achteraf vaak tot ineffectieve maatregelen. Dat is duidelijk zichtbaar bij de aanpak van terreurbestrijding. De publieke sector kan hier veel leren van het bedrijfsleven, waar het crisismanagement wordt overgelaten aan goed opgeleide en ervaren professionals.

Ook toezichhouders en inspectieorganen (veelal oud-bestuurders) zijn deelgenoot van het probleem. Door het ontbreken van een normenkader voor crisisbeheersing kunnen zij niet toetsen of organisaties wel goed zijn voorbereid. Evaluatierapporten worden daardoor inhoudsloos.

Het huidig veiligheidsbestel is ondoorzichtig, kwetsbaar en

aan hervorming toe. We kunnen zo niet door blijven gaan. Dat kan de veiligheid van onze burgers ernstig in gevaar brengen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Stichting Maatschappij en Veiligheid of wellicht een parlementaire onderzoekscommissie moet de gehele (bestuurlijke) crisisbeheersings- en rampenbestrijdingsorganisatie maar eens onder het vergrootglas leggen. Dat kan het kabinet een mooi manifest in handen geven om een solide en meer robuust veiligheidsbestel te bouwen. Daarmee kunnen toekomstige crisissituaties veel beter worden getrotseerd. Het is inmiddels twee voor twaalf. Het zou triest zijn wanneer we pas tot deze conclusie komen na een catastrofale gebeurtenis die Nederland zo maar zou kunnen treffen.

Verbetervoorstellen worden genegeerd

Diverse onderzoeksrapporten zoals die van de commissie-Hoekstra (evaluatie veiligheidsregio's 2013), van de Algemene Rekenkamer (*Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven*, 2014), de staat van de rampenbestrijding (2016) alsmede diverse recente publicaties van de Stichting Maatschappij en Veiligheid tonen aan dat er veel meer aandacht moet komen voor crisisbeheersing en toezicht daarop. En toch blijkt dat maar niet te lukken en suggesties ter verbetering worden stelsmatig genegeerd. Waar ligt dat nu aan?

Boek *Grip op crisis*

In 2016 is door acht praktijkdeskundigen het spraakmakende boek *Grip op crisis. Van klassieke rampenbestrijding naar moderne crisisbeheersing* uitgegeven. In dit boek wordt de vinger op de zere plek gelegd en worden fundamentele verbetermaatregelen voorgesteld om de crisisbeheersing in Nederland naar een hoger niveau te tillen. Inmiddels twee jaar later zien we dat er weinig tot geen progressie is geboekt. Het lijkt wel of vele professionals uit het werkveld deze verbetervoorstellen liever negeren in plaats van omarmen. Dat klopt ook wel, omdat de vraag 'hoe goed is goed genoeg?' niet kan worden beantwoord. In vrijwel alle sectoren met uitzondering van de zorgsector ont-

breken kwaliteitsnormen voor de inrichting van de crisisbeheersingsorganisatie. Daarnaast ontbreekt het bij velen die hiermee bezig zijn structureel aan kennis en ervaring op dit beleidsterrein. We rommelen dus maar wat aan en komen daar ook nog mee weg, omdat Nederland in feite na 1953 gevrijwaard is gebleven van catastrofale gebeurtenissen. Een enkele calamiteit op buitenlands grondgebied zoals de MH-17 uitgesonderd.

Nieuw boek *Meer grip op crisis (een kritische blik op de nationale veiligheid)*

Over de hiaten in ons veiligheidsbestel hebben wij de afgelopen twee jaar 25 artikelen geschreven die in diverse nationale en regionale dagbladen zijn afgedrukt. In het boek *Meer grip op crisis* dat in december 2018 uitkomt, zijn deze artikelen voor de lezer op overzichtelijke wijze gebundeld. Hiermee beogen wij de bewustwording en aandacht voor het thema crisisbeheersing te versterken. Tevens willen wij met dit boek de discussie op gang brengen om noodzakelijke verbeteringen in ons veiligheidsbestel door te voeren. Achter in het boek publiceren we een veiligheidmissionstatement voor gemeenten. Een pamflet met een uniform referentiekader dat als ingelijste leidraad niet zou misstaan in de bestuurskamer van alle burgemeesters. Er is ook een manifest crisisbeheersing opgenomen dat door de Haagse bestuurders en de leden van de Tweede Kamer als richtsnoer gebruikt kan worden voor nieuw te formuleren veiligheidsbeleid. Een manifest dat in 2017 al per brief is aangeboden aan de verantwoordelijke autoriteiten en waar tot op de dag van vandaag niemand op heeft gereageerd. Een voorbeeld van de groeiende kloof tussen Den Haag en het werkveld.

Conclusie

Samenvattend kunnen we concluderen dat het huidige veiligheidsstelsel met de ingesleten bestuurscultuur niet goed functioneert. De uitgangspunten van ons poldermodel conflicteren in ernstige mate met de grondbeginselen van crisismanagement.

Het is verstandig eerst een hervormingstraject te realiseren. Kijk hoe je de bestaande structuur, cultuur en bijbehorende processen kunt verbeteren alvorens een ‘toezichthouder’ te creëren die een slechte film zit te beoordelen. Met weer een nieuwe organisatie wordt het er alleen maar onoverzichtelijker en complexer door. De lezer van het boek *Meer grip op crisis* zal vermoedelijk tot de conclusie komen dat het merendeel van de door de heer Van Vollenhoven geconstateerde knelpunten door structuurwijziging, cultuuromslag en meer vakkennis kan worden opgelost.

Het huidige turbulente tijdsgewricht rechtvaardigt onzes inziens zeker dat integrale veiligheid en crisisbeheersing als wetenschappelijke discipline worden aangemerkt. De veiligheid van onze samenleving is daarbij gebaat en daar is het ons uiteindelijk om te doen. Met een beetje mazzel zou dan de kritische waakhond zoals door de heer Van Vollenhoven voorgesteld, volstrekt overbodig zijn.

J. Born, onderzoeksjournalist/senior redacteur
Een Vandaag

Waakhond voor de waakhond? Naast blaffen ook bijten!

Daar waar de overheid terugtreedt als toezichthouder, zie je dat veiligheid bijzaak wordt. Hetzelfde geldt daar waar de toezichthouder tevens vergunningverlener is én handhaver. Een mooi voorbeeld hiervan is het olieopslagbedrijf Odfjell in de Rotterdamse haven. Recentelijk werd de terminal verkocht aan Koole tankopslag. Tientallen jaren grepen handhavende instanties niet in, vooral door toedoen van de DCMR, beter bekend als de milieudienst Rijnmond. Zowel de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VRR), de brandweer als de Arbeidsinspectie stemden eventueel ingrijpen altijd af met de DCMR. En deze dienst bleef keer op keer geloven in de toezeggingen van het opslagbedrijf om de veiligheid te verbeteren. Er was een dappe-

re klokkenluider voor nodig om het dossier open te breken. En deze klokkenluider betaalde en betaalt tot op de dag van vandaag daar een hoge prijs voor. De Onderzoeksraad voor Veiligheid, bij monde van voorzitter Tjibbe Joustra, concludeerde het volgende over Odfjell: ‘Het bedrijf heeft in de 12 jaar dat zij aanwezig zijn, kunnen aanmodderen en de veiligheid niet op orde gebracht, niet geleerd van incidenten. Toezichthouders grepen niet in.’

Einde aan onderhandelingstoezicht

Het toezichtmodel dat werd gehanteerd was het zogeheten onderhandelingstoezicht: eindeloos in gesprek gaan met de overtredende partij die vervolgens toezeggingen deed die niet nagekomen noch gecontroleerd werden. En als dan toch geconstateerd werd dat men zich niet aan toezeggingen hield, dan had dat geen gevolgen maar werden nieuwe toezeggingen gedaan. De DCMR liep hierin voorop, andere partijen zoals de VRR en de Arbeidsinspectie gingen mee in het beleid van de DCMR. Toezicht ging in overleg met de overtreders en mocht vooral geen economische belemmering vormen voor bestaande bedrijven in de Botlek of bedrijven die er zich wilden vestigen. Emeritus hoogleraar Veiligheidskunde en Rampenbestrijding Ben Ale verwoordde het in actualiteitenprogramma *EenVandaag* als volgt: ‘Als je denkt dat veiligheid duur is, dan moet je eens een ramp proberen.’

Zwarte lijst voor falende toezichthouders

Toch speelt er nog een ander aspect waarom een kritische waakhond die toezicht houdt op het opvolgen van aanbevelingen en ‘lessons learned’ een belangrijke rol zou kunnen spelen. Daarvoor zou deze waakhond ook moeten kijken naar wie waarvoor verantwoordelijk is en was. En waar deze personen vervolgens terecht komen. Zo kon het in het voorbeeld van Odfjell gebeuren dat de eindverantwoordelijke bij de DCMR, de directeur werd van de nieuw opgerichte Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, de ANVS. Een andere ver-

antwoordelijke voor het jarenlang verzuimen op te treden tegen de misstanden bij Odfjell steeg een positie binnen dezelfde DCMR en werd plaatsvervangend directeur. Verantwoordelijken voor de wantoestand bij Odfjell zelf werden terminalmanager bij hetzelfde bedrijf in verre oorden. Het bevorderen of wegpromoveren van eindverantwoordelijken die niet of nauwelijks toezicht hielden, is er mede de oorzaak van dat er vaak niet veel verbeterd is in een sector of binnen het toezicht. Het probleem verplaatst zich soms naar een andere sector waar een falende toezichthouder vervolgens verantwoordelijk wordt voor toezicht of iemand stapt over naar de tegenpartij waardoor kennis en interne informatie over veiligheid en toezicht aan de andere kant belanden.

Politieke verantwoordelijkheid

Ook de politiek verantwoordelijken houden zich in de praktijk vaak niet aan hun toezeggingen. Een wethouder die kritisch is als hij/zij de portefeuille Veiligheid en Milieu heeft, is ineens niet meer zo kritisch als hij/zij de portefeuille Werkgelegenheid heeft. Zo bleek ook in het dossier Odfjell dat bijvoorbeeld de verantwoordelijk staatssecretaris niet optrad tegen de misstanden bij Odfjell. Op de vele kritische vragen die werden gesteld over het niet optreden, kwamen niet of nauwelijks antwoorden. En nog geen drie maanden na het hoogtepunt van de crisis rond het bedrijf Odfjell, inclusief het volledig stilleggen van de terminal, viel het kabinet waardoor de verantwoordelijk staatssecretaris deze positie verloor. Maar binnen een paar maanden werd dezelfde staatssecretaris gepresenteerd als de nieuwe voorzitter van de Vereniging Onafhankelijke Tankopslagbedrijven, de VOTOB. Een club waar onder andere Odfjell lid van was. Een kritische waakhond zou op z'n minst een signaleringsfunctie moeten hebben om politiek verantwoordelijken aan te spreken op een mogelijk conflict of interest bij een nieuwe functie.

Stevig mandaat

Een kritische waakhond die erop moet toezien of aangekondigde verbetermaatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd worden, zou tevens een stevig mandaat moeten hebben. Daarbij zou hij onafhankelijk moeten kunnen optreden, zelfstandig en onaangekondigd moeten kunnen inspecteren en maatregelen op moeten kunnen leggen. Het niet verbeteren van de veiligheid heeft tot nu toe vaak niet of nauwelijks gevolgen voor de betreffende bedrijven. En het niet optreden heeft nauwelijks gevolgen voor de toezichthouder. De DCMR werd zelfs als voorbeeld gebruikt bij de herinrichting van het toezicht in zogenaamde Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Het DCMR-concept van toezicht is zelfs een exportproduct. Dus ook toezichthouders zouden door diezelfde waakhond onder de loep genomen moeten worden waarbij ook daar zou moeten gelden dat er sturend kan worden ingegrepen.

Voorbeeldfunctie overheid

Een belangrijk signaal voor bedrijven om al dan niet maatregelen te nemen ter verbetering van de veiligheid is dat van de overheid. Als onze overheid het goede voorbeeld geeft, dan heeft dat sowieso een positieve uitwerking op het bedrijfsleven. Daar komt bij dat een overheid die veiligheid en daarbij behorend toezicht serieus neemt, ook moet kijken naar de opvolging van aanbevelingen en 'lessons learned'. Anders blijft het bij loze kreten als 'dit nooit meer' of 'de onderste steen moet boven'. Als diezelfde overheid die onderste steen vervolgens angstvallig nog dieper weg stopt, geen openheid geeft, dan denkt het bedrijfsleven wel twee keer na om dat zelf wel te doen. Een onafhankelijke waakhond die toezicht houdt op het doorvoeren van verbeteringen ter bevordering van de veiligheid, zou ook extra oog moeten hebben voor de economische krachten die daarbij spelen. Zo kunnen op dit moment bijvoorbeeld bedrijven een zetel kopen in normeringscommissies waardoor ze zelf de norm kunnen bepalen die voor hun bedrijf gunstig is. De terugtrekkende overheid is daarbij de grote afwezige.

Een waakhond die kan bijten

De overheid is te vaak dominee en koopman tegelijk. Een onafhankelijke, kritische waakhond zou daar boven moeten staan. En het belangrijkste van alles om ook daadwerkelijk iets te verbeteren in de opvolging van veiligheidsmaatregelen is een waakhond die niet alleen blaft maar ook kan bijten. Dus op kunnen treden tegen falende toezichthouders, kunnen ingrijpen als verantwoordelijken voor misstanden opnieuw op een bepaalde positie dreigen te belanden, kortom, weg met de vrijblijvendheid. Zonder dat laatste zal de waakhond eerder de rol van schoothond vervullen. En die rol heeft het toezicht de afgelopen decennia al te lang vervuld.

Dr. ir. T. Havinga, universitair hoofddocent
rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen

Kritische waakhond of controlemaatschappij?

In zijn brief van juli 2018 bepleit Van Vollenhoven de komst van een kritische waakhond voor de Veiligheid. Volgens Van Vollenhoven gaan we te slordig om met veiligheid. Na misstanden en ernstige ongelukken op het terrein van de veiligheid is het gebruikelijk dat er onderzoeksrapporten volgen en maatregelen worden aangekondigd om herhaling te voorkomen. Er wordt echter nauwelijks gecontroleerd of de goede voorname ook worden gerealiseerd. Het is in deze leemte dat de voorgestelde kritische waakhond zou moeten voorzien. Deze kritische waakhond moet erop toezien ‘dat er niet gesjoemeld wordt met de regels én dat er van de veiligheidslessen wordt geleerd en de waarschuwingen ter harte worden genomen’. In deze discussiebijdrage zal ik eerst de analyse van Van Vollenhoven nader bekijken en vervolgens zal ik ingaan op de voorgestelde oplossing.

Van Vollenhoven schetst een aantal ‘problemen’:

- Er wordt onvoldoende gecontroleerd of aanbevelingen om veiligheidsrisico's te beperken wel worden opgevolgd.
- Veiligheid wordt vaak ondergeschikt gemaakt aan economische belangen.
- Veel veiligheidsregels zijn geen bindende wettelijke voorschriften (zelfregulering) en veel organisaties zowel binnen het bedrijfsleven als de overheid, houden zich niet aan de veiligheidsregels.
- Structureel en bewust overtreden van regels in een organisatie of sector kan jarenlang doorgaan.
- Veel misstanden zijn op de werkvloer volledig bekend.
- Het onderwerp veiligheid is verkokerd, verdeeld over verschillende departementen.
- Fatsoenlijk gedrag wordt niet beloond.

De analyse van Van Vollenhoven bevat in de kern twee elementen. Veiligheid krijgt onvoldoende aandacht vooral omdat ze vaak ondergeschikt wordt gemaakt aan economische belangen en er is onvoldoende toezicht en controle op naleving van wettelijke en sectorale veiligheidsvoorschriften.

Van Vollenhoven geeft geen systematische analyse van de redenen waarom veiligheidsvoorschriften niet worden nageleefd en adviezen niet worden opgevolgd. Zijn analyse berust vooral op de stelling dat economische belangen de overhand hebben. Daarom worden veiligheidsregels niet nageleefd en worden waarschuwingen genegeerd. Dat vaak sprake is van een spanning tussen veiligheidsvoorschriften en economische belangen staat buiten kijf. De Stichting Maatschappij en Veiligheid geeft hiervan talloze voorbeelden in het rapport 'Zelfregulering: noodzakelijk, maar géén casinospel!' (2018). Economische motieven zijn echter niet de enige reden om regels niet na te leven. Regels kunnen in de ogen van de betrokkenen ook onwerkbaar, onhandig of tijdrovend zijn of juist leiden tot een onveilige situatie.¹ Bovendien zijn regels niet altijd bekend bij degenen die ermee zouden moeten werken. Niet-naleving kan ook komen omdat regels niet worden begrepen.

Voor Van Vollenhoven lijkt het vanzelfsprekend dat veiligheid altijd van het hoogste belang is. Hij besteedt geen aandacht aan de vraag in hoeverre er sprake is of moet zijn van een afweging tussen economische belangen en veiligheid. Zonder twijfel is veiligheid van groot maatschappelijk belang, zeker wanneer het gaat om kwesties van leven en dood en gezondheid. Het is echter mijns inziens onjuist om te veronderstellen dat alles wat kan bijdragen aan de veiligheid (of beter: wat de risico's op ongelukken kan beperken) ook moet worden gedaan. Wat er gebeurt met voornemens en aanbevelingen is in principe een politieke keuze. Het gaat om een afweging van veiligheid tegenover andere belangen zoals productiekosten, toezichtskosten, werkgelegenheid maar ook niet financiële belangen zoals bijvoorbeeld duurzaamheid of keuzemogelijkheden voor consumenten. Over die afweging moet publieke discussie plaatsvinden. We kunnen ons ook afvragen of er altijd voldoende duidelijkheid bestaat over de effectiviteit van voorgestelde maatregelen. Meer is niet altijd beter. Veiligheidsmaatregelen kunnen onwenselijke neveneffecten hebben of hun doel voorbijschieten. Het is geen technocratisch automatisme dat een aanbeveling moet worden opgevolgd. Overigens zijn er ook voorbeelden waar wel geprobeerd is lering te trekken uit rampen en misstanden. Zo werd bijvoorbeeld het hele systeem van wetgeving en controle binnen de Europese Unie gewijzigd naar aanleiding van de BSE-affaire en andere voedselveiligheidsincidenten.

Het tweede kernpunt van Van Vollenhoven is dat er te wei-

1 Zie bijvoorbeeld Valerie Braithwaite 'Games of Engagement: Postures Within the Regulatory Community', *Law & Policy*, 17, 1995: 225-255; Peter Mascini 'Regelovertreden, menselijke fouten en industriële rampen: een exploratieve studie in een cokesfabriek', *Sociologische Gids*, 2001 (48), 3, p. 253-271; Vibeke Lehmann Nielsen en Christine Parker (red.) *Explaining Compliance: Business Responses to Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar 2011; Eelco van Wijk en Frédérique Six, *De diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de dynamiek van motivaties achter regelgeving*, Den Haag: Boom Lemma, 2014.

nig toezicht en controle is op de naleving van wettelijke en sectorale veiligheidsvoorschriften. In sommige situaties is inderdaad sprake van ontoereikend toezicht. Zo ontbreekt in sommige gevallen overheidstoezicht helemaal; dit speelt bijvoorbeeld bij de servicebedrijven pluimveehouderij.² In andere gevallen is toezicht afwezig omdat prioriteiten elders liggen en de menskracht en middelen beperkt zijn. Echter ook de vraag hoeveel toezicht nodig of wenselijk is, is een politieke vraag. Er is hierbij sprake van een spanningsveld tussen enerzijds de behoefte risico's en onzekerheden zoveel mogelijk uit te sluiten en anderzijds de wens om de vrijheid van burgers en organisaties niet onnodig in te perken.

Van Vollenhoven bepleit de totstandkoming van een nieuwe organisatie, een onafhankelijke kritische 'waakhond met gezag' die ervoor kan 'zorgdragen dat het onderwerp veiligheid de aandacht krijgt die het verdient en dat er van de lessen uit misstanden ook daadwerkelijk wordt geleerd'. Is zo'n kritische waakhond een goed idee?

Het voorstel lijkt vooral voort te komen uit een gebrek aan vertrouwen in bestaande organisaties en controlemechanismen. Want ook op dit moment bestaan er al veel mechanismen om aandacht te vragen voor veiligheid, de naleving van veiligheidsvoorschriften en de implementatie van adviezen ter verbetering.

In de eerste plaats zijn daar de al bestaande toezichtsorganen zoals de Rijksinspecties en de Algemene Rekenkamer. Op deze toezichthouders wordt vervolgens toegezien via de interne overheidshiërarchie bijvoorbeeld het ministerie houdt in de gaten of een inspectiedienst naar behoren functioneert.

Controle op de implementatie van adviezen ter verbetering van de veiligheid kan daarnaast ook plaatsvinden in de politieke arena, bijvoorbeeld in de Tweede Kamer. En dat gebeurt

² W. Sorgdrager *Onderzoek fipronil in eieren*, Commissie onderzoek fipronil in eieren, 2018.

ook. In het parlement worden zeer regelmatig vragen gesteld naar aanleiding van rampen en incidenten en over de opvolging van adviezen en het werk van overheidstoezichthouders. Veiligheidsissues staan ook regelmatig op de agenda van de Kamer(commisseries). De Kamer wordt bijvoorbeeld periodiek geïnformeerd over de voortgang van de wijzigingen bij de NVWA die naar aanleiding van de paardenvleesfraude in 2013 op gang zijn gebracht en over de veiligheid bij bedrijven met grote veiligheidsrisico's (de zogenaamde Brzo-bedrijven) naar aanleiding van diverse veiligheidsincidenten bij Odfjell Terminals Rotterdam in 2012.³ In deze rapportages komt ook telkens aan de orde welke maatregelen inmiddels zijn uitgevoerd en wat er nog moet gebeuren.

Daarnaast kennen we talloze kanalen voor klachten door individuen en belangenorganisaties, zoals de Nationale Ombudsman, klokkenluiders, media, klachtenprocedures, en juridische procedures.

Van Vollenhoven maakt niet duidelijk wat precies de functie zou moeten zijn van de nieuwe kritische waakhond. Wat zou een nieuwe organisatie toevoegen aan de al bestaande controlemechanismen? Zo'n nieuwe toezichthouder zou kunnen waarschuwen en zou – afhankelijk van de bevoegdheden die de nieuwe organisatie krijgt – misschien ook sancties kunnen opleggen. Het lijkt echter zinvoller de bestaande controlemechanismen te versterken daar waar dat nodig is. Een verdere stapeling van controle op controle op controle zal ten koste gaan van het echte werk: veilig werken en effectieve eerstelijns controle.⁴

³ Derde voortgangsrapportage *Herijkt plan van aanpak NVWA 2020* (bijlage bij kst-33835-107) via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-858632>; *Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2016*, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/07/06/staat-van-de-veiligheid-2016>.

⁴ Vergelijk Frans van Waarden 'Werk in een wantrouwende wereld: omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie', *Beleid en Maatschappij*, 33 (4), 2006, p. 232-252.

A. Boer, journalist dagblad *De Stentor*

Verborgene gebreken

Het leven zit vol risico's maar de gevolgen moeten wel redelijk zijn. Wetten, regels, voorschriften, inspecties, boetes, veroordelingen, voorlichting, gezond verstand: veel helpt Nederland veiliger te maken, maar is het genoeg? De praktijk maakt duidelijk, dat het beter moet en ook kan. Keer op keer als het mis is gegaan, blijkt achteraf dat er zoveel signalen waren, maar dat ze werden genegeerd, niet door de juiste mensen gehoord of dat de informatie niet goed of onvoldoende bij elkaar werd gebracht.

Er is nog een wereld te winnen met oude instrumenten (wetten, regelgeving, toezicht, boetes, rechtspraak en zo meer) maar wat echt het verschil kan gaan maken is data, of beter gezegd big data. Breng de informatie van al die inspecties en toezichthouders beter bij elkaar, koppel trends en laat de krachtige computers van deze en komende tijd die informatie analyseren op huidige en toekomstige gevaren.

Big data, gevoed door feiten uit de praktijk, lessen van onderzoeken, signalen van burgers en helaas ook de gegevens van ongelukken en (bijna-)rampen. Het gebruik is meer nodig dan ooit, want als de voortekenen niet bedriegen staan we aan de vooravond van een nieuwe digitale golf in bedrijven, met alle ongewenste bijwerkingen van dien. *Connectivity* wordt het sleutelwoord. Systemen gaan met elkaar praten en dat vraagt andere controlecapaciteiten in het kader van veiligheid dan we tot nu toe gewend zijn.

Is daarbij een waakhond nodig? Een waakhond die bij onraad gromt, blaft of zelfs bijt? Lang niet altijd is een bordje met 'hier waak ik' afschrikwekkend genoeg. Fouten blijven gemaakt worden. Bedrijven zullen blijven sjoemelen. Kortom, veiligheid vraagt om voortdurend onderhoud: bijstellen, aanvullen, voorlichten, verplichten en afdwingen. In sterkte ver-

schillend met de omvang van het risico. Daarvoor is een autoriteit nodig met macht en kracht.

In de Verenigde Staten is de Food and Drug Administration, afgekort FDA, een belangrijke speler. Dit agentschap van de federale overheid controleert de kwaliteit van het voedsel en de medicijnen. De regels zijn streng. Het kan jaren duren voordat een nieuw medicijn op de markt mag worden gebracht. Doordat de regels voor iedereen gelden en het speelveld daardoor gelijk is, beïnvloedt dit niet de concurrentiepositie. Een dergelijke werkwijze is een krachtig wapen, ook op andere terreinen dan voedsel en medicijnen.

Bovenal moet er een beroep blijven worden gedaan op gezond verstand. Ieder mens heeft een aangeboren radar voor gevaar. In onze oertijden was dat bitter hard nodig om te overleven. De primitieve mens rook als het ware het gevaar al van verre. Het was een tweede natuur, zonder regels en voorschriften. Die kwaliteit is ondergesneeuwd door een vaak onterecht vertrouwen in techniek en autoriteiten, maar latent nog nadrukkelijk aanwezig. Hoe zet je die kwaliteit in een moderne samenleving in, waar gevaar steeds moeilijker te herkennen is? Dat begint met signalen serieus nemen en een duidelijke plek te creëren waar mensen met die signalen terecht kunnen.

Neem bijvoorbeeld de verontrustende signalen over het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de land- en tuinbouw. De standaardreactie van de autoriteiten is vrijwel altijd: het gebruikte middel is wettelijk toegestaan en veilig, alles gaat volgens de regels. De hoe-vraag ontbreekt: hoe kan het dat zoveel mensen klagen over gezondheidsklachten? Kan het zo zijn dat de regels deugen, maar de toepassing niet? Kan het eventueel zo zijn dat een legaal middel door verkeerd gebruik illegale situaties oplevert? Hoe zou in dit licht de discussie over het gebruik van GenX zijn verlopen?

Veiligheid is mensenwerk. Benut de kracht van de 'crowd'. Bouw een web, geef de burger een plek. Wijs ook op eigen verantwoordelijkheid. Waarom moet de overheid overal bordjes en hekjes neerzetten? En is de verwachting dat anderen (over-

heden en bedrijven) er wel voor zorgen dat het veilig is, niet een gevaar op zich?

De overheid heeft in Nederland veel overgelaten aan het bedrijfsleven. Dat principe is niet verkeerd. Overheden hebben niet de expertise en al helemaal niet het budget om het gewenste niveau (in huis) te halen. Maar om uitwassen te voorkomen, is een steviger stok achter de deur nodig, tot en met gevangenisstraffen en sluiting van bedrijven. Als een bedrijf, bijvoorbeeld onder druk van economische motieven, regels aan de laars lapt, moet het zo zijn dat de ‘vervuiler betaalt’.

Bij de verkoop van een woning is de koper beschermd tegen verborgen gebreken. De verkoper heeft een mededelingsplicht. Hij moet alle gebreken medelen aan de (aspirant) koper. Vereniging Eigen Huis zegt hierover: de koper mag op grond van de koopovereenkomst verwachten dat de woning de eigenschappen heeft die nodig zijn voor normaal gebruik ervan. De verkoper is bij een ernstig gebrek aansprakelijk, als het gebrek al voor de overdracht aanwezig was. Dit geldt ook als de verkoper niet van het gebrek op de hoogte was.

Analoog hieraan is ook een systeem op het gebied van veiligheid mogelijk. In plaats van de koper wordt hiermee de burger in het algemeen beschermd. Een bedrijf moet gebreken actief melden (bij de waakhond) en is aansprakelijk als dit niet of onvoldoende gebeurt. Aangezien het om veiligheid gaat, moeten de gevolgen stevig zijn.

Regels zeggen niets over de vraag of er wel of niet een reëel gevaar schuilt in een bepaalde situatie. Een waakhond kan zorgen voor beter inzicht: registreren, analyseren, reflecteren, attackeren. De strijd voor meer veiligheid kan alleen succesvol zijn bij een combinatie van factoren. Een waakhond kan zorgen voor een adequate bundeling van krachten met als agendapunten:

- Betere wet- en regelgeving
- Onafhankelijk landelijk meldpunt voor onveilige situaties
- Voorlichting voor bewustwording en besef over veiligheid
- Stimuleren eigen verantwoordelijkheid burger

- Benutten big data
- Verzamelen wereldwijde expertise
- Adequate repressie

Kortom, een waakhond die functioneert als accountant van de waarheid en kan ingrijpen als het nodig is.

M. Arentsen, directeur A Signs & Safety B.V.

Reactie op de brief van SMV met als onderwerp: ‘een kritische waakhond voor de veiligheid?’

1. Inleiding

Meerdere malen heb ik de presentaties van uw voorzitter, prof. mr. Pieter van Vollenhoven, mogen meemaken en ook de door uw stichting uitgebrachte notities heb ik altijd met veel interesse gelezen. Door iedere uitspraak van uw stichting en via de lezingen van uw voorzitter raak ik geïnspireerd en ik kan uw mening dan ook volledig onderschrijven. De door uw stichting steeds weer uitgesproken analyse van hetgeen er mis is, klopt als een bus.

Uw uitnodiging om te reageren neem ik dan ook van harte aan. Dit omwille van een verbeterde veiligheid voor ons allen door de balans te hervinden. De balans van de in alle ogen duidelijke omschrijving van eenieders verantwoordelijkheid.

2. De verantwoordelijkheden voor veiligheid

Om tot werkbare oplossingen te komen is het van belang om de oorzaken van de huidige onbalans goed te benoemen. De onbalans die u beschrijft, herken ik vanuit mijn eigen beroepspraktijk. Dagelijks is mijn onderneming actief bezig de veiligheid te verhogen bij met name de grotere procesinstallaties in de Benelux. Hoe herkenbaar is het dan ook dat de vele waakhonden, die daar actief zijn, allen vanuit een eigen visie en deel-

gebied opereren. Zo zijn daar gemeentelijke en/of provinciale ambtenaren actief bij de controle op naleving van de (omgeving)regels, maar ook de BRZO-auditeurs op de wettelijke verplichtingen en soms ook nog de eigen klanten, die de producent controleren op (voedsel-/proces-/product-)veiligheid. Onafhankelijk zijn al deze partijen geenszins! Alle inspecterende organisaties hebben belangen, zoals o.a. behoud van werkgelegenheid (ambtenaren).

- Er is geen onafhankelijk toezicht.
 - Wil toezicht kunnen werken, dan moet toezicht objectief en dus volledig onafhankelijk van de onderzochte entiteit kunnen functioneren.
 - Intern toezicht is daarom nooit onafhankelijk.
 - Extern toezicht acteert onvoldoende onafhankelijk, omdat medewerking van de te onderzoeken entiteit nodig is.

Hoe vaak krijgen wij niet de vraag: ‘Zijn wij dit wettelijk verplicht?’ Bij een positief antwoord wordt er vaak (maar niet altijd) op geacteerd, echter bij een negatief antwoord, preferert men vaak een economisch belang.

- Economische motieven hebben de overhand t.o.v. veiligheid.
 - Bij het maken van keuzes in het treffen van risico mitigerende maatregelen maken bedrijven en organisaties keuzes vanuit economische motieven. Het moet veilig – maar mag niet te veel kosten.
 - De kans van voordoen en (financiële) impact van risico’s worden onderschat, waardoor de kosten/batenanalyse al snel voor de veiligheid negatief uitvalt.
 - Ook intern en extern toezicht heeft, vanuit kostenbesparing, te maken met economische overwegingen.

Wij merken iedere dag opnieuw dat de vele wetten en normen m.b.t. veiligheid voor velerlei uitleg mogelijk zijn. Iedereen legt het uit, zoals hun dat het beste past. De terugtrekkende over-

heid heeft er hier een janboel van gemaakt. De normen kan men bij het NNI zelf (via de normcommissies) en met een voldoende subsidie relatief eenvoudig opstellen. Ook hier is de vrije markt doorgeslagen en volledig op de verkeerde plaats toegelaten.

- De normen van toezicht zijn te instrumenteel.
 - Of er nu sprake is van rule-based of principle-based wetgeving, de norm moet altijd eenduidig toetsbaar zijn, waardoor alles weer vertaald wordt naar regels.
 - Veel normen zijn te algemeen en te wijd verspreid over vele deelgebieden.
 - Deze regels kennen we vaak wel, alleen waartoe zij dienen zijn we vergeten. Het begrijpen en doorleven van het waarom zorgt voor naleving van de regel.
 - Veel normen zijn arbitrair en worden niet als zinvol ervaren, waardoor er een bepaalde bandbreedte ontstaat (denk aan de snelheid op de openbare weg).
 - Toezicht en beoordeling van de entiteit vinden plaats op basis van wat er (administratief) is, niet of en hoe dit wordt toegepast.

- Het toezicht is niet afgestemd op de (maatschappelijke) acceptatie van de regel.
 - Het is algemeen bekend, dat wanneer een regel niet (maatschappelijk) wordt gedragen, de mate van vanzelfsprekende naleving laag zal zijn (gebaseerd op de theorie ‘tafel van elf’).
 - Hoe lager de acceptatie, des te hoger de frequentie van toezicht op naleving zal moeten zijn.
 - Dit betekent dat naast feitelijke situaties ook de economische situatie van de te onderzoeken entiteit een risicofactor is in het bepalen van de frequentie en de diepgang van het extern toezicht.

3. Voorstellen met betrekking tot te nemen maatregelen

Kijk ik naar de voorstellen tot het nemen van maatregelen wel-

ke ik in de verschillende nota's heb mogen lezen, dan gaat mijn hart niet direct sneller kloppen. De voorstellen zijn veelal instrumenteel gericht op meer regels (wettelijk vastleggen van beginselen van een goed risicomangement), meer bevoegdheden voor bestaande toezichthoudende interne en externe instanties (intern toezicht moet afdelingen kunnen sluiten) of herbeleggen van verantwoordelijkheden (verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid bij een ander departement).

Dit zijn toch geen voorstellen die de echte oorzaken als economische motieven, onafhankelijkheid van het toezicht en de werking van zowel het intern als extern toezicht verbeteren?

Vooropgesteld dat bedrijven/organisaties verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van producten en diensten, medewerkers en omgeving, moeten we naar een situatie toe, dat men zich nooit achter de overheid kan verschuilen. De balans wordt hersteld door de verantwoordelijkheden voor veiligheid eenduidig te leggen bij de organisaties en bedrijven. De overheidstaak is om de veiligheid van burgers te bewaken door te differentiëren in de regelgeving. Regels waar het moet (denk aan chemische fabrieken) en principes waar het kan (denk aan kinderopvang).

Prof. dr. P.B. Boorsma, emeritus hoogleraar Openbare Financiën Universiteit Twente, oprichter NNR, bouwer en eerste wetenschappelijk directeur van de Post-Doctorale Masteropleiding Risk Management, Universiteit Twente;
drs. G. Haisma, directeur bestuurskundig adviesbureau Haisma, docent Risicomangement Post-Doctorale Masteropleiding Risk Management, Universiteit Twente en oprichter van Naris¹.

*Een kritische waakhond of een slimme ezel?*²

Alle aanbevelingen, zo wordt beloofd, zullen worden opgevolgd om een dergelijke gang van zaken te voorkomen.

Maar in de praktijk wordt er eigenlijk niet of nauwelijks gecontroleerd of die goede voornemens en aanbevelingen wel worden waargemaakt.

Citaat uit de startnotitie over veiligheid ‘Een kritische waakhond voor de veiligheid?’ van prof. mr. Pieter van Vollenhoven.

Van Vollenhoven geeft in zijn startnotitie ook al een antwoord op de titelvraag: ‘Kortom, om lering te trekken uit gebeurtenissen heb je een kritische waakhond nodig om erop toe te zien dat de lessen ook daadwerkelijk in de praktijk worden vertaald.’ Daarmee gaat Van Vollenhoven ervan uit dat waar een slimme ezel zich geen tweemaal aan dezelfde steen stoot, de samenleving blijkbaar een waakhond nodig heeft om te leren van belangrijke veiligheidsrisico’s. In dit artikel onderzoeken wij deze stelling.

Veiligheid is een ingewikkeld vraagstuk. Het begint bij de dingen die we zelf kunnen beïnvloeden, zoals de ongelukken thuis. Schilderen op onveilige ladders, op een wiebelige stoel gaan staan om iets te pakken, koolmonoxidevergiftiging door besparing op onderhoud om maar enkele voorbeelden te noemen die jaarlijks vele slachtoffers maken. We zijn ons in het algemeen wel bewust van de gevaren die ons handelen met zich mee brengt, zoals roken, appen in de auto, wonen in een uiterwaarde of massaal wonen op een breuklijn van aardplaten in Los Angeles. Maar we verwachten op de een of andere manier dat de gevolgen ons niet overkomen. Zelf leren we blijkbaar maar beperkt van hetgeen algemeen bekend is, ook al kunnen we het volledig zelf beïnvloeden.

Rol van de overheid

Van de overheid verwachten we echter veel meer als het gaat om risico’s die we als individu niet kunnen aanpakken. Dat ze

1 Adviesbureau Risicomanagement.

2 Bijdrage gemaakt voor een bundel ter ere van prof. mr. Pieter van Vollenhoven en ter gelegenheid van zijn tachtigste verjaardag.

het spoor veiliger maakt na het zoveelste treinongeluk, dat er veilige dijken zijn, duidelijke regels en handhaving met betrekking tot vuurwerk en het beheersen van terroristische risico's na 9/11. Maar niet alle veiligheidsrisico's kunnen onbeperkt worden aangepakt. Het moge duidelijk zijn dat niet alle tweeduizend spoorwegovergangen kunnen worden ondertunneld na een dodelijk ongeluk met meerdere kinderen in een bakfiets, zoals sommige politici opperen.

Risico's van vandaag: de beleidscyclus

Als een organisatie een maatregel neemt om veiligheidsrisico's te beheersen zou daarbij de beleidscyclus moeten worden gevolgd:

Maatregel nemen – implementeren/uitvoeren – evalueren – terugkoppelen en bijstellen of beëindigen.

De cirkel van deze beleidscyclus is in veel gevallen echter niet rond. Binnen de overheid heerst geen cultuur van 'omzien' en evalueren: het Rijk heeft voor de rijksbegroting besloten tot een 'Verantwoordingsdag': op de derde woensdag van mei wordt het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer besproken tezamen met de voorlopige uitkomsten. Het gaat hierbij zeker om verbeteringen in de overheidshuishouding, maar is het genoeg? Als de rijksbegroting is ingediend worden eerst de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen gehouden, later gevolgd door een aparte behandeling van elk begrotingshoofdstuk, terwijl beide benaderingen later in het jaar worden gevolgd door dergelijke beschouwingen op kleinere schaal in de Eerste Kamer. Vergelijk het aantal dagen besteed aan de begroting met het aantal dagen voor de Verantwoordingsdag. Vergelijk de aandacht die de begroting krijgt met de aandacht voor de verantwoording. In een omgeving waarin wij weinig tijd besteden aan onze 'innerlijke ezel' om te leren van het 'stoten aan de steen', komen we op een stand van 1-0 voor de waakhond.

Bloempjes van Catharina

Dat de beleidscirkel in veel gevallen niet rond is wordt geïllustreerd door de anekdote van de bloempjes van Catharina. In zijn rapport ‘Sanering in de Collectieve Sector’³ wordt genoemde parabel aangehaald om duidelijk te maken dat bepaalde overheidsactiviteiten achterhaald kunnen zijn maar toch worden doorgezet omdat er geen kritische evaluatie plaats vindt.

De parabel luidt als volgt:

Czarina Catharina liep in de paleistuin te wandelen en zag midden in het plantsoen een mooi bloempje staan. Ze was bang dat een ander dat bloempje zou vertrappen en ze gaf daarom opdracht om het bloempje te beschermen. De opdracht werd uitgevoerd. En zoals het gaat in de armee werd de schildwacht om de vier uur afgelost. Jaren later vroeg iemand zich af waarom er altijd midden in het plantsoen zonder aanwijsbare reden een schildwacht stond.

Zo hebben wij na 9/11 voor veel geld specifieke luchtvaartgebonden maatregelen genomen. In de praktijk blijkt dat dit specifieke risico zich niet weer heeft voorgedaan, maar dat terroristen andere acties ondernemen om de samenleving te ontregelen. Denk aan het inrijden van vrachtwagens op het publiek of het neersteken van willekeurige mensen op stations zoals we de laatste jaren hebben gezien. Hoe lang blijven we investeren in de luchtvaartmaatregelen en hoeveel gaan we investeren in betonblokken of het screenen van treinreizigers?

Risico’s van morgen

Vanuit onze ervaring kunnen wij overigens nog tal van risico’s benoemen die zeer ontwrichtend zijn voor de samenleving en

³ Zie Boorsma, *Sanering in de Collectieve Sector*, Enschede: Universiteit Twente, 1981. De parabel is door hem naar zijn weten voor het eerst geboekstaafd. Hij heeft toen ten onrechte niet vermeld dat hij het verhaal gehoord had tijdens zijn aanstelling op het ministerie van Financiën.

tegelijkertijd eenvoudig zijn uit te voeren door terroristen zonder dat daar enige maatregelen tegen zijn. Bewust geven wij hiervan geen voorbeelden om te voorkomen dat verkeerde mensen op ideeën worden gebracht. Maar daar zitten ongetwijfeld risico's bij waarvan enkele de komende jaren kunnen optreden.

Het is belangrijk om alle veiligheidsrisico's van morgen te kennen (snellere groei waterspiegel, cyberrisico's, zelfrijdende voertuigen, enzovoort), maar financieel onmogelijk om al deze risico's te beheersen. Een belangrijke taak van de overheid is om vanuit een compleet risicoprofiel van veiligheid (spoorveiligheid, verkeersveiligheid, luchtvaart, woonveiligheid, terrorisme, water, voedselkwaliteit, virussen, milieuvervuiling, enzovoort) de juiste keuzes te maken waar het geld voor risicobeheersing en veiligheid aan wordt uitgegeven. Als je miljarden uitgeeft aan de beheersing van specifieke terrorismerisico's in de luchtvaart en weinig aan de andere risico's doet ben je 'penny wise – pound foolish' bezig. Het is aan de overheid om de investeringen in veiligheid zo optimaal mogelijk te besteden.

Toegepast op veiligheid

Van Vollenhoven: 'Het onderwerp veiligheid is helaas van oudsher een verkokerd en over verschillende departementen verdeeld onderwerp.'

Veiligheid is inderdaad een onderwerp dat elk departement en elke dienst aangaat, maar anders dan door Van Vollenhoven wordt hier gesteld dat het beleidsterrein niet 'helaas' is verkokerd. Zou voor Veiligheid een apart ministerie moeten worden opgericht? Als dat het geval zou zijn, zou in de ministerraad de minister voor Veiligheid een collegiale verhouding hebben met elke andere minister. Dan zou nog meer het gevaar dreigen dat door Van Vollenhoven vaak in zijn beschouwingen is genoemd, namelijk dat de zorg voor veiligheid het in de afwegingen vaak verliest van economische en budgettaire argumenten! Is hiermee gezegd dat er geen afweging mag plaatsvinden? Nee, het nastreven van honderd procent veiligheid is economisch niet

verantwoord; ook andere prioriteiten zoals gezondheidszorg, milieu en andere vragen overheidsgeld, zodat altijd een afweging zal moeten plaatsvinden. Maar door Veiligheid het beleidsterrein van één minister te maken en daarmee op gelijk niveau te plaatsen met alle andere prioriteiten kan Veiligheid eerder het loodje leggen.

Eén van de activiteiten die de overheid, zo is hier het voorstel, kan ondernemen is het initiëren van een risicomangementdag per overheidsorganisatie. Binnen grote ondernemingen bestaat de functie van een risk officer, die in de raad van bestuur zitting heeft of in elk geval rechtstreeks aan de raad van bestuur rapporteert. Grote bedrijven organiseren op gezette tijden een dag waarin de top nadenkt over de risico's die de organisatie bedreigen, of bespreekt wat men zou moeten doen als een bepaald risico zich voordoet. Waarom zou dit niet binnen overheidsorganisaties worden nagevolgd?

In iedere organisatie waar risicomangement goed is geïmplementeerd komen al deze risico's uiteindelijk bij de top bij elkaar om tot een integrale afweging te komen. Hier ligt een schone taak voor het kabinet en wordt de stand 1-1 voor de ezel.

Ketenrisico's

Veiligheid is een ingewikkeld vraagstuk en kan goed worden bekeken vanuit de theorie van risicomangement. Een risico is een mogelijke gebeurtenis met een bepaald gevolg voor een betrokkene, en wordt door een of meerdere oorzaken getriggerd. Bij veiligheidsrisico's spreken we dus over mogelijke gebeurtenissen die schade, letsel of dood tot gevolg hebben voor een betrokkene.

Vanuit de definitie van risico valt goed te verklaren waarom veel risico's niet worden beheerst. Dit heeft te maken met het feit dat oorzaak, gebeurtenis en betrokkene in veel gevallen niet bij één organisatie liggen, maar in een keten.

Voorbeeld: Een waterschap is verantwoordelijk voor de binnendijken in mijn gebied. Als norm heeft het meegekregen dat

de kwaliteit van de dijken dient te voldoen aan een norm voor dijkdoorbraak van eens in de tienduizend jaren. De afgelopen twintig jaren hebben zich meerdere dijkdoorbraken voorgedaan (Wilnis, De Lutte enzovoort). Uit onderzoek is gebleken dat de meeste dijken niet aan de norm voldoen. Eén waterschap heeft in kaart gebracht wat het kost om de dijken op normniveau te brengen. De kosten bedragen vier miljard euro, terwijl het waterschap ‘slechts’ enkele tientallen miljoenen in kas heeft. De betrokkene die schade leidt door een dijkdoorbraak is overigens ook niet het waterschap (op enkele claims na), maar voor een groot deel de samenleving. Toen de A1 bij De Lutte 24 uur onder water stond heeft dat meteen een enorme economische impact voor de samenleving. Andere studies van mogelijke doorbraken laten nog veel grotere gevolgen zien qua schade en verdrinking.

Wie is nu verantwoordelijk voor dit risico? In eerste instantie het waterschap, maar dat heeft geen vier miljard euro. Aan kaarten van het probleem in Den Haag leert dat daar ook geen vier miljard euro beschikbaar is. Het waterschap pakt vervolgens de knelpunten aan en daar blijft het bij. Tot aan de volgende doorbraak... Dan concluderen we weer opnieuw dat we te weinig hebben geleerd van de voorgaande situaties.

Wie ziet nu toe op dit soort risico's en zorgt dat zij op de agenda komen te staan? Dat kan alleen een kritische waakhond, waarmee de stand op 2-1 komt voor de waakhond.

Risicoparagraaf

In de loop van de jaren tachtig heeft het ministerie voor Binnenlandse Zaken voorgeschreven dat de provincies en gemeenten bij de jaarlijkse stukken een risicoparagraaf moeten opnemen. Er werd een seminar aan gewijd waarbij een spreker, de eerste auteur dezes, stelde dat Nederland een pioniersrol vervulde. Hij kende geen ander land met zo een expliciet voorschrift voor risicomangement in gemeenten, en het voorschrift is gevolgd door Verkeer en Waterstaat voor de waterschappen.⁴

Wat bleek vervolgens. Na een verandering van de term risicoparagraaf in weerstandsparagraaf werd het al meer en meer een verplicht nummer dat eenzijdig financieel georiënteerd was, vaak opgesteld door een extern bureau, dat niet leidde tot een beter bewustzijn van risico's.⁵ De VNG en Binnenlandse Zaken hebben onlangs weer het initiatief genomen om de paragraaf nieuw leven in te blazen en daarmee risicomanagement te stimuleren.⁶

Maar belangrijker is de volgende kritiek. Als het ministerie voor Binnenlandse Zaken resp. voor Verkeer en Waterstaat (Infrastructuur) zo goed weet wat een gemeente of provincie resp. een waterschap moet doen op het gebied van risicomanagement – en dat is sterk overlappend met veiligheidsbeleid – waarom presenteert dat ministerie niet een risicoparagraaf in de begroting voor het departement? En waarom schrijft het ministerie voor Justitie en Veiligheid niet zo een paragraaf voor aan alle departementen, agentschappen en ZBO's?

Als dat zou worden ingevoerd kan vervolgens de nieuwe 'waakhond' die paragraaf doorlichten en kritiseren. De ezel en de waakhond scoren allebei een punt: 3-2 voor de waakhond.

Politieke cultuur

Een andere manier om tot succesvoller risicomanagement te komen ligt bij de politiek zelf. Een politieke cultuur waarin de oppositie steeds probeert de coalitie onderuit te halen (aangewakkerd door de pers) leidt ertoe dat politici om risico's heen lopen in plaats van ze aan te pakken.

En dat terwijl risicomanagement politici enorm kan helpen. Een goed coalitieakkoord zou in onze ogen uit drie elementen moeten bestaan:

4 Zie ook Boorsma (1997) 'Risicomanagement in de publieke sector' in: *Openbaar Bestuur*, 1997, nr. 3.

5 Zie interview met Haisma in 'Passieve houding vergroot risico's', in: *Binnenlands Bestuur*, 24 juni 2011.

6 Zie ook de bijdrage van Boorsma en Haisma (2014) 'De weerstandsparagraaf is aan herziening toe', in: *B&G*, 2014, nr. 1.

1. Heldere doelstellingen
2. Activiteiten om die doelstelling te realiseren
3. Risico's die het realiseren kunnen tegenwerken

Vanuit een dergelijke insteek ontstaat een transparante discussie over risico's. Eromheen lopen heeft immers geen zin, want risico's zijn er gewoon. De discussie moet gaan over hoeveel we bereid zijn uit te geven om risico's te beheersen of dat we sommige risico's gewoon accepteren. Voor politici zou dit ook veel prettiger kunnen werken omdat ze dan niet bang hoeven te zijn dat risico's zich voordoen omdat ze niet meer onverwacht als een konijn uit de hoed komen. Daar zijn immers van tevoren politieke keuzes over gemaakt, vanuit prioriteiten en financiën. Deze debatten zijn van belang om met elkaar te bepalen wat we wel en niet acceptabel vinden qua risico's en hun gevolgen. Door deze cultuurverandering wordt de stand 3-3 voor de ezel.

Conclusie

Bij een gelijke stand van 3-3 tussen de ezel en de waakhond is er een ander argument nodig om tot een doorslaggevende uitkomst te komen. Wij hebben in de praktijk niet te maken met ezels die zich geen tweemaal aan dezelfde steen stoten, maar met mensen.

Het voorstel waar het nu om gaat, 'een waakhond' is dan inderdaad een zinvol voorstel om eenieder scherp te houden ten aanzien van de diversiteit aan veiligheidsrisico's. Maar wel blijkt uit dit artikel dat ezel en waakhond elkaar ook versterken.

Overigens een voorstel dat een logische afsluiting betreft voor de activiteiten van mr. Pieter op dit terrein. Het is bijna de laatste fase in de veiligheidsbeleidscyclus, de evaluatie. Zo een waakhond kan worden vergeleken met een ombudsman: de waakhond krijgt een beperkte staf, krijgt de bevoegdheid om bij elke overheidsorganisatie⁷ informatie te vragen en te ont-

⁷ Elke overheidsorganisatie? Elk departement en elke organisatie bekostigd met publiek geld, zoals agentschappen, ZBO's, provincies, gemeenten

vangen, kan rechtstreeks rapporteren aan de betrokken minister of aan de minister-president en bij de instellingswet zou kunnen worden bepaald dat de waakhond binnen x maanden antwoord moet krijgen.

Tot slot

Deze bijdrage spreekt van ‘een kritische waakhond’; als kwinkslag hadden we willen schrijven over ‘dé kritische waakhond’ voor veiligheid: mr. Pieter is dat immers de afgelopen decennia geweest. Ere wie ere toekomt.

E. Leenders, zelfstandig journalist te Baarn, voorheen werkzaam bij dagblad *De Gelderlander*, de NOS en Omroep Gelderland

Stint smeekt om kritische waakhond voor de veiligheid

Weer zo’n heerlijke zomerse dag, terwijl het al woensdag 19 september 2018 is. De thermometer tikt de 25 graden aan. Op mijn fiets passeer ik op de Eemnesserweg in Baarn de roze Stint gevuld met lachende kinderen. Het geeft altijd een vrolijk gevoel. Een stoere begeleider die staand achter het stuur over de weg zoeft met een elektrische bolderkar. In de bak kinderen, gehuld in oranje veiligheidsvestjes, die weten dat ze lekker buiten gaan spelen. Doel is meestal een klein speeltuintje verstopt in het Maarschalkerbos even verderop.

De volgende dag, donderdag 20 september, blijft de telefoon nieuwsalerts piepen. Op een spoorwegovergang in Oss is een Stint met kinderen door een trein aangereden. De gevolgen houden Nederland nu nog in zijn greep. Drie kinderen overlij-

en waterschappen. Vanwege de ketenrisico’s is het van belang dat de waakhond een rol vervult in de gehele publieke sector.

den, een vierde kind en de begeleidster raken zwaargewond. Twee van de drie slachtoffertjes en het zwaargewonde kind komen uit hetzelfde gezin. Het raakt een open zenuw in Nederland.

In één klap heeft de Stint zijn onschuld verloren en is de elektrische bolderkar sinds die tweede publiekslieveling af. Nederland splijt zich in uitgesproken voor- en tegenstanders. De plek in Oss groeit uit tot een bloemenzee. Dagen achtereen komen er honderden mensen om te proberen het verdriet een plaats te geven. De sociale media raken er niet over uitgepraat.

De emotie piekt. ‘Believers’ lijken door de eerste kritieken de Stint nog meer te omarmen. Ze melden zelfs dat het vervoermiddel het veiligste voertuig is in Nederland. Miljoenen bewegingen, dagelijks goed voor het vervoer van duizenden kinderen en tot het drama in Oss is er nog nooit iets ernstigs gebeurd. Pak de statistieken er maar eens bij, zeggen ze, van al die taxibusjes met kinderen die de afgelopen jaren bij (ernstige) ongevallen betrokken waren.

Anderen schrijven de frustraties van zich af. ‘Mijn kind nooit in zo’n roze badkuip, wat moet een “kind” van 18 zonder rijbewijs achter het stuur van een Stint met tien kinderen.’ Dan blijkt dat in Baarn ook twee keer een incident met een Stint op het spoor is geweest. Zonder slachtoffers, maar in één geval moesten de kinderen door omstanders uit de Stint worden gehaald, die stil stond op de spoorwegovergang. Producent Edwin Renzen meldde vorige maand dat de oorzaak waarschijnlijk de sleutel in het contactslot was die door de hobbelige overweg geen contact meer maakte, waardoor de Stint stilviel. Naar aanleiding van ‘Baarn’ is het slot aangepast.

De ophef rond de Stint is te begrijpen. Het gaat om kwetsbare kinderen door de ouders toevertrouwd aan de kinderopvangorganisaties. Minister Cora van Nieuwenhuizen (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), moet na het drama in Oss snel met een statement komen. Een dag later: ‘Er is geen reden om de Stint in de ban te doen.’ Ruim een week later komt op 1 oktober een nieuwe mededeling. ‘Vanaf midden-

nacht is het streng verboden om de Stint op de openbare weg te gebruiken.’

In die brei van emoties waardoor een echte discussie niet van de grond komt en het alleen elkaars mening toewerpen is, komen langzaam maar zeker feiten boven tafel. Niet over de oorzaak. We moeten het op dit moment nog doen met de ooggetuige die de begeleidster hoorde roepen dat ze niet meer kon remmen. Dat zal veranderen want op de trein stond een front-camera die het ongeval gefilmd moet hebben. Sommige punten worden door voor- en tegenstanders van de Stint niet bestreden.

Een van de meest frappante: De RDW keurde de Stint maar vond ‘de belading niet van toepassing’. De belading dat zijn de tien kinderen die er mee vervoerd mogen worden.

Emoties en (financiële) belangen is een gevaarlijke combinatie waarbij de waarheidsvinding in het gedrang kan komen.

Belangen zijn er vele. Minister Cora van Nieuwenhuizen, die kan opstappen wanneer onverhoopt een nieuw ongeval gebeurt en zij de Stint niet uit het verkeer heeft gehaald. Of wanneer ze de Tweede Kamer onjuist of onvolledig heeft geïnformeerd.

Eigenaar Edwin Renzen die een voorbeeldbedrijf leek op te bouwen en vliegensvlug een markt veroverde in het scholierenvervoer, maar nu zijn faillissement heeft aangevraagd.

De kinderopvangorganisaties die dure taxibusjes uitsparen met de Stint.

En misschien wel het belangrijkste de ouders en hun kinderen die moeten kunnen vertrouwen op een veilig vervoermiddel dat door de overheid is goedgekeurd.

Het is te vroeg voor conclusies, maar er stapelen zich donkere wolken op boven het dossier. RTL *Nieuws* heeft zich er als een terriër opgeworpen en schetst een beeld van afschuiven van die verantwoordelijkheden.

Inmiddels horen we bijna niks meer over de veiligheid van de Stint en gaat het vooral om het politieke geharrewar in Den Haag en de verschillende competenties bij het ministerie van

Infrastructuur en Rijkswaterstaat en de diensten die moeten controleren en toezicht houden.

Helaas staat dat niet op zichzelf. We lijken een keurig aangeharkt land met duidelijke regels en goed functionerende controleorganen. Alleen al het laatste half jaar voegt de Stint zich echter in het rijtje met gevaarlijke springkussens en oncontroleerbare slachthuizen.

Er lijkt een crisis in toezicht en inspectie bij NVWA, IGJ, NZA, RDW en ILT. Veiligheid is niet gebaat bij lapmiddelen en halve maatregelen, maar bij een waakhond die van wanten weet.

De rapporten over het drama in Oss zullen er komen. Van de Raad voor de Veiligheid, het ILT, Prorail en de politie. De waakhond zou moeten controleren wat er terecht komt van de adviezen en voornemens die uit de onderzoeken voortvloeien. Een waakhond, vasthoudend, waakzaam, moedig, intelligent en zelfstandig, met maar één heldere focus: De veiligheid.

Aan de slag dus.

R. van de Walle, hoofddocent Apply Advies en Opleidingen

Er was eens...

Wie herkent deze drie openingswoorden niet uit zijn kinderjaren? Vrijwel alle sprookjes begonnen met deze bekende zin. Ook de zorg voor veilige arbeidsomstandigheden kent een 'Er was eens...' Hoe dit sprookje ging? Dat zal ik u vertellen. Het gaat over de bochtige wegen van zorgplicht en door het vaak nauwe en steeds groeiende doolhof van regelgeving en toezicht. Slaan we door of zullen we er nog een paar gangen extra in aanleggen? We komen onderweg addertjes onder het gras tegen en twijfelen over mogelijke tegennatuurlijke fenomenen. En, zoals het een goed sprookje betaamt, sluiten we af met de moraal van het verhaal. Maar laten we eerst eens beginnen bij het begin van veilige arbeidsomstandigheden. Er was eens...

Er was eens een Franse mijnheer, mijnheer Napoleon Bonaparte. Mijnheer Bonaparte had grote dromen over het herinrichten van Europa. Hij dacht, dat als alles onder zijn bewind zou vallen, het allemaal veel beter zou gaan. Om zijn dromen te realiseren had mijnheer Bonaparte behoefte aan een goed leger. Dat klinkt nu niet direct als iets wat gelieerd is aan ‘veilige arbeidsomstandigheden’, of wel? Toch was het de aanleiding voor de allereerste veiligheidswet. U vraagt zich af hoe.

Wel, het leger had behoefte aan geweren, kanonnen, sabels en andere ijzerwaren. Om dat ijzer te kunnen produceren waren veel, heel veel kolen nodig. Maar de aanvoer van kolen stagneerde. Niet omdat er te weinig kolen waren, maar omdat er zoveel ongelukken gebeurden in de (Franse) mijnen. Mijnheer Napoleon wilde deze stagnatie opheffen en in de toekomst voorkomen. Volgens hem was de beste aanpak het verminderen van het aantal ongevallen in de mijnen. Dus, hij vaardigde een wet uit waarbij hij toezichthouders aanstelde. Daarnaast verordende hij dat jeugdigen (tot 10 jaar) niet in de mijnen mochten werken en dat er toezicht moest komen op de bewaking van de gezondheid van de mijnwerkers. Zie daar de allereerste veiligheidswet.

Hoe dit sprookje verder ging

Wat er lange tijd van deze wet bleef hangen, is dat de zorg voor veiligheid op de werkvloer een zorgplicht was vanuit de overheid. Dit sprookje duurde lange tijd voort. Het heeft decennia lang het denken beïnvloed. Ga maar eens terug in de tijd. Er was eens... de Veiligheidswet uit 1934 en het bestaan van P-bladen. Die schreven tot op detailniveau beheersmaatregelen voor.

De wind draaide

Maar dit sprookje zou geen sprookje zijn als er niet nog een paar flinke twists in het verhaal kwamen. De allereerste kunnen we toeschrijven aan de babyboomers. Toen zij zo rond medio jaren zestig volwassen werden, begon er een andere wind te waaien in West-Europa. Vakbonden en werkgeversverenigin-

gen huldigden steeds meer het uitgangspunt dat men de zorg voor veilige arbeidsomstandigheden wel zelf kon regelen.

Het had wel iets weg van de grote boze wolf die tegen het huisje van de drie biggetjes blies. Ook de Veiligheidswet schudde nu op zijn grondvesten. Maar waar de grote boze wolf in het sprookje uiteindelijk het onderspit delfde, bleef het gevoel, dat werkgevers en werknemers wel zelf de verantwoordelijkheid voor arbeidsveiligheid konden nemen, groeien. De wind hield aan. Dit mondde uiteindelijk uit in de Europese Kaderrichtlijn van 1989. Hierbij werd de zorgplicht voor veilige arbeidsomstandigheden neergelegd bij de werkgever, dit in samenspraak met de werknemers of hun vertegenwoordiging. En de rol van de overheid? Die veranderde van de zorgplicht met detailvoorschriften naar een kaderscheppende wetgeving. Hierbij werden bedrijven vrijgelaten om dit nader in te vullen. Maar wel met het nadrukkelijke uitgangspunt dat de zorgplicht kwam te liggen bij de werkgever. Een 180-graden switch: van zorgplicht vanuit de overheid naar zorgplicht voor de individuele werkgever.

Voldoende zorgplicht

Prima, dat was dan geregeld. Maar hoeveel zorg is eigenlijk genoeg? Het is werkelijk opvallend hoe vaak men in het sprookje van de Arbeidsomstandighedenwetgeving de termen voldoende, in afdoende mate en de juiste tegenkomt. En het gekke is: de beoordeling van de invulling van deze termen vindt pas achteraf plaats, zijnde na een ongeval of geconstateerde beroepsziekte. Dat is net zoiets als dat de prins op het witte paard komt aangereden terwijl Sneeuwwitje al gestikt is in de giftige appel.

Op zich is het wel logisch dat de beoordeling achteraf plaatsvindt. Meer dan kaders scheppen voor een goede afloop van het verhaal, kun je niet doen. Als we met zijn allen afspreken dat we dat samen, in goed onderling overleg doen, dan sta je ook toe dat er achteraf getoetst wordt of men binnen deze kaders is gebleven. Dan kan je namelijk vaststellen of de werk-

gever heeft voldaan aan zijn zorgplicht. Maar ja, als Sneeuwwitje dan sterft, ofwel als zich een meldingsplichtig ongeval voordoet of een beroepsziekte wordt geconstateerd, dan weet je feitelijk het antwoord al. Dan is er niet voldaan aan de zorgplicht. Want als de zorgplicht goed was ingevuld, was het niet gebeurd.

Addertje onder het gras: de mens

Er zit in dit sprookje echter wel een addertje onder het gras. Denk niet letterlijk aan glibberige fabelachtige wezens. Het gaat hier om de mens. Het denken en handelen van de mens wordt namelijk in veel gevallen geïnitieerd door de weg van de minste weerstand, in combinatie met de weg naar de meeste winst.

Een voorbeeld

Het is al een aantal jaren mogelijk om een app te downloaden op je mobiele telefoon die je waarschuwt als je een snelheidscamera nadert. Op zich een handige gadget, mede omdat we met zijn allen deze app voeden met data die wij zelf melden.

Maar waarvoor wordt deze app gebruikt? Is dat om je voet van het gaspedaal te halen op het moment dat je te hard rijdt voor de komende flitscontrole? Of is het om te helpen bewaken dat je om veiligheidsredenen niet te hard gaat rijden? Je zou mogen hopen dat de intentie van de app van origine het laatste was: het helpen bewaken dat je om veiligheidsredenen niet te hard rijdt. In de praktijk is het vermoedelijk om te voorkomen dat je een boete krijgt voor te hard rijden.

Dan wordt het pas écht een handige app, vinden we. Je hebt namelijk de minste weerstand. Je hoeft niet meer zelf na te denken en kunt zo hard rijden als je wilt. Welbeschouwd heb je ook de meeste winst, want je voorkomt een boete waardoor je het 'uitgespaarde' geld kunt besteden aan iets leukers.

Het is eigenlijk een raar fenomeen: pas als we weten dat er gecontroleerd wordt, dan passen we ons gedrag daarop aan. Het is de weg van de minste weerstand en de meeste winst. Veiligheid lijkt in deze ineens van secundair belang. Hetzelfde fenomeen zien we op het gebied van arbeidsveiligheid en arbeidsgezondheid. Nog steeds zijn er bedrijven die rationeel weten dat zij op de grens van het toelaatbare acteren, er mogelijk zelfs overheen gaan, maar tegelijk de grondhouding hebben: wat niet weet wat niet deert. Per slot van rekening, een ernstig bedrijfsongeval gebeurt altijd bij een ander, en een beroepsziekte merk je pas na je pensionering. Dus waarom zou een bedrijf geld investeren in het verbeteren van de arbeidsomstandigheden als dat ten koste gaat van de winst?

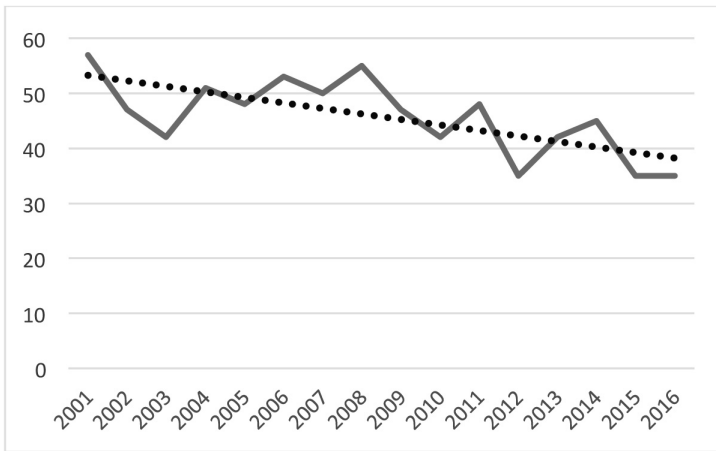
Waar gaat dit sprookje heen?

Zoals in haast ieder sprookje, zijn er spannende momenten. Zo ook in dit verhaal van de veilige werkomgeving. Heeft de prins van de zorgplicht de veiligheid van de werknemers gered? Het lijkt er in eerste instantie wel op.

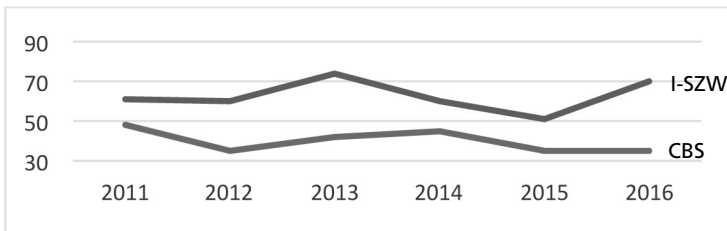
Kijk maar eens. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert onder andere het aantal dodelijke bedrijfsongevallen per kalenderjaar. Hieronder zie je de grafische weergave van de kalenderjaren 2001 tot en met 2016. Als je hier de trendlijn in uitzet, zou je kunnen concluderen dat er sprake is van een positieve ontwikkeling, een dalende lijn. Eind goed, al goed, zo lijkt de conclusie.

Maar ook hier zit weer een klein addertje onder het gras. Alhoewel, klein. Misschien moeten we eerder van een cobra spreken. De gegevens zijn namelijk sec gebaseerd op personen die ingeschreven zijn in de Gemeentelijke Basisadministratie. Ga je echter spitten bij I-szw dan zie je een heel ander beeld. Dan zie je dat het aantal dodelijke ongevallen, na een aantal 'stabiele' jaren, een duidelijk stijgende lijn kent.

Wetende dat bij het CBS enkel de dodelijke bedrijfsongevallen worden geregistreerd van personen ingeschreven in de Ge-



meentelijke Basisadministratie, en bij I-SZW alle bedrijfsongevallen, mag mogelijk wel de conclusie getrokken worden dat de toename van het totale aantal dodelijke ongevallen wordt veroorzaakt door personen die niet ingeschreven zijn bij de Gemeentelijke Basisadministratie.



Zorgplicht: een tegennatuurlijk fenomeen?

Na deze onbeantwoorde cliffhanger gaat het verhaal weer verder. We hadden het over een addertje, de mens, en zijn hang naar de minste weerstand en de meeste winst. We doen er nog een schepje bovenop, want welbeschouwd is de mens een onberekenbaar wezen: al sigaretten rokend raast hij met 160 kilometer per uur over de snelweg en piekert over de mogelijke sporen van pesticiden in de yoghurt bij zijn ontbijt. Bij de koffieautomaat op zijn werk praat hij gepassioneerd over de geva-

ren van werken op hoogte, maar in zijn vakantie wil hij, al was het maar voor de kick, bungeejumpen. Hij beseft dat het leven vol risico's is, maar de mogelijke schade daarvan heeft hij afgedekt met een uitgebreide set met verzekeringen. Naar zijn mening heeft hij, door die verzekeringen, voldaan aan de zorgplicht naar zijn partner en kinderen toe.

Je kunt er wat van vinden, maar het is gewoon menseigen. We interpreteren risico's, mogelijke schades, vanuit ons individuele ervaringskader. Wat je mee hebt gemaakt is realiteit, de rest is een ver-van-mijn-bedshow. Als je bijvoorbeeld ooit getuige bent geweest van een dodelijk bedrijfsongeval, is de waarschijnlijkheid erg groot dat je je eigen gedrag daarop hebt aangepast. Ervaring blijkt nog altijd de beste leermeester.

Laten we dit sprookje nou niet helemaal uit de bocht laten vliegen en voorstellen dat iedereen alle risico's en schades een keer meegemaakt moet hebben, zodat we daarna allemaal veilig kunnen werken. Dat gaat alle fantasieën te boven. Maar het zorgt er wel voor dat je je af kunt vragen of zorgplicht een te-gennatuurlijk fenomeen is. Wat denkt u?

De glazen bol

Een glazen bol zou in dit sprookje wel erg goed van pas komen. Maar die hebben we niet. Hoewel, het grappige aan risico's en schades is dat ze goed te voorspellen zijn. Ze vinden namelijk altijd in de toekomst plaats, altijd morgen en nooit vandaag. Daar lijkt iedereen tenminste van overtuigd te zijn. Maar is dat grappig? Nee, eerder zeer vervelend, want de realiteit is anders.

Mogelijk is dit ook de valkuil van risicomanagementinstrumenten, zoals de RI&E. De intentie van een RI&E is 'in een glazen bol kijken' om mogelijke toekomstige schades in te schatten en te zorgen voor maatregelen waarmee we deze kunnen managen. En hopelijk gaat het managen dan zover dat we de schades kunnen voorkomen. Maar kan dat in dit sprookje, waarin mensen de hoofdrol spelen, wel?

Het afsluiten van een verzekering voor het repareren van een schade, is ook een vorm van risicomanagement. Per slot van re-

kening: wie sluit een brandverzekering af met de intentie om een brand te voorkomen? Je sluit toch een brandverzekering af om de schade te compenseren. Misschien moet je wel stellen dat wij, met het afsluiten van een verzekering, op voorhand de schade accepteren. En dan ook nog in de perceptie zitten dat wij hebben voldaan aan onze zorgplicht. Of vertonen we dan struisvogelgedrag?

Zullen we dan maar overal regels voor maken?

In sprookjes is er aan het eind van het spannende verhaal altijd een perfecte oplossing. Eind goed, al goed. Hoe kunnen we dat eens bij arbeidsveiligheid laten verlopen?

We kunnen uiteraard, zeker met hulp van de overheid, overal regeltjes voor maken. En deze regeltjes hebben zeker hun waarde. Al was het maar een maximumsnelheid op de snelwegen. Al was het maar het verplichten tot het afsluiten van een verzekering. Al was het maar het verbieden van pesticiden.

Maar de intrinsieke eigenschap van een regel is dat deze wordt nageleefd. En dat er toezicht is op die naleving. We hebben immers met mensen te maken. Zo heeft het bijvoorbeeld weinig zin om een rondkruipende peuter te vertellen dat het niet is toegestaan om te kruipen in de nabijheid van de open haard. Je moet wel in de gaten blijven houden of de flikkerende vlammen niet een verlokking zijn voor de peuter.

Maslow heeft het al lang geleden aangetoond: zelfontplooiing is de top van de piramide. Dus dit diep menselijk verlangen proberen te onderdrukken met een ondoorgrondelijk woud van regels, gaat het niet worden.

Je zou je bovendien af kunnen vragen of het zin heeft om alles waterdicht af te kitten met regels. Weer een mooi voorbeeldje daarvan: In Nederland kennen wij sinds 2013 een ‘protocol stranding levende grote walvisachtigen’. Het is begrijpelijk dat als zo’n groot zoogdier, om wat voor reden dan ook, de laatste levensuren doorbrengt op een strand waar we ons ook graag ontspannen, het handig is om een denkkader te hebben. Hoe zou je kunnen handelen? Maar om dan tot in detail voor te

schrijven hoe gehandeld dient te worden, gaat naar mijn mening iets te ver. Het tornt mogelijk zelfs aan ‘zelfontplooiing’. Zelf nadenken met gezond verstand.

Maar, aangezien we dit protocol, deze set met regels, hebben ingevoerd, dienen we die ook te volgen. En dient er toezicht te zijn op de navolging hiervan. Zo zal de toezichthouder, in het geval van een stranding, er toezicht op moeten houden dat defensie wordt ingeschakeld om middels explosieven een mogelijk euthanasie uit te voeren. Ja mensen, dat staat er echt.

Blijft natuurlijk de vraag over: wat zijn zinvolle regels? En welke zijn zinloos?

De prinses van regels en de prins van toezicht

Het sprookje eindigt dus niet met ‘en toen kwamen er regels en leefden ze nog lang en gelukkig’. Maar hoe dan wel? Misschien met de komst van realistische, niet statische regels?

Kijk, regels zijn regels en bewijzen hun waarde bij gratie van toezicht. Regels zonder toezicht op naleving zijn sowieso zinloze regels. Maar als dat toezicht er is, moeten de regels ook nog recht doen aan de realiteit. En moeten recht doen aan de verschuivende en verdiepende inzichten die in de loop der tijd ontstaan. De regel van mijnheer Napoleon, dat kinderarbeid vanaf 10 jaar is toegestaan, is anno 2018 volstrekt niet meer acceptabel. Daarvoor is er sindsdien te veel gewijzigd. Is overigens de ‘opgedane ervaring, gewijzigde werkmethode of werkomstandigheden of de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening’ niet een van de pijlers van de Arbowet, artikel 5 lid 4?

We weten inmiddels dat regels makkelijker worden nageleefd als ze geen rem oproepen voor de zelfontplooiing van het individu. En geen belemmeringen oproepen voor de zelfontplooiing van organisaties. Is het dan misschien een denkroute om de zorgplicht strakker te combineren met simpele, meetbare, acceptabele, realistische en tijdsgebonden regels? Is het dan misschien een denkroute om de opgedane ervaring uit het professionele toezicht te gebruiken om de regels met een bepaalde periodiciteit te heroverwegen?

Er was eens...

Nee, ik ben geen tovenaars uit een sprookje. Nee, ik ben niet in het bezit van de formule om lood om te toveren in goud. Nee, ik ben niet de prins op het witte paard die de prinses van arbeidsveiligheid komt redden.

Ik ben slechts een veiligheidskundige die ziet dat de ontwikkelingen in risicomanagement en risicobeheersing een ‘processie van Echternach’ zijn: twee stappen vooruit en één stap achteruit. En dat het soms nodig is om de waarde van ‘oudere’ gebruiken niet per definitie bij het afval te zetten.

Mijnheer Napoleon voerde toezicht op veilig werken in. In de loop der eeuwen is dit toezicht verwaterd, afgekalfd. Het is misschien tijd om deze waarde te herstellen: verscherpt toezicht op realistische regels. Zou dat het perfecte eind van dit sprookje kunnen zijn?

Prof. dr. mr. M. Peeters, hoogleraar milieubeleid en recht
aan de Maastricht University

*Over vele waakhonden voor een veilige leefomgeving***Enkele gedachten over de taakopdracht voor een Waakhond voor de Veiligheid**

1. Voor een veilige leefomgeving is van belang dat mogelijke misstanden zo vroeg mogelijk worden ontdekt. Vaak zal kennis over mogelijke gevaren – zoals ernstige overtredingen van belangrijke milieunormen¹ – aanwezig zijn bij degenen die op een of andere manier bij de activiteit betrokken zijn maar geen beslissingsmacht hebben om de activiteit te stoppen, bijvoorbeeld omdat zij in een ondergeschikte en afhankelijke positie werkzaam zijn. Ook zijn in onze maatschappij talloze niet-gouver-

¹ Hieronder kan ook begrepen worden schending van de in het privaatrecht geldende ongeschreven zorgvuldigheidsnorm (artikel 6:162 BW).

nementele organisaties actief die als doel hebben publieke belangen – waaronder een gezond en veilig leefmilieu – te beschermen.² Via hun expertise en onderzoek kunnen zij bewijs of overtuigende vermoedens hebben van gevaarlijk gedrag – maar daarbij kampen zij met de beperking dat het verkrijgen van adequate informatie zeer lastig kan zijn.

2. Een centrale kritische Waakhond voor de Veiligheid – een belangrijk thema dat door de voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid nu op de kaart wordt gezet met het doel de veiligheid in Nederland te vergroten – maar ook reeds bestaande met handhaving belaste overheidsorganisaties zouden nog effectiever kunnen functioneren indien het potentieel aan talloze waakhonden in de maatschappij zoveel mogelijk wordt aangeboord. Ook een centrale Waakhond voor de Veiligheid zal, net als andere overheidsorganisaties, geen ongebreideld budget en geen ongebreidelde staf hebben. Bovendien is het normenstelsel dat de veiligheid van de leefomgeving beoogt te beschermen ontzettend uitgebreid en meestentijds uiterst ingewikkeld van aard. Het lijkt ondoenlijk voor de overheid om dusdanig controle uit te oefenen op het diverse pakket aan normen dat geen gevaar meer ontstaat. Dat pakket bestaat uit vele milieu- en veiligheidsnormen voor industriële installaties, normen voor veilig transport, normen voor de veiligheid van producten zoals bestrijdingsmiddelen, en dit is slechts een deel van het geheel. Bovendien constitueert de overschrijding van één norm door één bedrijf niet altijd een ernstige situatie, maar kan, indien er grootschalige overtreding plaatsvindt van deze norm, toch een enorm milieuprobleem ontstaan. Illustratief is

² Zie hierover eerder van dezelfde auteur: *About silent objects and barking watchdogs: The role and accountability of Environmental NGOs*, European Public Law 24 no 3 (2018): p. 449-472. Deze opinie bouwt voort op deze publicatie, en op een eerder verschenen opinie in het *Tijdschrift voor Milieu en Recht: Minder geheimhouding, meer milieubescherming*, jaargang 2018, nr. 6, p. 361.

het emissieschandaal met betrekking tot dieselauto's waaromtrent nog talloze procedures lopen: de uitstoot van één auto is relatief gering, maar de grootschalige omvang van manipulatie met de emissienorm voor auto's kan uiteindelijk een ernstig negatief effect op milieu en volksgezondheid hebben.

3. Gelet op het enorm uitgebreide en ingewikkelde normenstelsel voor een veilige leefomgeving is het verstandig na te denken over strategieën die zo effectief mogelijk gericht zijn op het vroegtijdig ontdekken van gevaarlijke situaties. Misschien wordt dat wel een van de belangrijkste taken van de centrale Waakhond voor de Veiligheid: het bieden van een platform ter versterking van reeds actieve en potentieel nog wakker wordende waakhonden aanwezig op allerlei plekken in de maatschappij. Misschien – maar dat is slechts een hypothese – hebben reguliere handhavingsorganen minder interesse in het activeren of faciliteren van dergelijke waakhonden – immers, actieve waakhonden kunnen blootleggen dat de reguliere controle tekortschiet. De centrale Waakhond voor de Veiligheid kan deze taak – het aanmoedigen en faciliteren van particuliere waakhonden – opnemen.³ Tegelijkertijd is een versterking van de positie van burgers en hun maatschappelijke organisaties zodat zij als het ware complementair toezicht kunnen uitoefenen op mogelijk gevaarzettend gedrag en tijdig kunnen waarschuwen voor ernstige situaties een uitdaging waaraan enkele lastige vragen en beperkingen verbonden zijn. Ik geef hieronder enkele aanknopingspunten voor verdere overweging, onderzoek, en – hopelijk – actie.

- Veel vormen van milieuovertredingen zijn niet zichtbaar en alleen te ontdekken met een ruime toegang tot bedrijfsinfor-

³ Dit zou tevens aansluiten bij het thema 'Burgermoed' zoals gepresenteerd op de website van de Stichting Maatschappij en Veiligheid, <http://www.maatschappijveiligheid.nl/projecten/burgermoed/>, ingezien op 10 oktober 2018.

matie. Zo is bijvoorbeeld de uitstoot van CO₂ niet met het blote oog zichtbaar. Dit broeikasgas wordt gereguleerd door het door de Europese Unie ingestelde emissiehandelssysteem. Met dit instrument wordt voor het gehele territorium van de EU een jaarlijks afnemende hoeveelheid broeikasgasemissies geregeld met als uiteindelijk doel om, tezamen met andere wetgeving, in het jaar 2030 ten minste 40 procent van de hoeveelheid broeikasgas uit 1990 te hebben gereduceerd. Cruciaal daarbij is dat de onder de regeling vallende bedrijven hun broeikasgasemissies precies meten, rapporteren, en vervolgens een corresponderende hoeveelheid emissierechten bij de overheid inleveren.⁴ Voor het controleren van de naleving van het emissiehandelssysteem dienen bedrijven (slechts) jaarlijks emissierapporten op te stellen die worden gecontroleerd door een door het bedrijf ingehuurd verificateur. Anders dan bij de dieselauto's is het voor derden – zoals actieve milieuorganisaties – niet of nauwelijks mogelijk om zelf onderzoek te doen naar de CO₂-uitstoot van een bedrijf: daarvoor zou toegang tot het bedrijfsterrein en toegang tot de bedrijfsadministratie nodig zijn. Niettemin is het interessant te onderzoeken in hoeverre een zo verregaand mogelijke transparantie van de bedrijfsprocessen kan bijdragen aan het voorkomen van fouten – en fraude – bij het meten en rapporteren van de broeikasgasemissies. In hoeverre het nu reeds mogelijk is voor derden om via het recht op toegang tot milieu-informatie controle uit te oefenen op de betrouwbaarheid van de emissierapportages, monitoringsplannen, verificatierapporten, en de controle door de bevoegde in-

⁴ Dat dit in Nederland niet altijd goed verloopt blijkt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 augustus 2018, zaaknummer 201703358/1/A3, waaruit blijkt dat een bedrijf een te lage emissiestroom had opgegeven. Met een (momenteel) sterk stijgende prijs van emissierechten is meer waakzaamheid geboden betreffende het nalevingsgedrag van bedrijven.

stantie is nog een vraag.⁵ Een centrale Waakhond voor de Veiligheid zou kunnen bekijken waar hij ondersteuning kan bieden aan de mogelijkheid van derden – zoals milieuorganisaties – om zo ruim als mogelijk is toegang te hebben tot informatie om zo het nalevingsgedrag van bedrijven te bewaken en zou, op basis van praktijkervaringen en onderzoek, voorstellen kunnen ontwikkelen voor een mogelijke verbetering van wetgeving inzake de informatieplichten van bedrijven en het recht van anderen op toegang tot informatie. Daarbij kan gekeken worden naar landen waar wel een ruimere toegang tot informatie is geregeld, zoals in Noorwegen.⁶ Natuurlijk moet hier dan een goede afweging worden gemaakt tussen enerzijds het belang van openbaarheid ten behoeve van een zo veilig mogelijk milieu, en anderzijds – kort gezegd – het belang dat bedrijven niet disproportioneel gehinderd worden of onredelijke schade ondervinden in hun commerciële activiteiten.

- Milieuovertredingen zijn, zoals hierboven gesteld, niet altijd gemakkelijk te identificeren, maar soms lukt dat wel. Zo is de emissiefraude met de Volkswagen auto's aan het licht gebracht doordat een onderzoeker werkzaam bij een (niet-commerciële) onderzoeksorganisatie zelf technisch onderzoek verrichtte aan een auto.⁷ Natuurlijk was er specifieke expertise nodig om de manipulatie met de motoren te ontdekken, maar in principe kon de misstand worden ontdekt via onder-

5 ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BKI375 is een aanwijzing dat er beperkingen zijn op de openbaarheid van de informatie met betrekking tot gegevens die bepalend zijn voor de hoeveelheid emissies; zie daarover ook kritisch T.J. Thurlings, *Verhandelbare emissierechten in broeikasgassen*, dissertatie Nijmegen, Wolters Kluwer 2017, p. 270-275.

6 Zie daarover Michael Mason (2010), *Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention, Global environmental politics* 10 (3), pp. 10-31.

7 Harry Kretchmer, BBC Business, 13 October 2015, 'The man who discovered the Volkswagen emissions scandal', www.bbc.com/news/business-34519184 (ingezien op 10 oktober 2018).

zoek door een derde buiten het bedrijfsterrein. Het is echter niet eenvoudig voor een derde om met informatie over ernstige misstanden adequaat om te gaan. Het naar buiten brengen van dergelijke informatie kan op allerlei problemen stuiten, en bovendien kan men zich ernstig afvragen of een ontwikkeling waarbij via ‘social media’ en andere publieke kanalen een maatschappelijke veroordeling plaatsvindt zonder dat een rechter erbij aan te pas komt wel gestimuleerd zou moeten worden. Misschien kan de Waakhond voor de Veiligheid een belangrijke centrale kanaliserende functie vervullen door als aanspreek- of steunpunt te fungeren voor maatschappelijke waakhonden die informatie over ernstige normoverschrijdingen hebben verzameld – maar deze niet naar het algemene publiek kunnen of durven brengen.

- Vanwege technische en juridische beperkingen zal het echter niet altijd mogelijk zijn voor maatschappelijke waakhonden om voldoende informatie te verkrijgen voor het precies bewijzen van onrechtmatig gedrag. Milieubeschermers kunnen dan slechts – op basis van beperkte informatie – met beredeneerde vermoedens komen. Hier duikt echter een lastig dilemma op: in hoeverre is het mogelijk voor kritische waakhonden om met een zekere interpretatie of speculatie melding te maken van mogelijke misstanden? Welke bescherming wordt in dit verband – terecht – gegeven aan bedrijven ter voorkoming van smaad en laster? Hier zal een goede balans moeten worden gevonden tussen enerzijds het mogelijk maken dat kritische waakhonden melding kunnen maken van een vermoedelijk ernstig gevaar voor de leefomgeving, maar dat anderzijds regels voor privacybescherming, maar ook voor commerciële bedrijfsbelangen, in acht worden genomen. Ook hier kan een taak liggen voor de centrale Waakhond voor de Veiligheid, om enerzijds ervoor te zorgen dat waakhonden bij het gebrek aan een sluitend bewijs niet bevreesd zijn om mogelijke misstanden door te geven, maar anderzijds ook ervoor te zorgen dat er een zorgvuldige benadering is in geval van speculatie.

- Naast het ondersteunen en waar mogelijk versterken van de mogelijkheid om informatie op te vragen bij bedrijven met mogelijke gevaarzettende situaties, kan de Waakhond voor de Veiligheid nadenken over en aanbevelingen doen voor situaties waarbij bedrijven zelf actief meer transparantie kunnen, en wellicht moeten, bieden. Natuurlijk moet hier een afgewogen discussie plaatsvinden tussen enerzijds de behoefte aan inzicht in situaties die de leefomgeving kunnen bedreigen, en anderzijds de benodigde bescherming van privacy en bedrijfsgeheimen. Het kan niettemin zo zijn dat de grenzen van de huidige wetgeving te restrictief zijn gelet op de behoefte aan inzicht in gevaarzettende situaties. Indien dat het geval is, moet een discussie op gang worden gebracht van aanpassing van het wettelijk kader (met inbegrip eventueel van op EU- en internationaal niveau geldende normen). Hierbij moet ook worden nagedacht over het waar nodig vergroten van transparantie door private actoren die een rol spelen, via certificatie en standaardisatie, bij de vaststelling van de naleving van milieu- en veiligheidsnormen.
- In relatie met het vorige punt verdient ook de positie van klokkenluiders de aandacht. In Nederland is inmiddels bij Wet van 14 april 2016 een Huis voor klokkenluiders opgericht. Voorts heeft de Europese Commissie op 23 april 2018 een voorstel voor bescherming van klokkenluiders gelanceerd met als belangrijk doel de handhaving te versterken van de EU-normen.⁸ Maar, zijn het huidige en voorgestelde kader effectief? In welk gat vallen de klokkenluiders die bij een dusdanig klein bedrijf werken dat de nationale (of toekomstige Europese) klokkenluidersregeling niet van toepassing is? En, moet het ook mogelijk zijn dat klokkenluiders – ook degenen die buiten de formele regeling vallen, zoals een werknemer bij een klein bedrijf –

⁸ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, COM (2018) 218 final.

ook naar de Waakhond voor de Veiligheid kunnen stappen? Welke bescherming krijgt deze klokkenluider dan, en hoe wordt voorkomen dat van een klokkenluidersregeling misbruik wordt gemaakt door een om andere redenen gefrustreerde werknemer? Hoe worden met andere woorden ook de gerechtvaardigde belangen van degene die wordt aangeklaagd beschermd?

4. Het denken over het inschakelen van burgers – en werknemers – als waakhonden voor een veilige leefomgeving is niet nieuw: in internationale en Europese regelgeving zijn daarvoor verschillende verplichtingen te vinden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Europese richtlijn voor eisen inzake energie-gerelateerde producten (ook wel Eco-design genoemd).⁹

Ingevolge deze richtlijn dienen lidstaten erop toe te zien dat ‘consumenten en andere belanghebbende partijen in de gelegenheid worden gesteld bij de bevoegde instanties opmerkingen in te dienen over de naleving van de voorschriften voor een product’.¹⁰ De centrale Waakhond voor de Veiligheid zou een expertisecentrum kunnen zijn die aandacht vestigt op het zo goed mogelijk implementeren van dergelijke internationale en

⁹ Richtlijn van 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energie gerelateerde producten.

¹⁰ Artikel 3(4) van de richtlijn. In de ILT-brede risicoanalyse (IBRA) van de Inspectie Leefomgeving en Transport versie 2018 wordt op pagina 41 melding gedaan van vermoedelijke normschendingen, en wordt voorts vermeld: ‘Gelet op energietransitie (o.a. door kabinetsplannen m.b.t. gasloze huizen) en opkomst van Internet of Things worden veel nieuwe energiegerelateerde producten op de markt gebracht, waarvan onbekend is of ze aan de wettelijke eisen/bepalingen voldoen: de schade is hierdoor onderschat.’ De Eco-designrichtlijn is slechts een voorbeeld, en voor een compleet beeld zou het nuttig zijn te inventariseren hoe, in de Europese milieuwetgeving, voorzieningen zijn opgenomen om burgers en milieuoorganisaties te faciliteren een waakhondfunctie te vervullen, en welke waarborgen daarbij zijn vormgegeven (met daarbij aandacht voor de vraag of de mogelijkheden en waarborgen voldoende zijn).

Europese normen die de waakhondfunctie van burgers en hun organisaties beogen te faciliteren.

5. Afrondend vat ik mijn opinie samen: Ter bescherming van het milieu zijn talloze – veelal ingewikkelde – bepalingen van kracht, vaak met een oorsprong in het Europese en internationale milieurecht. Het is feitelijk ondoenlijk voor de overheid om alle relevante bepalingen te controleren. Ook een centrale Waakhond voor de Veiligheid zal uiteindelijk op capaciteitsgrenzen stuiten. Daarom is het zaak om op slimme wijze te zoeken naar mogelijkheden om de handhavingstaak van de overheid te ondersteunen, met als eerste prioriteit het blootleggen van mogelijk gevaarzettend gedrag. In feite biedt de maatschappij zelf veel kansen voor het inschakelen van een schier onuitputtelijke roedel waakhonden. Het zijn de burgers – en hun organisaties – zelf. De Waakhond voor de Veiligheid zou dan ook een belangrijke taak hebben om te stimuleren dat de mogelijkheden voor burgers en maatschappelijke organisaties om controle uit te oefenen op naleving van normen voor de veiligheid van onze leefomgeving zo sterk mogelijk zijn, uiteraard daarbij opererend binnen de grenzen van onze rechtsstaat.

Drs. E.R. van Marle, directeur van Naris,¹ docent aan de Universiteit Twente, bestuurslid NNR, voorzitter Nederlandse Vereniging voor Risicoanalyse en Bedrijfszekerheid (NVRB) en lid van de NEN-commissie Risicomanagement

Hooggeachte heer Van Vollenhoven,

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om te reageren op uw brief. De reactie is vanuit het perspectief van wat ik zie en

¹ Adviesbureau Risicomanagement.

meemaak in de rollen zoals ik deze vervul. Onderaan deze brief treft u dit overzicht aan.

100 procent veiligheid bestaat niet!²

Veiligheid is dus altijd een afweging. Net zoals het ondernemersrisico dit is of het voldoen aan Wet- en Regelgeving. De verantwoordelijkheid voor de juiste afweging ligt bij management, directie en uiteindelijk bij de Raad van Commissarissen (RvC).

Bij de misstanden waar u veelvuldig naar verwijst was dit niet anders. U heeft gelijk door te constateren dat betrokkenen in het begin veel ontkennen. Achteraf blijkt altijd dat er meestal een omvangrijke groep betrokken was die van de ‘gevaarlijke’ situatie op de hoogte was.

De recente wijzigingen in de Corporate Governance Code³ door dhr. Van Manen benadrukken al meer dat de Directie en RvC verantwoordelijkheid hebben voor zaken als Cultuur, Incidentregistratie en monitoring, Risicomanagement en de risicobeheersing. Dit laatste door ook een formele rol te hebben in het auditplan van de organisatie. En daarmee dus inzicht hebben of aanbevelingen opgevolgd worden. Zonder diep in te willen gaan op de reikwijdte van deze code kan wel gesteld worden dat deze code een leidraad is voor vele andere codes en inmiddels verankerd in de wet. Onder andere de Zorgbrede Governancecode, Governancecode voor Woningbouwcorporaties, Code Goed Bestuur Onderwijs, enzovoort.

U stelt dat in de praktijk niet of nauwelijks wordt gecontroleerd op die goede voornemens en aanbevelingen. De vraag is of controle door derden zou helpen? Meerdere praktijkvoorbeelden⁴ wijzen uit dat meer regels en procedures niet tot een veiligere omgeving of gedrag leiden. Pas als men verandering

² Indien KLM 100 procent veilig zou willen zijn zullen ze de bedrijfsvoering moeten staken.

³ Monitoring Commissie Corporate Governance Code.

⁴ Shell, Hearts and Minds.

van houding en gedrag op de werkvloer weet te bewerkstelligen wordt de omgeving veiliger. Dit zal dus uit de organisatie zelf moeten komen. En natuurlijk hoort hier controle bij. Sterker nog, hier hoort ook een sanctiebeleid bij. Malafide gedrag dient direct consequenties te hebben. Dit dient echter wel door de eigen mensen georganiseerd te worden wil het impact hebben.

Organisaties moeten gedwongen worden door Directie en RvC om een integrale blik te hebben op alle risico's en in het bijzonder op de opvolging van de maatregelen die hiervoor bedacht worden. Indien de medewerkers deze maatregelen zelf hebben bedacht is de kans op succes het grootst. Men kan echter de put dempen met goede voornemens! Controle is noodzakelijk en dit valt eenvoudig in te regelen door verplichte audits vanuit de Directie en RvC op de belangrijkste risico's. En natuurlijk is veiligheid daar één van!

Bereidheid tot het nemen van risico

RvC en Directie zijn ervoor verantwoordelijk jaarlijks te bepalen hoeveel risico men bereid is te accepteren voor het bereiken van de doelstellingen. Dit is een integrale afweging en hier zal men expliciet in moeten zijn. Dwing directies en RvC expliciet te zijn over hoeveel risico men wil nemen ten aanzien van de financiële positie, de reputatie, continuïteit van de operatie, veiligheid van medewerkers/burgers, kwaliteit van product enzovoort. Hoe explicieter een directie hierin is hoe beter de leidraad voor medewerkers, onderaannemers enzovoort. Met als resultaat dat men elkaar hierop kan aanspreken! Als de spelregels duidelijk zijn, is ook snel duidelijk of er sprake is van bonafide of malafide gedrag⁵.

⁵ https://www.managementimpact.nl/procesmanagement/artikel/2015/11/veiligheid-ontstaat-niet-door-regels-of-procedures-maar-door-het-handelen-van-mensen-1013748?vakmedianet-approve-cookies=1&_ga=2.90136088.2032816122.1539199584-1847466890.1535975616.

Overheidstoezicht

Ik ben een voorstander van overheidstoezicht door het uitvoeren van inspecties. Maar door het gebrek aan integraliteit faalt dit.⁶ Hier zal dus een fikse verbeterslag moeten plaatsvinden want professionals/inspecteurs die hun oogkleppen ophouden missen het grotere plaatje. De verkokering waar u naar verwijst moet worden afgebouwd.

Voor mij is de grote vraag of de toezichthouders vanuit de overheid wel de juiste gesprekspartners hebben? Als RvC-lid krijgen wij een kopie van het inspectierapport, maar alleen als wij er weet van hebben en er dan expliciet naar vragen. Waarom is de RvC geen te aanspreekpunt voor de inspectie? Net zoals hij dat formeel is voor de accountant... de praktijk is hier helaas ook anders.

Concluderend

De verantwoordelijkheid voor veiligheid hoort in eerste instantie op de werkvloer. Medewerkers zullen altijd moeten handelen naar het beleid en de wetten en regels zoals die gelden voor hun onderneming. De directie en RvC dienen hier toezicht op te houden. Zij zijn ervoor verantwoordelijk indien er wordt gesjoemeld met de aanbevelingen en lessen niet worden opgevolgd. Dit is een vorm van malafide gedrag!

In mijn ogen is de belangrijke vraag: hoe organiseert de overheid dat misstanden en incidenten snel en veilig gemeld kunnen worden? Waar kunnen leden van een management, directie of RvC terecht als ze zich gedwongen voelen op te stap-

⁶ Vanuit mijn eigen ervaring hebben wij als RvC meegemaakt dat na een melding over misstanden bij een zorgdienstverlener wij van het kastje naar de muur werden gestuurd. Een melding van ons bij de IGZ, het zorgkantoor en de Nederlandse Zorgautoriteit leverde op dat wij van alle drie de reactie ontvingen dat er niks aan de hand was. Achteraf is gebleken dat de IGZ alleen naar het zorgproces kijkt, de NZA naar de financiën en het zorgkantoor naar de subsidie. Integraal had men direct kunnen zien dat er grootschalige fraude aan de hand was, zoals later uitgebreid in het FD en *De Telegraaf* terug viel te lezen.

pen omdat ze zich niet kunnen vinden in het veiligheidsbeleid van een organisatie? Als ze zien dat de risico's die genomen worden om de doelstellingen te behalen te groot worden. Als het aantal incidenten of ongevallen oploopt of als er een cultuur ontstaat dat dit niet meer gemeld wordt.

'Waakhond voor Integriteit'

De Waakhond voor de veiligheid moet mijns inziens zijn een 'Waakhond voor Integriteit'. Veiligheid is maar één dimensie en het risico van alleen deze bril is dat de andere risico's onderbelicht blijven.

Deze 'waakhond' moet zeker onafhankelijk controles uitvoeren, zowel op de werkvloer maar zeker ook op het niveau van de RvC. Sterker nog, ieder RvC-lid dat opstapt moet verantwoording over deze keuze komen afleggen.⁷ De 'waakhond' moet ook pro-actief in gesprek gaan met Directie en RvC over de normen die zij zichzelf opleggen ten aanzien van de risicobereidheid (op o.a. veiligheid) en of dit past bij de branche, de onderneming in het bijzonder of de plaats die het heeft in de maatschappij. In deze rol heeft de 'waakhond' het gezag en macht om invloed uit te oefenen. Immers, 'Water loopt nog altijd van boven naar beneden'.

Ik wens u een hele bijzondere verjaardag in goede gezondheid en geef u een hele hartelijke groet.

⁷ Ongelooflijk dat voortijdig opgestapte Commissarissen bij DSB hier niet direct een verklaring over hoefden af te leggen.

Prof. mr. dr. G.G.J.A. Knoops, advocaat en bijzonder
hoogleraar politiek van het internationaal recht,
Universiteit van Amsterdam en Visiting Professor
International Criminal Law at Shandong University
(China)

*Institutionalisering van het waarborgen van
veiligheid: naar een 'uitvoeringsraad voor veiligheid'?*

In onze rechtsstaat worden de beginselen die dienen ter waarborging van de rechten van de burger bewaakt door de rechterlijke macht. Dat dient te gebeuren bij iedere strafvervolgning. Een strafvervolgning is een inbreuk op de individuele rechten van de burger en de Staat mag dit dan ook alleen doen als er een onafhankelijk toezicht bestaat op de naleving van de beginselen van de rechtsstaat. Denk bijvoorbeeld aan de naleving van de onschuldpresumptie, die vereist dat een verdachte voor onschuldig moet worden gehouden tot zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

Een dergelijk centraal en geïnstitutionaliseerd toezicht bestaat niet op het gebied van de veiligheid. De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoekt weliswaar per geval of bepaalde voorschriften zijn nageleefd, maar heeft de bevoegdheid noch de praktische mogelijkheden om toe te zien op de wijze waarop zijn aanbevelingen worden uitgevoerd. Dit is in eerste instantie aan het betrokken orgaan zelf.

De vraag is of een dergelijke vorm van controle op de *uitvoering* van de bevindingen van de Onderzoeksraad wenselijk is. Anders gezegd: zou de invoering van een 'uitvoeringsraad voor veiligheid' zijn te bepleiten?

Beziet men de uitkomst van de onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in sommige gevallen, dan valt hiervoor zeker wat te zeggen.

Een voorbeeld waarin zo'n 'uitvoeringsraad' een rol zou kunnen vervullen is waar de aanbevelingen van de Onder-

zoeksraad voor Veiligheid verder strekken dan tot het onderzochte incident alleen. Er zijn meerdere rapporten aan te wijzen waarvan de relevantie voor de wijze waarop aan veiligheidswaarborgen invulling moet worden gegeven, het individuele geval overstijgt. De waarde van de Onderzoeksraad is niet alleen gelegen in het reconstrueren hoe een bepaald voorval heeft kunnen plaatsvinden, maar ook welke lessen hieruit kunnen worden getrokken in de toekomst. Hierbij hoort ook de vraag hoe dit in de praktijk zijn uitwerking heeft.

In april 2008 bracht de Onderzoeksraad voor Veiligheid een rapport uit in verband met het dodelijk ongeval tijdens de jaarlijkse Landmachtdagen in 2007. Tijdens dit evenement vond een abseil-demonstratie plaats, waarbij een sergeant van de Landmacht uit een marinehelikopter afdaalde.

De sergeant-majoor van de marine in de helikopter – de zogenaamde *loadmaster* – die verantwoordelijk was voor het loskoppelen van de abseillijn deed dit op onjuiste wijze, waardoor de landmachtsergeant in het zicht van het publiek enige honderden meters over de grond werd meegesleept en om het leven kwam.

De loadmaster werd strafrechtelijk vervolgd voor de militaire strafkamer te Arnhem. Nadat de loadmaster aanvankelijk wegens dood door schuld was veroordeeld, sprak het hof hem in 2010 in hoger beroep vrij. Het hof liet hierbij de bijzondere en afwijkende operationele omstandigheden meewegen waaronder de loadmaster in de marinehelikopter zijn werk had moeten doen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid – die deze zaak parallel aan de strafzaak onderzocht – concludeerde namelijk dat de leiding van de Landmachtdagen ernstig tekort was geschoten in het coördineren en stroomlijnen van de verschillen tussen de afdaalprocedures die bestonden binnen Marine en Landmacht. De Marine-procedure vereiste het geheel loskoppelen van het afdaaltouw, dat vervolgens naar beneden werd gegooid; de Landmacht-procedure daarentegen bestond eruit dat het touw zo kort mogelijk bij het aanhechtingspunt in de helikopter werd losgesneden (om zodoende zoveel mogelijk

touw te besparen voor een volgende run).

De loadmaster in kwestie – die de Marine-procedure gewend was – werd pas kort voor de demonstratievlucht geconfronteerd met de opdracht van de leidinggevenden om de Landmacht-procedure toe te passen, waarmee hij geen ervaring had. En het consigne aan hem was bovendien om zoveel mogelijk touw te besparen, door het afdaaltouw zo kort mogelijk bij het oog waar het touw in de helikopter vastzat, door te snijden. In zijn onervarenheid met deze methode sneed de loadmaster per ongeluk het touw aan de verkeerde kant van het oog door, waardoor de sergeant bleef vastzitten. Een dramatisch ongeval was het gevolg.

In zijn advies kwam de Onderzoeksraad tot een vernietigend oordeel over het feit dat de loadmaster ter elfder ure met deze andere methode was geconfronteerd. In de strafzaak werd het rapport ingebracht door de verdediging van de loadmaster. Mede vanwege de uitgebreide analyse van het ongeval door de Onderzoeksraad kwam het hof ertoe de loadmaster vrij te spreken.

Deze zaak is een duidelijk voorbeeld dat het advies van de Onderzoeksraad verder reikte dan alleen een oordeel over de concrete gebeurtenissen die werden onderzocht. Het gedegen afstemmen van verschillende veiligheidsprocedures binnen Defensie is een eis die voor iedere organisatie geldt. De minister van Defensie reageerde daarbij welwillend op het onderzoeksrapport en gaf aan de aanbevelingen van de Onderzoeksraad te zullen implementeren.

De implementatie echter van het verzekeren van een dergelijke afstemming valt thans buiten het blikveld van de Onderzoeksraad. Dit zou wel een taak kunnen zijn van een ‘uitvoeringsraad’.

Wil men het thema veiligheid in het huidige tijdsgewricht serieus nemen, dan zou men het instellen van zo’n uitvoeringsraad dienen te overwegen, die op alle veiligheidsterreinen binnen onze samenleving kan toezien op de uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad.

Drs. K. Jong, vicevoorzitter FNV;
drs. M. Schooneveldt, beleidsadviseur Veilig &
Gezond Werken

Ook kritische waakhond nodig voor sluipende risico's en rampen

Aanleiding

De voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV), prof. mr. Pieter van Vollenhoven, pleit voor de komst van een 'kritische waakhond' voor de veiligheid. De FNV begrijpt deze behoefte en wil via deze weg laten zien op welke wijze zij bezig is om meer aandacht voor veiligheid op de werkvloer te krijgen en met name ook hoe dit te borgen. Daarbij richt dit stuk zich met name op sluipende risico's en rampen.

Na een werkdag weer veilig thuiskomen?

Het lijkt zo vanzelfsprekend, na een werkdag weer veilig thuiskomen. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd het geval te zijn. In bepaalde bedrijfssectoren, zoals de industrie, bouwnijverheid, handel en vervoer en opslag en de agrarische sector lopen werkenden meer kans op een ernstig arbeidsongeval met blijvend letsel of zelfs de dood als gevolg. Een voorbeeld van een 'gevaarlijke' sector is en blijft nog altijd de bouw. De laatste jaren stijgt het aantal doden in de bouw weer. In 2017 kwamen twintig mensen om door bouwwerkzaamheden, vier meer dan in 2016 en elf meer dan in 2015.¹ Een zorgelijke ontwikkeling. Het gaat hier om zonen en dochters van moeders en vaders, maar het zijn vaak zelf ook vaders en moeders van soms nog jonge kinderen, die na een dag werken niet meer thuiskomen.

¹ https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2018/03/aantal-doden-bouw-historisch-hoog-onacceptabel-101258948?utm_source=Vakmedianet&utm_medium=email&utm_campaign=alp-cobouw-7.3&tid=TIDP374839XEFFD221ACC4E42AEAC4364376D9C44BDYI4.

Dit mag niet. Iedere werknemer moet 's avonds weer gezond naar huis kunnen terugkeren. En dan hebben we het nog niet gehad over het aantal gewonden, waarvan ook een groot aantal met blijvend letsel. Het aantal door de Inspectie SZW gestarte ongevalsonderzoeken steeg in 2017 opnieuw naar ruim 2500.²

Er zijn meerdere oorzaken voor het toenemend aantal arbeidsongevallen. Zo neemt het aantal arbeidsongevallen onder uitzendkrachten nog jaarlijks toe. Ook jonge werknemers (15-25 jaar) en de oudere werknemers (55 jaar en ouder) zijn vaak slachtoffer van ernstige arbeidsongevallen. Binnen de bouw zijn er ook vaak communicatieproblemen. De sector Bouwen en wonen is dan ook bezig om Bouwspraak te ontwikkelen. Een woordenschat in het Nederlands, waar werknemers aantoonbaar over moeten beschikken. Denk hierbij aan woorden als boven, beneden en pas op.

Scherp en gereguleerd toezicht is en blijft hard nodig. Zelfregulering werkt niet. Commerciële belangen lijken soms belangrijker te zijn dan veiligheid. Het initiatief van minister Ollongren om bij wet te gaan regelen dat één partij verantwoordelijk wordt voor de veiligheid op en rondom de bouwplaatsen, wordt dan ook ondersteund door de FNV. Hiermee wordt gehoor gegeven aan een advies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2016³, naar aanleiding van het hijsongeval in Alphen aan den Rijn. Hier bleek de risicobeheersing bij dit bouwprojectie niet te voldoen. Welke partij hier het meest geschikt voor is, daar zal, naar de mening van de FNV, nog nader naar gekeken moeten worden.

Doden door gevaarlijke stoffen

Niet alleen vallen er doden door arbeidsongevallen. Jaarlijks overlijden er zo'n 4100 mensen als gevolg van een beroepsziek-

² Staat van arbeidsveiligheid, Inspectie SZW, 2018.

³ Hijsongeval Alphen aan den Rijn, Onderzoeksraad voor Veiligheid, 29 juni 2016.

te. Velen van hen door blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan asbest, lasrook, kwartsstof of chroom-6. De FNV is daarom van mening dat er meer aandacht moet komen voor de preventie van blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Op dit moment hapert de werking van de arbobeleidscyclus: Preventieve instrumenten zoals de RI&E, het individueel blootstellingsregister en het PAGO worden vaak niet of niet adequaat ingezet. Daarnaast laat de samenwerking tussen de werkgever, medezeggenschap, preventiemedewerker en kerndeskundigen regelmatig te wensen over. Hierdoor is er vaak geen volledig beeld van de aanwezige veiligheids- en gezondheidsrisico's binnen het bedrijf. Op zich zijn er duidelijke kaders, in de Arbowet en Arbobesluit staan deze immers beschreven. Deze kaders moeten echter ook worden nageleefd. Zonder naleving kan er niet gezond en veilig worden gewerkt. Hier heeft de Inspectie szw een belangrijke rol. Zij moet toezien op het nakomen van de registratieverplichtingen. Hiervoor is het noodzakelijk dat er voldoende inspecteurs zijn.

Daarnaast moet de Inspectie szw ook voldoende mogelijkheden hebben om te sanctioneren. Daarvoor zal het Arbobesluit moeten worden aangepast en zullen naar het oordeel van de FNV een aantal belangrijke bepalingen in het Arbobesluit moeten worden voorzien van een sanctie, zodat de Inspectie szw daarop kan handhaven. Zo staat er op dit moment geen sanctie op wanneer een bedrijfsarts van een werknemer, die een arbeidsgezondheidsonderzoek heeft ondergaan, geen persoonlijk medisch dossier bijhoudt. Ook staat de Inspectie machteloos wanneer een werknemer, ondanks dat hij/ zij daar recht op heeft, geen inzage of afschrift krijgt van zijn/ haar medisch dossier. Hetzelfde geldt wanneer Ondernemingsraad, Personeelsvertegenwoordiging of belanghebbende werknemers geweigerd wordt de, niet tot individuen herleidbare, resultaten van het arbeidskundig onderzoek in te zien.

De SMV geeft aan dat aanbevelingen uit rapporten van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) vaak niet worden opgevolgd. Dit is voor de FNV herkenbaar: binnen de SER-com-

missie Gevaarlijke Stoffen op de Werkplek (Gsw) worden wettelijke grenswaarden afgesproken voor kankerverwekkende en allergene stoffen, om veilige blootstellingsniveaus in bedrijven duidelijk te kunnen bepalen. Probleem is echter dat deze wettelijke bepalingen niet worden gehandhaafd. De FNV stelt daarom voor om binnen de Inspectie szw een Team Handhaving Grenswaarden in te stellen, dat ad random bedrijven bezoekt om te beoordelen op welke wijze men voldoet aan de wettelijke grenswaarden.

Een voorbeeld van blootstelling aan gevaarlijke stoffen is chroom-6, dat onder andere gebruikt is bij Nedtrain en Defensie. Werknemers zijn soms tientallen jaren blootgesteld op het werk en nu blijken sommige (oud-)medewerkers hierdoor ernstig ziek te zijn geworden. Nog steeds worden medewerkers bij Defensie blootgesteld aan Chroom-6 bij bijvoorbeeld het onderhoud van vliegtuigonderdelen. Uit een rapport van april 2018⁴ blijkt dat de huidige maatregelen op de werkplek niet overall voldoen aan de arbeidshygiënische strategie, waardoor bescherming tekortschiet.

Om een efficiënte handhaving te bevorderen, zouden verder de volgende werkgeversverplichtingen in de wet- en regelgeving opgenomen moeten worden:

- Verstrekken van de RI&E aan de Inspectie szw;
- Melding van beroepsziekten aan de Inspectie szw;
- Verstrekken van de blootstellingsregisters betreffende kankerverwekkende, mutagene en reprotoxische stoffen aan de Inspectie szw;
- Groene banen met aandacht voor arbeidsomstandigheden.

Grote veranderingen staan voor de deur door klimaatverandering. De FNV staat voor een maatschappij waarin duurzaam beheer van de aarde hand in hand gaat met een sociaal-recht-

⁴ Overzicht resultaten onderzoek naar Chroom-6-blootstelling bij Defensie, 19 april 2018.

vaardige oplossing voor de gevolgen van het mondiale milieubeleid op arbeid. Het vraagt urgentie en tempo om te komen tot een duurzame energietransitie, maar wel op sociaal verantwoorde manier. De energietransitie is noodzakelijk en kan ook veel nieuwe werkgelegenheid opleveren.

De FNV zoekt naar een nieuwe balans tussen milieu en economie en naar manieren om de transitie naar de groenere economie in goede banen te leiden. Zodanig dat werkenden in milieuvervuilende en klimaatvriendelijke sectoren de omslag naar een duurzame economie mee kunnen maken en de nieuwe werkgelegenheid ook echte banen oplevert. De toenemende flexibilisering en race naar beneden op de arbeidsmarkt past niet in een duurzame economie. De FNV wil geen zonnepanelen op het dak aangelegd door werknemers die ongezekerd en onverzekerd zijn.

De FNV is voorstander van het verder versnellen van de circulaire economie: een aantal grondstoffen wordt schaars, sommige nieuwe en voor onze nieuwe economie noodzakelijke grondstoffen (bijvoorbeeld kobalt in mobiele telefoons) worden niet veilig en verantwoord gewonnen of verwerkt. Het verminderen van grondstoffengebruik door deze langer in de kringloop te houden is een belangrijk instrument om met name in industriële sectoren verder te verduurzamen.

Uitgangspunt voor de FNV is dat banen bestaanszekerheid en toekomstperspectief bieden en dat de kwaliteit op orde is. Dat geldt zeker voor een duurzame economie. Eerlijke echt groene banen betekent banen met fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden, arbeidsinhoud, volwassen arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden (kwaliteit van de arbeid). FNV vindt dat het principe van eerlijke, echt groene banen – naast de bestaande sectoren – ook voor sectoren met hernieuwbare energiebronnen (wind, zon, getijden maar ook geothermie en waterstof) moet gelden. Zeker als er een kloof zit tussen de kwaliteit van arbeid van traditionele en nieuwe sectoren.

Een aantal sectoren is al langer bezig met diverse aspecten van de energietransitie. FNV Havens heeft eind 2017 een inter-

nationale vakbondsprijs gekregen voor haar strijd om te komen tot een (kolen)transitiefonds als sociale voorwaarde bij het kabinetsbesluit om kolencentrales te sluiten. Hernieuwbare energiebronnen zullen onze toekomstige energie leveren. In de offshore wind komen er de komende jaren enorm veel banen bij. Grote krapte lijkt onontkoombaar. Er is sprake van verschuiving van werkzaamheden van bijvoorbeeld baggerwerk naar offshore(wind) werk, maar herplaatsing van overtollige werknemers is niet vanzelfsprekend voor werkgevers. Tegelijkertijd is er sprake van een 'skills gap' tussen de (krimpende) olie- en gasoffshore markt en deze nieuwe banen. Dit brengt het risico mee dat kansen en banen naar het buitenland verdwijnen. Ook verbetering van de arbeidsomstandigheden vraagt aandacht. Arbeid voldoet niet overal aan de voorwaarden van Decent Work. Collectieve arbeidsvoorwaardenvorming ontbreekt en er is geen sprake van volwassen arbeidsverhoudingen. Dit draagt het risico in zich dat zich een niet gereguleerde 'cowboysector' ontwikkelt. Het reguleren van de sector met betrokkenheid van vakbonden bij arbeidsvoorwaardenvorming via cao's, pensioenregelingen, o&o-fondsen, opleidingen enzovoort, is pionierswerk. Er is een voorzichtige start gemaakt met overleg met een aantal werkgevers, maar het opbouwen van (grensoverschrijdende) vakbondsmacht vraagt een forse inspanning. Het is de bedoeling om te komen tot aantrekkelijke en echte banen in deze groeisector.

Daarnaast verdienen arbeidsomstandigheden in de nieuwe (deel)sectoren extra aandacht. Het is bovendien niet altijd duidelijk welke wet- en regelgeving geldt. Elders, bij de (proces)industrie wordt geëxperimenteerd met nieuwe grondstoffen. Zonder dat er duidelijkheid is over de gevolgen voor gezondheid. Goede arbeidsomstandigheden horen bij groene banen, maar nieuwe 'groene' bedrijvigheid leidt niet altijd automatisch tot veilige en gezonde banen. Soms is er sprake van werken met nieuwe materialen, grondstoffen of werkmethoden met kans op nieuwe, nog onbekende risico's. Vaak gaat het ook hier om bekende risico's, zoals blootstelling aan gevaarlijke (chemische)

stoffen, fysieke belasting, hoge werkdruk, werken met elektrische installaties/machineveiligheid, straling door zonlicht en andere bronnen, het werken op hoogte. Denk bijvoorbeeld aan het aanleggen van windmolens op zee, 100 meter boven zeeniveau, letterlijk uit het zicht. Het huidige wetgevingskader kan, mits een goede naleving is geborgd, veel risico's afdekken. Daarom is het belangrijk dat de inspectie SZW nieuwe deelsectoren benoemt en opneemt in haar handhavings- en nalevingsgebieden. Toezicht is absoluut noodzakelijk. De FNV vindt dat tijdig onderzoek naar mogelijke nieuwe risico's moet worden gedaan en dat deze langs de meetlat van wetgeving moeten worden gelegd. Voorkomen is immers beter dan genezen.

Concluderend

FNV begrijpt de behoefte van SMV voor een 'kritische waakhond'. Er moet zeker aandacht zijn voor handhaving, zeker wanneer de OVV ernstige tekortkomingen constateert.

Uit eerdere ervaringen kun je concluderen dat er bij werkgevers geen sprake is van een zelfreinigend effect. Als dat er wel was geweest, dan hadden werkgevers de aanbevelingen wel opgevolgd.

Het is dus, helaas, noodzakelijk te handhaven en te sanctioneren. De FNV is van mening dat de meeste kans op succes is door deze 'kritische waakhond' onder te brengen binnen bestaande structuren, dus bij de Inspecties. Voor arbeidsveiligheid hebben we het dan over de Inspectie SZW. Binnen de Inspectie kan dan een Team Handhaving Veiligheid opgericht worden, dat zich bezighoudt met de controle of de voorgestelde maatregelen zijn geïmplementeerd en of de aanbevelingen zijn opgevolgd. Hiervoor is het dan wel noodzakelijk dat de OVV meer bevoegdheden krijgt en zwaarwegende adviezen kan meegeven.

Prof. dr. L. Paape RA RO CIA, hoogleraar Corporate Governance en chairman of the Nyenrode Corporate Governance Institute

Het idee van prof. mr. Pieter van Vollenhoven om een waakhond in het leven te roepen die de aanbevelingen op navolging controleert zou inderdaad een uitstekend idee zijn. Terecht constateert hij dat vaak die aanbevelingen ergens in het slop geraken en niet meer die aandacht krijgen die nodig is, laat staan opgevolgd worden. Natuurlijk zou het toezien op de naleving ook een onderwerp kunnen zijn voor de betreffende inspectie of Onderzoeksraad. Dat is hoe het normaliter werkt, de onderzoeker constateert, beveelt aan en laat niet na vast te stellen of hetgeen is toegezegd ook werkelijk is geïmplementeerd. Persoonlijk denk ik dat dit de voorkeur zou genieten maar een next best oplossing zou kunnen zijn zo'n onafhankelijke en kritische waakhond. Overigens is dat in mijn ogen een pleonasme omdat een waakhond ook kritisch van nature zou moeten zijn, maar dat terzijde.

Zo'n waakhond zou het overigens wel eens erg druk kunnen krijgen want welke rapporten van welke inspecties komen daar dan terecht? Dat zijn er in potentie nogal wat maar het belang is uiteraard groot. Ik zou ook graag die waakhond de opdracht meegeven om periodiek een inventarisatie te maken van de 'rode draden', met andere woorden wat is nu bij herhaling de reden waarom zaken niet worden opgepakt of geïmplementeerd? Zijn er systeemfouten te ontdekken die we op een andere wijze en structureel zouden kunnen oplossen in plaats van elke keer het incident bij de kop te pakken?

Ik zie met belangstelling uit naar het vervolg van dit voorstel.

Drs. F.J. van Bruggen, hoofddirecteur ANWB

Een waakhond voor de verkeersveiligheid?

Veiligheid, in al haar facetten, wordt in toenemende mate belangrijk in onze maatschappij. Of het nu gaat om brandveiligheid, veiligheid in de lucht of op het spoor, voedselveiligheid of anders. Pieter van Vollenhoven gaat daar in zijn betoog voor een waakhond uitgebreid op in. De ANWB herkent deze trend. In onze ‘branche’ gaat het dan echter vooral om verkeersveiligheid, een thema dat naar onze mening dan ook niet mag ontbreken in het rijtje. Jaarlijks vallen er veel slachtoffers in het verkeer – en dat aantal neemt maar niet af. Pieter van Vollenhoven (h)erkent het belang van dit onderwerp weet ik, getuige zijn langjarige inspanningen om de positie van (verkeers-)slachtoffers te verbeteren. De reductie van het aantal verkeersslachtoffers verdient een constant en continu podium. En een waakhond? Die is er, naar mijn mening. Maar daarmee zijn we er nog niet.

Verkeersveiligheid: een maatschappelijk probleem

Niet zo lang geleden was het nog zo, dat men toch wat verbaasd opkeek als ik zei dat het slecht gaat met de verkeersveiligheid in Nederland. Nog steeds was er een besef dat Nederland in de top van de meest verkeersveilige landen ter wereld staat en andere prioriteiten werden dan ook vaak als urgenter gekwalificeerd. Dat kan echter niet langer. Het aantal verkeersdoden neemt al jaren niet meer af. In 2017 vielen er 613 verkeersdoden in Nederland. Na de jarenlange daling tot 570 doden in 2013 en 2014 en de daaropvolgende toename tot 629 doden in 2016, zien we nu weer een lichte daling in 2017. Maar de gewenste structurele neerwaartse trend blijft vooralsnog uit. Het aantal ernstig gewonden stijgt onafgebroken sinds 2006, naar 21.400 in 2016. Ik verwacht een nieuwe stijging in het afgelopen jaar. De maatschappelijke kosten die hier jaar-

lijks mee gemoeid zijn, bedragen inmiddels rond de 15 miljard euro. Met recht kunnen we verkeersonveiligheid dus een groot maatschappelijk probleem noemen. We deden al veel op dit gebied en er is, gelukkig, ook al veel verbeterd in de afgelopen decennia. Maar de daling stagneert. Hoe kan het dat we, met alle belanghebbenden, er niet in slagen om die trend te keren? Deze vraag was aanleiding voor een groot aantal organisaties, waaronder de ANWB, om de krachten te bundelen. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, overheid en wetenschap hebben zich verenigd in de Verkeersveiligheidscoalitie. Dit vanuit de stellige overtuiging dat alleen een gezamenlijke krachtsinspanning kan leiden tot de gewenste trendbreuk en tot minder verkeersslachtoffers. Een 'waakhond', zo u wil, was geboren.

Er zijn ook andere waakhonden actief op het terrein van verkeersveiligheid. Neem de Inspectie Leefomgeving en Transport, verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van leefomgeving en transport. Ook de Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft een belangrijke rol te vervullen en doet dat ook. Belangrijke organisaties die invloed kunnen hebben op het verbeteren van de verkeersveiligheid. En die ook van zich laten horen als er sprake is van grote verkeersveiligheidsincidenten. Het is zaak dat hun adviezen opvolging krijgen. Daar heeft de Tweede Kamer een rol in te spelen.

Veenbrand

Grote veiligheidsincidenten, waar Pieter van Vollenhoven aan refereert, zoals de crash van de MH17 en de cafébrand in Volendam, hebben een enorme impact op onze samenleving. Veel gezinnen tegelijk werden geraakt door het afschuwelijke verlies van een of meerdere geliefden. Alles moet in het werk worden gesteld om dit soort dramatische gebeurtenissen te voorkomen. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid en de ILT zijn vaak instanties die een rol hebben in debatten daarover. Dit soort incidenten gebeurt plotseling en onverwacht. Eigenlijk net als een

grote uitslaande brand, die niet alleen moet worden geblust, maar waarvan ook achteraf moet worden vastgesteld wat de oorzaak was om toekomstig leed te voorkomen. Verkeersonveiligheid lijkt op het eerste gezicht wellicht minder of andersoortige impact te hebben. Maar hierdoor worden ook – dagelijks! – gezinnen getroffen. Opgeteld, over een jaar gemeten, gaat het om gelijke aantallen dodelijke slachtoffers als bij grootschalige rampen zoals eerder genoemd. Met andere woorden: verkeersonveiligheid is wellicht geen uitslaande brand, maar zeker wel een veenbrand. Continue inspanning en langdurige aandacht zijn nodig om deze te bestrijden.

Veel belanghebbenden zijn gebaat bij een betere verkeersveiligheid. Niet in het minst de directbetrokkenen: de families en vrienden die direct te maken krijgen met de gevolgen van een dodelijk of ernstig gewond verkeersslachtoffer. Maar denk ook aan werkgevers, verzekeraars, ziekenhuizen, belangenorganisaties, onderzoeksinstituten en overheden bij wie het onderwerp hoog op de agenda staat, of zou móéten staan. Het was dus zaak om deze grote groep belanghebbenden samen te brengen en een gezamenlijke agenda te creëren. Het doel is om het aantal verkeersslachtoffers serieus terug te dringen, vanuit de overtuiging dat samenwerking essentieel is én dat actie nodig is op meerdere fronten tegelijk. In het manifest ‘Verkeersveiligheid, een nationale prioriteit’ (2017) zetten de deelnemers uiteen dat dit doel moet worden bereikt door:

- Een substantiële investering in (onderhoud van) veilige infrastructuur, met name op het onderliggend wegennet en in fietsinfrastructuur;
- Gericht benutten van technologische en juridische innovaties;
- Evidence-based beïnvloeding van verkeersgedrag (o.a. minder afleiding);
- Meer en slimmer handhaven;
- Meer systematische kennis over het ontstaan van ongevallen;
- Publiek-private samenwerking en financieringsconstructies.

Niet verslappen

Zo'n veertig organisaties zijn inmiddels partner in de Verkeersveiligheidscoalitie. Samenwerking op verschillende terreinen komt steeds meer van de grond, denk bijvoorbeeld aan het Convenant tegen Afleiding in het verkeer en de campagne MO-NO, die gezamenlijk met het ministerie van I&W is opgezet. De Verkeersveiligheidscoalitie is zeer content dat het Verkeersveiligheidsmanifest integraal is overgenomen in het regeerakkoord. Dat geeft een goede uitgangspositie voor de komende jaren. De aandacht mag echter niet verslappen.

Continuïteit bij het verbeteren van verkeersonveiligheid is noodzakelijk. Deze continuïteit moeten we als partners in de Verkeersveiligheidscoalitie samen creëren en bewaken. Dat vereist een voortdurend commitment van alle partners. Deze coalitie kan door haar samenstelling, kennis en kunde een stabiele factor zijn, over kabinetsperiodes heen. Gezamenlijk kunnen wij onderwerpen (politiek) agenderen, aanjagen, monitoren en ook (helpen) uitvoeren. Niet voor alles hoeven wij naar de overheid te kijken, veel initiatieven kunnen we als partners ook gezamenlijk oppakken. Daarbij is een duidelijk, integraal en toetsbaar beleidskader echter ook belangrijk. Om richting te geven en samenwerking verder te bevorderen. En om te kunnen bewaken dat we de juiste weg bewandelen en effectieve maatregelen treffen. Samenwerking met de Onderzoeksraad gebeurt al en ook een korte lijn met de ILT is waar nodig te leggen.

Tot slot

De samenleving loopt vele veiligheidsrisico's. Elk van deze risico's vraagt om de aandacht en de aanpak die nodig is. Aandacht voor verkeersveiligheid is en blijft noodzakelijk. Het thema is van groot maatschappelijk belang, gezien de impact die het heeft op de samenleving. Iedereen kan op elk moment betrokken raken bij een verkeersongeval, met alle vreselijke gevolgen van dien. Het vraagt van alle belanghebbenden een continue inzet om mee te werken aan de aanpak en het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers. Er zijn al de

nodige waakhonden die een rol hebben bij het verbeteren van de verkeersveiligheid. Laten we die rol gezamenlijk met verve vervullen!

Ook meedoen? Kijk op www.verkeersveiligheidscoalitie.nl.

Dr. M.H.T.M. Haerkens, founder/CEO Wings of Care

*Just Culture: op weg naar een optimaal
veiligheidsklimaat voor patiënt en zorgprofessional*

De patiëntenzorg wordt in toenemende mate multidisciplinair. Dit heeft tot gevolg dat professionals met zeer diverse opleidings- en ervaringsachtergronden moeten samenwerken in behandeltrajecten. Soms in persoon (zoals op een operatiekamer), soms via verwijzing (zoals van huisarts naar tweede lijn), en soms in een setting waar verschillende behandelaars op verschillende momenten en locaties hun bijdrage leveren aan een behandeling (zoals in de geestelijke gezondheidszorg).

Maar is het samenbrengen van intrinsiek gemotiveerde, hoogopgeleide en ervaren zorgverleners wel voldoende basis voor een veilig proces? En helpt het huidige toezicht voldoende om dit te borgen? Het werken in groepsverband maakt eigenschappen in de mens los die contraproductief kunnen zijn, ook bij zorgprofessionals. Daaraan liggen meerdere factoren ten grondslag, zoals opleiding en veiligheidsklimaat.

Opleidingen

Van oudsher richten (para-)medische opleidingen zich op de kennis en technische vaardigheden waarover beroepsprofessionals moeten beschikken voor het werk binnen het eigen vakgebied. Medici en verpleegkundigen worden separaat opgeleid, gezamenlijke modules van universiteiten en niet-universitaire opleidingsinstituten zijn schaars en iedere opleiding concentreert zich op de eigen kerncompetenties. Het merendeel hier-

van is technisch van aard, multidisciplinaire training van teamvaardigheden ontbreekt.¹

Fouten

Fouten maken is menselijk, maar in de zorg kunnen de gevolgen van een fout groot zijn voor alle betrokkenen. Bij medische missers kan de zorgverlener rekenen op een zeer kritische blik van patiënten, collegae, ziekenhuisleiding, IGJ, tuchtcollege, civiele rechter en pers. Op dit moment kunnen de eerste vier categorieën in beginsel beschikken over alle in een dossier aanwezige informatie. Dit kan door zorgprofessionals als bedreigend worden ervaren, met als gevolg dat zorgverleners zich terugtrekken in het harnas van de eigen autonomie en minder openheid geven over (bijna) gemaakte fouten.

Gevoelens van professionele kwetsbaarheid kunnen er zelfs toe leiden dat patiënten met een verhoogd risico worden gemed. Bovendien kan de werkmotivatie worden ondergraven, wat niet alleen een bedreiging voor de patiëntveiligheid vormt, maar tevens kan bijdragen aan het probleem van de toch al aanzienlijke personeelskrapte.

Veiligheidsklimaat en procesveiligheid

Een optimaal veiligheidsklimaat is belangrijk aangezien het positief correleert met procesveiligheid, zowel in de medische zorg als in andere hoogkritische sectoren zoals de lucht- en ruimtevaart, offshore/scheepvaart of kernenergie.² Omgekeerd

¹ *Handboek patiëntveiligheid* 2017, hfd. 23: 'Samenwerken, communicatie, aanspreken: teamaspecten van patiëntveiligheid'.

² Grech M.R., Horberry T.J., Koester T., *Human Factors in the Maritime Domain*. CRC Press 2008, p. 130-132;

Griffith C., Roberts D.L., Wakeham R.T., 'A Meta-Analysis of Crew Resource Management/Incident Command Systems Implementation Studies in the Fire and Emergency Services', *JAAER* 2015, 25 (1), p. 1-25;

Nixon J, Leggatt A, Campbell J., 'The development and assessment of behavioural markers to support counter-IED training', *Applied Ergonomics* 2015, 48, p. 130-137.

beïnvloedt een ongunstig veiligheidsklimaat binnen teams de procesveiligheid ongunstig.

‘Just Culture’ streeft naar een geloofwaardige, niet-straffende respons jegens menselijke fouten en tegelijkertijd de consequente aanpak van overtredingen. Beide Just Culture basisprincipes sluiten goed aan bij (toezicht op) het zorgproces:

1. Zorgprofessionals dienen veilig te kunnen leren van een eenmaal gemaakte fout. Door te leren van zowel de eigen gemaakte fouten als die van een collega zal de kans op herhaling afnemen, wat de procesveiligheid ten goede komt. Goed gedocumenteerde casuïstiek is een krachtig trainingsmiddel, maar komt slechts beschikbaar door openheid van beroepsgenoten. Een belangrijke voorwaarde voor openheid is dat het onderzoek naar een fout in het kader van patiëntveiligheid voor alle betrokken professionals veilig is: om tot volledige informatie te kunnen komen mogen verklaringen en ter beschikking gestelde informatie nimmer leiden tot negatieve aandacht voor, of zelfs vervolging van, de melder. Daarom dient dit onderzoek onafhankelijk te geschieden van de aanpak van overtredingen, zowel binnen het ziekenhuis als op toezichtniveau (onafhankelijk onderzoek en opvolging door een externe instantie).
2. Overtredingen, nalatigheid en ongewenst gedrag dienen te worden gecorrigeerd en zo nodig bestraft om gestelde normen te bewaken.

Hiervoor zijn het ziekenhuis zelf, IGJ, tuchtcolleges en de civiele rechter reeds de aangewezen partijen. Maar omdat een beklagde niet hoeft mee te werken aan een eigen veroordeling hoeft de gegeven informatie niet altijd volledig te zijn.

Om Just Culture in de zorg tot zijn recht te laten komen dienen beide genoemde taken (optimaal leren van fouten én correctie van overtredingen) in juridisch gescheiden informatiedomeinen te worden belegd, zowel op organisatieniveau als bij toezichthoudende instanties.

Cultuurinterventie – Human Factors in de zorg

De beroepsluchtvaart is een domein dat als gevolg van onderzoeksrapporten van ernstige incidenten – zoals van de ramp op Tenerife³ – reeds vroeg falend teamfunctioneren in de context van een suboptimaal veiligheidsklimaat heeft herkend als diepe oorzaak van incidenten.⁴ Het vakgebied Human Factors (HF) onderzoekt onder meer deze materie, en iedere beroepsmatig lucht varende wordt tegenwoordig verplicht getraind in teamfunctioneren en HF-awareness middels het ‘Crew Resource Management’ (CRM)-curriculum. CRM heeft gezorgd voor een zeer effectieve cultuurinterventie in de professionele luchtvaart en een uitstekende vliegveiligheid als resultaat.

Ook de gezondheidszorg is te beschouwen als een hoogkrijsproces, met het risico op ernstige gevolgen van foute beslissingen. HF kan ook hier de basis vormen voor incidenten, bijvoorbeeld door:

- onvoldoende gestandaardiseerde, niet voor alle behandelaren inzichtelijke statusvoering kan cruciale informatie op beslistmomenten ontbreken;
- het ontbreken van een gezamenlijke start van een therapeutisch proces met het gehele team middels een briefing, waarbij alle kritische informatie wordt besproken;
- een gebrek aan leiderschapsvaardigheden bij de voorzitter van een multidisciplinair overleg (MDO), waardoor er geen evenwichtige besluitvorming plaatsvindt.
- een afdelingshiërarchie die te steil (‘onaantastbare baas’) of

³ ‘Final report and comments of the Netherlands Aviation Safety Board of the investigation into the accident with the collision of KLM Flight 4805, Boeing 747-206B, PH-BUF and Pan American Flight 1736, Boeing 747-121, N736PA at Tenerife Airport, Spain on 27 March 1977’, ICAO Circular 153-AN/56.

⁴ Cooper G.E., White M.D., Lauber J.K., *Resource management on the flightdeck: proceedings of a NASA/industry workshop*, Moffett Field: NASA Ames Research Center, NASA CP-2120, 1980.

juist te vlak ('vriendjes') is, waardoor elkaar kritisch aanspreken moeilijk wordt;

- een te grote autonomie van individuele therapeuten, waardoor een gezamenlijk behandeltraject onvoldoende wordt afgestemd;
- het ontbreken van een gestandaardiseerde gezamenlijke terugblik op een behandelproces (debriefing) en het identificeren van leermomenten. Betrouwbare, goed vergelijkbare studies over medische fouten zijn schaars. Dit maakt het identificeren van leermomenten en dus het verbeteren van de multidisciplinaire teamprestatie niet eenvoudig.

Ook in de zorg zou een CRM-curriculum, mits goed gestandaardiseerd, van nut kunnen zijn.⁵ In mijn proefschrift *Human Factors and Team Performance* wordt het CRM-curriculum naar het zorgdomein vertaald, en wordt een interventiemethodiek beschreven om deze werkwijze te borgen op een ziekenhuisafdeling.⁶ Teneinde toekomstig wetenschappelijk onderzoek naar het veiligheidsklimaat in de zorg te faciliteren werd een internationaal erkend meetinstrument voor het veiligheidsklimaat gevalideerd voor de Nederlandse klinische setting (SAQ-NL).⁷ Vervolgens werd de invloed van de CRM op het veiligheidsklimaat van zeventien hoogrisico-afdelingen onderzocht. Op alle afdelingen werd een verband gevonden tussen CRM en een verbeterd veiligheidsklimaat. In onze IC-studie correleerde CRM, naast een verbeterd veiligheidsklimaat, bovendien met een betere outcome voor deze kwetsbare patiënten-

5 Haerkens M.H.T.M., Jenkins D.H., van der Hoeven J.G., 'Crew resource management in the ICU: the need for culture change', *Ann Int Care* 2012, 2, p. 39.

6 Haerkens M.H.T.M., *Human Factors and Team Performance*, proefschrift 2017.

7 Haerkens M.H.T.M., van Leeuwen W., Sexton J.B., Pickkers P., van der Hoeven J.G., 'Validation of the Dutch language version of the Safety Attitudes Questionnaire (SAQ-NL)', *BMC Health Services Research* 2016, 16, p. 385.

groep.⁸ Uit de database was tevens een lijst van succes- en faalfactoren voor CRM-implementatie te identificeren, evenals verbeterpunten (geformuleerd door zorgprofessionals tijdens alle CRM-trainingen) en barrières voor het doorvoeren van geleerde methodieken op de werkvloer.

Tot slot

Om de patiëntveiligheid te borgen dient voor een optimaal veiligheidsklimaat in alle gelederen te worden gezorgd. Just Culture kan dienen als punt op de horizon. Om dit cultuurniveau te kunnen bereiken is scholing van zorgprofessionals en -bestuurders van belang, en een voor de zorg gestandaardiseerd CRM-curriculum kan hiervoor van nut zijn.

Echter, ook een helder juridisch kader voor de principes van Just Culture is hiervoor een vereiste.

Om het leren van fouten te laten rijpen tot een waardevolle component van multidisciplinaire (para)medische zorg en opleidingen is een nationale, onafhankelijke, niet-straffende, toezichthouder een essentiële voorwaarde.

Hier ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Federatie Medisch Specialisten (als vertegenwoordiger van de wetenschappelijke verenigingen), Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), Netherlands Federation of University Medical Centres (NFU) en de overheid.

8 Haerkens M.H.T.M., Kox M., Lemson J., Houterman S., van der Hoeven J.G., Pickkers P., 'Crew Resource Management in the Intensive Care Unit: a prospective 3-year cohort study', *Acta Anaesthesiologica Scandinavica* 2015 (59), 10, p. 1319-1329.

Prof dr. ir. G.L.L.M.E. Reniers, hoogleraar veiligheid van
gevaarlijke stoffen aan de TU Delft

*Pleidooi voor een 'orgaan voor veiligheid bij
besluitvorming' (OVV)*

Het Concept Veiligheid

Veiligheid is een vreemd concept. Iedereen wil er meer van, maar beseft tegelijk dat de hoeveelheid ervan eindig dient te zijn om nog zaken te kunnen doen of om nog op een kwaliteitsvolle manier te kunnen leven. Iedereen denkt dat hij relatief veilig is, maar denkt tegelijk dat de ander misschien wel gevaar loopt. Iedereen denkt aan wat veiligheid vraagt aan allerlei inspanningen (financieel, in tijd, in middelen enzovoort), maar denkt niet automatisch aan wat de investeringen in veiligheid opgebracht hebben op het einde van de dag. Veiligheid is een voortdurend discontinu streven naar een evenwicht, een balans, in een volcontinue en uiterst dynamische wereld, en soms in uiterst onvriendelijke en/of ongunstige omstandigheden.

Veiligheid is daarom onlosmakelijk en intrinsiek verbonden met het nemen van beslissingen, op alle niveaus: strategisch, tactisch, operationeel, op lange termijn, op middellange termijn en op korte termijn. Bij het nemen van beslissingen – alle beslissingen – zijn eigenlijk grosso modo drie factoren met elkaar af te wegen: Kosten, Tijd en Kwaliteit. Afwegingen in verband met veiligheid behoren tot de factor 'Kwaliteit'. Men wenst doorgaans goederen en diensten te bekomen tegen een zo laag mogelijke kost, in een zo kort mogelijke tijdspanne en met een zo hoog mogelijke kwaliteit. Deze factoren werken elkaar tegen: een kortere tijdspanne gaat bijvoorbeeld hand in hand met een hogere kost en/of lagere kwaliteit, een hogere kwaliteit (en meer veiligheid) betekent bijvoorbeeld een langere tijdspanne en/of hogere kost. Men is geneigd om een van deze drie factoren meer aandacht te geven dan de twee andere, en meestal nemen Kosten en/of Tijd de overhand, terwijl beslissingen net op-

timaal zijn als de drie parameters evenwaardig en geïntegreerd worden bekeken en meegenomen.

De factoren ‘Kosten, Tijd en Kwaliteit’ in besluitvorming

Er dient dus voor gewaakt te worden dat de drie factoren die belangrijk zijn bij het nemen van beslissingen, namelijk Kosten, Tijd, en Kwaliteit, op een evenwichtige manier worden meegenomen in de besluitvorming van een onderneming. Dit is wat managers van ondernemingen en huidige handhavers en inspecties trachten te doen. Men kijkt naar veiligheidsbeslissingen, -maatregelen en -observaties (toestanden) in een onderneming, wikt en weegt volgens wetgeving, reglementering en persoonlijke inzichten en ervaring, en velt een oordeel (op gebied van veiligheid).

Spijtig genoeg gebeurt dit al te vaak op een subjectieve of semi-subjectieve manier en heeft men er belang bij om de ene factor zwaarder te laten doorwegen dan de andere factor(en). Dikwijls is het de veiligheid binnen de factor ‘Kwaliteit’ die het onderspit moet delven bij beslissingen. Op deze manier worden er veel suboptimale veiligheidstoestanden via subjectiviteit ongemoeid gelaten, of te goeder trouw (bijvoorbeeld door onvoldoende kennis en ervaring) aanvaard, of met de mantel der liefde toegedekt. Resultaat is dat men suboptimale beslissingen blijft nemen. Zulke beslissingen vormen een potentieel gevaar op gebied van veiligheid. Beslissingen waarbij de factor Kwaliteit (en dan in het bijzonder veiligheid) te weinig aandacht kreeg ten opzichte van Kosten en Tijd, kunnen immers onherroepelijke schade veroorzaken, op individueel niveau (mensenslevens), op ondernemingsniveau (faillissementen) maar tevens zelfs op maatschappelijk niveau (ontwrichting).

Het Orgaan voor Veiligheid bij Besluitvorming

In dit opzicht is het installeren van een onafhankelijk en kritisch orgaan dat specifiek oog heeft voor de veiligheidsaspecten van beleidsbeslissingen, te verdedigen. Zulk een orgaan zou m.i. een belangrijke rol kunnen spelen in publieke en private

besluitvorming. Laten we dit orgaan het Orgaan voor Veiligheid bij Besluitvorming, kortweg OVB, noemen. Niet enkel ondernemingen, maar tevens gemeenten en provincies dienen beslissingen te nemen waarbij veiligheidsaspecten een rol spelen. Het OVB kan bij publieke en private besluitvorming beleidsbeslissingen toetsen op alle domeinen van veiligheid, inclusief bijvoorbeeld beleid, visie en strategie rond cybersecurity en fysieke security bij kritische infrastructuren.

Dit zou een proactieve onafhankelijke en objectieve benadering inhouden die garandeert dat veiligheidsaspecten voldoende zijn meegenomen in de besluitvorming van organisaties. Voorts kan het ook tot de verantwoordelijkheden van het OVB behoren om na te gaan of veiligheidsaanbevelingen van provincie, gemeenten, inspectie, OVV en dergelijke, werden en worden opgevolgd. In dit opzicht is het belangrijk dat dit OVB zijn eigen agenda kan bepalen, terwijl er door het orgaan tevens verantwoording naar het publiek dient afgelegd te worden rond de acties en resultaten ervan.

Veiligheid als Maatschappelijke Visie

Veiligheid is een manier van denken bij het nemen van beslissingen en het ondernemen van acties, het maken van producten, het uitvoeren van diensten, en dergelijke. Veiligheid moet niet gezien worden als een gebod of als ‘manier van leven’, maar wel als een manier om op lange termijn zo gelukkig mogelijk te blijven leven, als individu en evenzeer als maatschappij. Daar hoort bij dat men zich informeert, dat men een open geest hanteert, dat men denkt op korte én op langere termijn, dat men bij beslissingen evenwichtig de drie factoren Kosten, Tijd en Kwaliteit meeneemt, enzovoort. Met andere woorden, men dient zich bewust te zijn van zijn omgeving en van het systemische karakter van beslissingen en acties. Deze manier van denken is niet aangeboren en bij de meeste mensen helemaal niet intuïtief.

Het belang van onderwijs over het omgaan met risico's kan daarom niet overschat worden. Het besef dat slechte of korte-

termijnbeslissingen kunnen – en veelal zullen – leiden tot ongewenste gevolgen op langere termijn is spijtig genoeg niet aangeboren. Men dient dit via levenservaring, via trial-and-error, maar beter nog via het onderwijs op een proactieve wijze, te leren. Onderwijsprogramma's dienen daarom rekening te houden met belangrijke veiligheidsthema's en veiligheidsconcepten, risicodenken, omgaan met onzekerheden enzovoort.

Onvoldoende aandacht voor de factor 'Kwaliteit' (meer bepaald veiligheid) bij beslissingen, of erger nog, sjoemelen met veiligheid, leidt onherroepelijk tot persoonlijke en maatschappelijke verliezen. Als maatschappij hebben we eigenlijk al veel te lang zulke onnodige veiligheidsgesjoemel-verliezen aanvaard. Het is nu tijd voor een nieuwe maatschappelijke visie met veiligheid – het bewust en verstandig omgaan met risico's – als uitgangspunt. Een Orgaan voor Veiligheid bij Besluitvorming zou prima passen binnen deze nieuwe maatschappelijke visie.

J.J. de Wit MSSM, Solution Manager Enterprise Security,
Siemens Nederland N.V., Building Technologies

Reactie op notitie 'een kritische waakhond voor de veiligheid?' van september 2018

Hooggeleerde heer,

Hartelijk dank voor het toezenden van uw brief 'Een kritische waakhond voor veiligheid?'. Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de inhoud van deze brief. In uw brief herken ik het discours rond de verantwoordelijkheid voor veiligheid waarin de SMV al jaren de toon zet.

Vanuit mijn positie binnen een private organisatie onderschrijf ik uw oproep tot het instellen van een 'waakhond voor veiligheid'. In het huidige stelsel van toezicht wordt naar mijn

idee te weinig lering getrokken uit incidenten en aanbevelingen uit onderzoeken. Pas nadat aanbevelingen zijn opgenomen in vigerende wetgeving of normen, worden zij door organisaties en toezichthouders serieus genomen. Op deze wijze worden waardevolle lessen helemaal niet of pas na lange tijd onderdeel van operationeel veiligheidsbeleid. Een waakhond zou bij kunnen dragen aan:

- het versnellen van het vertalen van aanbevelingen in wetgeving;
- het najagen van aanbevelingen die (nog) niet in wetgeving zijn verankerd;
- het motiveren van toezichthouders om geleerde lessen in de toezichtspraktijk mee te nemen;
- het fungeren als aanspreekpunt voor veiligheid, een ‘ombudsman voor veiligheid en toezicht’.

Vanuit mijn positie binnen de private sector voel ik de behoefte enige kanttekeningen te plaatsen en aanbevelingen te formuleren vanuit het gezichtspunt van (private) organisaties onder toezicht.

Regeldruk

Organisaties onder toezicht, zowel publiek als privaat, worden reeds geconfronteerd met dynamische en toenemende regelgeving en (vele) verschillende toezichthouders. Grotere organisaties zoals Siemens kunnen de capaciteit en kennis implementeren om regelgeving en toezicht naar behoren te faciliteren. Kleinere organisaties (tot aan het grotere MKB) hebben daar beduidend meer moeite mee. Het toevoegen van een waakhond zou niet mogen leiden tot een verhoging van regeldruk voor organisaties. Het draagvlak voor een waakhond zal, zowel binnen organisaties onder toezicht als binnen de politiek, afnemen naarmate de regeldruk toeneemt. Ik denk dat een waakhond binnen de bestaande toezichtpraktijk van grote toegevoegde waarde kan zijn door het stimuleren, controleren en ondersteu-

nen van reeds operationele toezichtinstanties en het bestaande systeem van toezicht.

Risicomanagement

In de notitie wordt gesteld dat organisaties afwegingen maken tussen veiligheid en met name economische belangen. Dat is een juiste constatering, de afweging van organisatiebelangen en risico's, waaronder veiligheid, vindt, bewust en onbewust, voortdurend plaats. Binnen de kaders die vigerende regelgeving stelt is dit een vrijheid en verantwoordelijkheid die aan organisaties wordt gelaten. Dit is niet per definitie een ongewenste situatie, zolang organisaties deze vrijheid en verantwoordelijkheid serieus nemen. Uw notitie schetst vele voorbeelden van incidenten bij organisaties die deze verantwoordelijkheid, bewust of onbewust, niet serieus nemen. Er zijn echter meer organisaties die deze verantwoordelijkheid wel degelijk voelen en in hun operatie hebben verankerd. Vanuit het gezichtspunt van (private) organisaties is het dan ook niet strikt noodzakelijk deze vrijheid en verantwoordelijkheid verder in te perken. Wat ik echter wel noodzakelijk acht is dat deze door wetgeving gelaten ruimte door organisaties op een verantwoorde wijze wordt benut. Zoals ik reeds in eerdere reacties heb gesteld, acht ik het noodzakelijk dat organisaties transparant verantwoording afleggen over hun risico-afwegingen. Toezichthouders en de samenleving, gestimuleerd door de waakhond, kunnen de risico-afwegingen van organisaties op deze wijze inhoudelijk beoordelen. Indien geconstateerd wordt dat organisaties onverantwoorde risico's nemen kunnen deze (publiekelijk) aan de kaak worden gesteld. Een waakhond kan hierachter de drijvende kracht zijn.

Toepassingsgebied

Na incidenten wordt veelal diepgravend onderzoek ingesteld, waarin ook aanbevelingen ter verbetering worden geformuleerd. Ten onrechte worden deze aanbevelingen door organisaties even vaak afgedaan als 'slechts van toepassing op de direct

betrokken organisatie of de sector waarin deze organisatie opereert'. Een veralgemeniseerde toepassing van aanbevelingen vindt nauwelijks plaats. Een waakhond zou deze veralgemening kunnen initiëren en stimuleren en daarmee de contour van de aanbevelingen verruimen. Zowel toezichthouders als belangenverenigingen zouden gewezen kunnen worden op de aanbevelingen en van hen kan een implementatie worden gevraagd binnen hun sector. Daarnaast kenmerkt de huidige maatschappij zich door een zekere vluchtigheid van aandacht voor incidenten. Na een eerste 'hype' vervliegt de aandacht en daarmee 'the sense of urgency' voor organisaties. De waakhond zou zich echter in de aanbevelingen kunnen vastbijten en zorgdragen voor een blijvende terugkerende focus. Deze focus kan leiden tot aanpassingen in wetgeving, aanpassingen van de toezichtspraktijk en blijvende aandacht in het publieke discours.

Revitalisering van toezicht in Nederland

Hoewel bestuurlijk Nederland dit mogelijk zal tegenspreken denk ik dat gesteld kan worden dat de effectiviteit van met name het toezicht op nieuwe technologische ontwikkelingen en technische infrastructuur in de loop der jaren is afgenomen. Dit wordt naar mijn mening voornamelijk veroorzaakt door een tweetal factoren: snelle maatschappelijke en technische ontwikkelingen en de inhoudelijke expertise van het toezicht zelf. In de huidige maatschappij volgen technologische en daarmee gepaard gaande sociale ontwikkelingen elkaar in snel tempo op. Deze ontwikkelingen kunnen door wetgevende en normstellende organen niet tijdig worden gevolgd door wellicht noodzakelijke aanvullende of gewijzigde wetgeving en normkaders. Het stelsel van toezicht volgt deze organen en 'loopt veelal achter de feiten aan'. Ten tweede dragen deze snelle ontwikkelingen bij aan het vergroten van de kennisachterstand van toezichtinstanties. Veel vooral technologische, complexe en genetwerkte systemen en processen vragen diepgaand specialistisch inzicht en kennis. Toezichthouders, vaak met een

verkokerd perspectief en beperkte verantwoordelijkheid, hebben moeite de risico's van deze complexe technologische processen afdoende te doorzien. Deze twee factoren leiden tot enerzijds achterhaald toezicht (op nieuwe ontwikkelingen wordt te weinig toezicht gehouden) en anderzijds tot inhouds-arm toezicht (toezichthouders hebben te weinig kennis om een inhoudelijke toets uit te voeren). Dit resulteert in de reeds regelmatig door de SMV bekritiseerde 'papierse veiligheid', het afwerken van checklijsten zonder veel aandacht voor de inhoud. Een waakhond kan hier een belangrijke rol spelen door politiek, bestuur en toezichtinstanties op omissies in toezicht te attenderen.

Eén aanspreekpunt voor veiligheid

Terecht wordt in uw brief gesteld dat één eenduidig aanspreekpunt voor veiligheid ontbreekt. Een waakhond zou als een 'onafhankelijke ombudsman voor veiligheid' aanspreekpunt kunnen zijn voor organisaties en individuen die mogelijke misstanden, toezichtfraude, onduidelijkheden en omissies in toezicht willen melden. Een waakhond zou, met zo nodig inachtnaam van vertrouwelijkheid, het bestuur, toezichtinstanties of organisaties kunnen aanspreken op onverantwoord gedrag, onduidelijke regels of zelfs falend toezicht. Met het publieke debat als ultiem machtsmiddel kan een waakhond afdoende interveniëren en daadwerkelijk het algemeen belang dienen.

Tot slot

De aanleiding en teneur van uw beschrijving van het huidige toezicht leiden tot herkenning. Ik zie, binnen de hierboven geschetste kaders, ook een zeer belangrijke rol weggelegd voor een onafhankelijke waakhond en ondersteun uw initiatief dan ook van harte.

Met dit korte opiniestuk hoop ik vanuit een private organisatie een waardevolle aanvulling op uw initiatief te hebben gegeven. Uiteraard ben ik gaarne bereid een en ander nader toe te lichten en mee te werken aan een publicatie.

Mr. R.F.B. van Zutphen, Nationale ombudsman;
J.F.P.M. van de Wiel MSc, omgevingsmanager bij de
Nationale ombudsman

Er zijn meerdere wegen die tot effectiviteit leiden

Zijn overheidsinstanties van wie hun aanbevelingen worden overgenomen effectief? Natuurlijk. Maar er is meer. Wie partijen bij elkaar brengt rondom een gezamenlijk probleem, zoals de Nationale ombudsman steeds vaker doet, is ook effectief.

Het werkveld van de Nationale ombudsman is breed. Domeinen als wonen en zorg, veiligheid, werk en inkomen zijn aan de orde van de dag. Ieder domein heeft specifieke kenmerken en onderwerpen. Er is veel wet- en regelgeving, er spelen veel belangen en veel (overheids)instanties zijn betrokken. De domeinen hebben met elkaar gemeen dat ze complex zijn en niet altijd makkelijk te doorgronden.

De missie van de Nationale ombudsman is ‘wij geloven dat het perspectief van burgers geborgd moet worden in alles wat de overheid doet’. Een missie die richting geeft aan het werk en doelstellingen die centraal staan bij de Nationale ombudsman. Werk dat ook wordt gestuurd door te kijken naar wat klachtbehandelaars willen bereiken, naar wat burgers willen bereiken en naar wat de wetgever voor ogen had bij het instellen van de Nationale ombudsman. Op basis daarvan hanteren wij twee hoofddoelstellingen van klachtbehandeling:

1. de burger (op weg) helpen;
2. leren van de klacht voor de toekomst.

Dit zijn doelstellingen die voor elke overheidsinstantie leidend moeten zijn.

Soms is onderzoek op eigen initiatief nodig

De Nationale ombudsman heeft verschillende instrumenten tot

zijn beschikking om de genoemde doelstellingen te bereiken. Een daarvan is het ‘onderzoek uit eigen beweging’. Vaak omvangrijke onderzoeken, ook in vergelijking tot de individuele klachtbehandeling. De onderzoeken uit eigen beweging kenmerken zich doordat zij antwoorden proberen te geven op vragen als:

- Wat mag een burger in redelijkheid van de overheid verwachten als het gaat om gemeentelijke schuldhulpverlening?¹
- Hoe gaat de Belastingdienst om met mensen die post van de Belastingdienst niet digitaal kunnen of willen ontvangen? Heeft de Belastingdienst voldoende oog voor deze mensen?²

Deze onderzoeken proberen dus antwoorden en aanbevelingen te geven om burgers op weg te helpen én overheden te laten leren voor de toekomst. Op basis van meerdere signalen en klachten wordt zo’n onderzoek opgestart en wordt gekeken hoe het samenspel tussen burger en overheid is verlopen – gegeven het bestaande systeem van checks-and-balances – én hoe het beter kan.

Hoe effectief is onderzoek uit eigen beweging?

Hoe effectief zijn we dan eigenlijk met onze onderzoeken? De Nationale ombudsman constateert in ieder geval dat niet altijd alle aanbevelingen worden opgevolgd, of worden geïnterpreteerd zoals bedoeld.

Juist daarom is het nuttig om stil te staan bij hoe effectief dit soort onderzoeken is. En wat er beter kan. Hiernaar heeft de Nationale ombudsman Van de Bunt Adviseurs kwalitatief onderzoek laten doen. Deze bijdrage is met name gebaseerd op de uitkomsten van dat onderzoek, zoals dat is opgetekend in het

¹ *Het burgerperspectief op schuldhulpverlening*, rapport 2016/050.

² *Het verdwijnen van de blauwe envelop* – rapport 2016/030.

rapport *Over effectiviteit gesproken*³ uit april 2017. Tien grote onderzoeken van de Nationale ombudsman zijn voor het onderzoek onder de loep genomen.

Effectiviteit: doelrealisatie en toegevoegde waarde

Hoe effectief de Nationale ombudsman is en kan zijn, hangt enerzijds af van de mate van doelrealisatie en anderzijds van de toegevoegde waarde van het onderzoek.

De doelrealisatie gaat over het verhelpen van het geconstateerde probleem én welk doel wij met het onderzoek beogen. Daarin zijn zes niveaus te onderscheiden, bijvoorbeeld dat van een inspanning van een bestuursorgaan om verbetering te realiseren of dat burgers het probleem niet meer ervaren.

De toegevoegde waarde is ook een belangrijke factor wanneer het over effectiviteit gaat. Niet dat dit makkelijk te bepalen is, maar wel de moeite waard. Het gaat over ‘de optelsom van het aantal burgers dat profijt heeft van beter overheidsop treden, de ernst van de schade of impact op het leven van de betrokken burger(s) en de mate waarin het onderzoek van de Nationale ombudsman het verschil maakt’.⁴

Hoe ver komt de Nationale ombudsman

In welke mate het doel wordt bereikt, en wat de toegevoegde waarde is hebben we niet volledig zelf in de hand. In het systeem van checks-and-balances geldt nu eenmaal, en dat is waardevol, dat wij niet alleen zijn. Onze uiteindelijke effectiviteit volgt uit een complex samenspel van externe en interne factoren én welk doel we zelf hebben gesteld (zie ook afbeelding ‘effectiviteit onderzoeken uit beweging Nationale ombudsman’).⁵

³ Van de Bunt Adviseurs (2017). *Over effectiviteit gesproken. Onderzoek naar de effectiviteit van de onderzoeken uit eigen beweging van de Nationale ombudsman*. Beschikbaar via <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/over-effectiviteit-gesproken>.

⁴ Van de Bunt Adviseurs (2017), p. 5.

⁵ Van de Bunt Adviseurs (2017), p. 7.

In het rapport *Over effectiviteit gesproken* staan acht interne invloedfactoren genoemd. Bijv. de kwaliteit van het onderzoeksrapport. Maar ook van invloed is hoe we gebruikmaken van het recht om bepaalde informatie op te vragen en de mate en wijze waarop we bepaalde bestuursorganen betrekken. Daarnaast zijn er externe factoren waar we geen invloed op hebben, zoals politieke keuzes. Wel zijn we zelf aan zet om te bepalen of en hoe we reageren op bijv. acties van anderen die op hetzelfde onderwerp bezig zijn.

Een stevige basis door wet- en regelgeving

In het systeem van checks-and-balances, dat van invloed is op de relatie burger-overheid, hebben wij zo ook een rol te spelen. Een rol die we grotendeels zelf invullen middels de keuzes die wij maken om al dan niet rekening te houden met de genoemde invloedsfactoren. Ons voordeel is, dat moet gezegd worden, dat de onafhankelijke positie van de Nationale ombudsman vastligt in wet- en regelgeving. Dat geeft een stevige basis om onze doelstellingen te bereiken en uitvoering te geven aan de taken die de Nationale ombudsman heeft.

Vier lessen over effectiviteit uit de praktijk van de Nationale ombudsman

Onze onderzoeken uit eigen beweging hebben effect. De mate waarin verschilt weliswaar, en hangt o.a. af van eerdergenoemde factoren en hoe we daarmee omgaan. Slim effectief zijn is daarmee steeds weer een uitdaging. Maar de conclusies en aanbevelingen van onze rapporten hebben invloed op de manier waarop de overheid omgaat met haar burgers en krijgen vaak aandacht in de media. Ook al worden niet altijd onze aanbevelingen opgevolgd.

De uitkomsten van het eerder aangehaalde rapport over effectiviteit helpen bij het formuleren van een antwoord op de vraag of en hoe onderzoek en aanbevelingen effectief zijn voor iedereen. Daarom delen we graag de volgende vier door de Nationa-

le ombudsman geleerde lessen met andere instanties die onderzoek en aanbevelingen doen:

1. Kies de juiste adressering en formulering voor je aanbeveling⁶

Aanbevelingen vallen niet altijd in goede aarde of missen hun doel. Zo is er soms sprake van indirecte adressering: Zo ontvangen de uitvoeringsorganisaties juist aanbevelingen waar ze hun eigenaar/opdrachtgever voor nodig hebben. In dat laatste geval leidt dat tot een gevoel van onmacht bij de uitvoeringsorganisatie en niet tot een zekere beweging aan de kant van de eigenaar/opdrachtgever. En naast de adressering, let dan meteen ook op de formulering van de aanbeveling. Door ze meer specifiek, meetbaar en tijdsgebonden te formuleren voorkom je dat bestuursorganen de ruimte zien om meer algemeen te reageren op aanbevelingen.

2. Monitor de opvolging van je aanbevelingen⁷

Het werk stopt niet na de aanbeveling. Monitoring van gedane aanbevelingen is belangrijk. Uit het onderzoek bleek dat er voor de Nationale ombudsman veel te winnen is wanneer we na afloop van een rapport een actieve rol blijven spelen in de opvolging en het benutten van de opbrengst van het rapport. Dat kan door te vragen hoe het ervoor staat en te kijken wat nodig is om de aanbevelingen verder te helpen.

3. Betrokkenheid van alle actoren vergroot effectiviteit⁸

Bestuursorganen zijn vaker positief over het rapport in de onderzoeken waar ze intensiever bij werden betrokken. De uit-

⁶ Van de Bunt Adviseurs (2017), p. 18.

⁷ Van de Bunt Adviseurs (2017), p. 20.

⁸ Van de Bunt Adviseurs (2017), p. 19.

komst van het onderzoek is dan, aldus de bestuursorganen, evenwichtiger met oog voor de verschillende invalshoeken. Ook juist door te erkennen wat er door betrokkenen is gedaan om problemen te verhelpen. De grotere betrokkenheid leidt tot een grotere mate van acceptatie van de bevindingen en aanbevelingen, ook als deze kritisch van aard zijn.

4. Kies bewust voor het niet doen van onderzoek⁹

Bestuursorganen beoordelen onze toegevoegde waarden niet alleen via onze rapporten en aanbevelingen, maar juist via wat we daaromheen doen. Zo blijkt dat ‘een andere toegevoegde waarde van de No zit in het bijeenbrengen van partijen rondom een gezamenlijk probleem. Daar zit volgens de bestuursorganen nog ruimte voor de No om zijn effectiviteit te vergroten.’ Kortom, soms zijn een onderzoek en aanbeveling niet het meest effectief.

Conclusie

Uit het rapport *Over effectiviteit gesproken* blijkt duidelijk dat er meerdere wegen naar Rome leiden. En ja, veel is te bereiken via gedegen onderzoeken en goede aanbevelingen. Door kritisch te kijken naar je eigen rol daarin, is altijd te leren hoe het beter kan. Zo leerde de Nationale ombudsman dat een vergrote betrokkenheid van bestuursorganen bij het onderzoek en aanbevelingen meer effectiviteit teweegbrengt.

Maar nog belangrijker, effectiviteit wordt soms bereikt door bewust af te zien van onderzoek. Door partijen bij elkaar te brengen rondom een gezamenlijk probleem, zoals de Nationale ombudsman steeds vaker doet, kun je ook effectief zijn. Steeds vaker zoeken wij ook samenwerking en het gesprek met andere organisaties die hetzelfde probleem willen oplossen. Dan gaat het niet enkel om het betrokken bestuursorgaan, maar ook om toezichthouders. Een aanvulling van taken en bevoegdheden,

⁹ Van de Bunt Adviseurs (2017), p. 22.

of een andere inrichting van het systeem van checks-and-balances zijn daarvoor niet nodig.

En gaat dat ten koste van onze onafhankelijke positie? Nee. Want juist via weloverwogen keuzes en inzet van onze instrumenten om ons doel bereiken, het (op weg helpen) van de burger en het laten leren van de overheid, toont zich onze onafhankelijkheid.

Mr. J.A. van den Bos, Inspecteur-Generaal Inspectie Leefomgeving en Transport en Voorzitter Inspectieraad

Al bladerend... bespiegelingen over veiligheid

Voel je je, al bladerend, veiliger? Of vergroot het juist het gevoel van onveiligheid?

Ruim een jaar geleden kwam er een speciale Bosatlas uit: *Bosatlas van de Veiligheid*. Het is een mooie, zelfs indrukwekkende opsomming van wat er zoal in ons land verkeerd kan gaan en wat er zoal aan wordt gedaan om rampen en ander onheil te voorkomen, opgesplitst in tien hoofdstukken, geïllustreerd met kaarten, luchtfoto's en infographics. Ik heb het boek aan alle medewerkers van de ILT cadeau gedaan en hier en daar uitgedeeld aan professionele vrienden en bekenden. Ik kreeg vele, maar vaak tegengestelde reacties. Variërend van geruststellend tot zorgwekkend, van 'Sjonge, wat een risico's lopen we toch' tot 'Jullie doen goed werk'.

Voor mij – al heel wat jaren sta ik dagelijks midden in de praktijk van inspectie, handhaving en toezicht – geeft die *Bosatlas van de Veiligheid* vooral een realistisch beeld. Hij illustreert, heel beeldend, de spanning waarmee inspecties en andere toezichthouders steeds te maken hebben. Zeker een dichtbevolkte, hoogontwikkelde en gecompliceerde samenleving als de Nederlandse, loopt onnoemlijk veel risico, risico's die niet uit te bannen zijn. Maar diezelfde geavanceerde maat-

schappij heeft in de loop der jaren robuuste veiligheidssystemen ontwikkeld.

Neem alleen al onze nationale kopzorg, de waterstaat. Van de polderdijken in de vroege middeleeuwen tot de Deltawerken anno nu valt wellicht geen rechte lijn te trekken. Maar wat stap voor stap is opgebouwd geeft vertrouwen – vertrouwen dat we niet bij de eerste beste storm natte voeten krijgen.

Nee, waterdichte garanties zal niemand geven. Maar wat er staat stelt gerust, voldoende om vannacht rustig te kunnen slapen. Mits we ons er steeds van bewust blijven dat de dijken permanent onderhoud behoeven. Mits we waarschuwingen ter harte nemen. Mits we leren van de lessen van het verleden.

Zo is het niet alleen met de waterstaat, zo is het ook met de voedselveiligheid, de veiligheid op straat en de digitale veiligheid. En zo is het ook in het onderwijs, de industrie, de gezondheidszorg, de land- en tuinbouw, de financiële sector – noem maar op. We moeten, om het huiselijk te zeggen, steeds op onze hoede blijven. Een ongeluk zit letterlijk in een klein hoekje. Onachtzaamheid is een permanent gevaar. En het is heel verleidelijk om te denken dat het wel een tandje minder kan.

Daarom heb ik zekere sympathie voor het pleidooi van Pieter van Vollenhoven voor wat hij een ‘kritische waakhond voor de veiligheid’ noemt. Er is – de opsomming van de Stichting Maatschappij & Veiligheid is overtuigend – in de loop der jaren te veel misgegaan (door slordigheid, door mistasten, door nonchalance en wellicht zelfs door kwaadwillendheid) om achterover te leunen. Alleen al de soms harde, pijnlijke praktijk houdt ook ons als rijksinspecties hardhandig bij de les. Mij zul je daarom niet te snel horen relativeren, laat staan bagatelliseren.

Ja, toezichthouders maken fouten. Ik ken de gebruikelijke ‘verontschuldigen’: de menselijke factor, de soms wel hele erg forse bezuinigingen, de politieke neiging om burgers en bedrijven niet te veel voor de voeten te lopen. Maar het is me te gemakkelijk het over die boeg te gooien. Gelukkig gaat het

meestal goed. Wat telt is wat mis gaat. Ook al is het maar 1 procent van de gevallen.

Het is het klassieke dilemma van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Niemand weet precies wat voorkomen is. Maar iedereen weet wel wat de gevolgen zijn als het net niet sluit. Vandaar dat het toezicht steeds bezig moet zijn zichzelf te verbeteren.

Verbetermanagement – vergeef me het woord – moet hoog op de agenda van toezichthouders staan. Hoe kunnen we inspectie, handhaving en toezicht zo inrichten dat de kans op missers zo klein mogelijk wordt?

Dat is dan ook de reden dat rijksinspecties (om me daartoe te beperken) meer werk maken van het lerend vermogen. Sinds vorig jaar bijvoorbeeld is de Inspectieraad, het afstemmings-overleg van de inspecties, gestart met een Programma Innovatie Toezicht, een samenhangend geheel aan activiteiten dat de weg naar andere, nieuwe vormen van toezicht verkent, inspeland op andere, hogere eisen die vanuit samenleving, bestuur en politiek aan ons worden gesteld.

En dat is maar een voorbeeld om te laten zien dat we niet achteroverleunen.

Maar het is niet voldoende.

Als ik als inspecteur-generaal iets heb geleerd, is het wel dat het nooit voldoende zal zijn. Niet alleen omdat zich steeds weer nieuwe, onverwachte risico's aandienen. Maar ook omdat risico's onvermijdelijk zijn. We zullen er hoe-dan-ook mee moeten leven.

Het is – laat ik duidelijk zijn – onmogelijk risico's uit te sluiten. Wie anders suggereert, geeft zich over aan illusies, gevaarlijke illusies.

Nee, niet eens vanwege de hoge kosten van een alles beheersende overheid. Maar omdat een dichtgetimmerd, dichtgeregeld en dichtgeschroeid leven onleefbaar wordt. Iedereen is in misschien iets meer of mindere mate op z'n vrijheid gesteld. Je wilt toch niet dat overal camera's hangen? Dat weet-ik-hoeveel mensen onder feitelijke curatele komen te staan? Of dat de onderwijsvrijheid weggeorganiseerd wordt?

Dat ongemak heeft ook een principiële kant. Nederland moet het hebben van wat ‘zelforganisatie’ heet. We hebben een goed ontwikkelde particuliere sector. De gezondheidszorg, het onderwijs, het maatschappelijke werk zijn van oudsher toonbeelden van particulier initiatief. Het bedrijfsleven is zo tot bloei gekomen. We hebben er – zonder overdrijving – onze welvaart aan te danken.

Het is die eigen verantwoordelijkheid – zowel van burgers als van bedrijven, van instellingen en instituties – die we moeten koesteren. En die we moeten activeren.

Ja, zelfregulering heet dat. Er zijn mooie, warme woorden over te spreken. Zeker als het niet als vrijbrief wordt gepresenteerd, maar als voorwaarde om gezamenlijk tot een ‘veiliger’ samenleving te komen.

Maar dat blijkt in de praktijk de ene helft van het verhaal. De andere helft is dat zelfregulering te vaak wordt ingezet om zichzelf af te schermen, om anderen, om overheidsinstanties buiten de deur te houden. Het dreigt te veel een middel te worden om de eigen verantwoordelijkheid ‘zoek te maken’.

De 21ste eeuw is ver genoeg gevorderd om voldoende voorbeelden te hebben van waar en hoe het misging. Dat stelt andere, misschien wel hogere eisen aan het toezicht. Veel helderder zullen ‘we’ hebben aan te geven wat wel en wat niet kan.

Laten we de zaken helder benoemen. Burgers, bedrijven en instellingen zijn zelf in eerste instantie verantwoordelijk – voor de veiligheid, voor de kwaliteit, voor het beperken van de risico’s. Op die eigen verantwoordelijkheid zullen ze moeten worden aangesproken, meer dan te vaak gebeurt. Waar die eigen verantwoordelijkheid tekortschiet, zal het toezicht letterlijk handelend moeten optreden.

Misschien is dat wel het grote manco: dat we collectief te gemakkelijk zijn omgesprongen met die eigen verantwoordelijkheid. Te vanzelfsprekend is ervan uitgegaan dat de overheid het wel zou regelen. Dat heeft scheve verhoudingen, verkeerde beelden en, nog erger, valse verwachtingen gecreëerd. Alsof toezicht een soort haarlemmerolie is, een middel tegen alle kwa-

len. Alsof ‘Den Haag’ een verzekeringspolis is.

Daarom laat ook zelfregulering zo vaak te wensen over.

Op papier klopt het. Het is een goede methode gezamenlijk risico’s te beperken. We kunnen niet zonder, ik zou niet zonder willen. Maar enkel en alleen – eerste voorwaarde – in combinatie met een sterke, versterkte eigen verantwoordelijkheid. Plus – tweede voorwaarde – een overheid die het niet even gemakkelijk, even vanzelfsprekend overneemt. Dat is de meest effectieve methode om die eigen verantwoordelijkheid te ondermijnen. Toezicht kan ook in eigen voet schieten.

Daar begint precies mijn aarzeling over Van Vollenhovens kritische waakhond. Wordt zo’n ‘beestje’ niet gemakkelijk een soort instelling die (goed bedoeld, daar niet van) overal doorheen banjert? Helemaal op eigen gezag? Onafhankelijk van wie dan ook? Willen we dat?

Er komt nog iets bij – en dat heeft te maken met het verwachtingspatroon. Beloven we niet veel meer dan valt waar te maken? Suggereert een alles overkoepelend controleorgaan niet dat het veiliger wordt? Geven we ons niet over aan een collectieve veiligheidsillusie?

Dat bezwaar heeft ook een praktische kant.

Ik ben er niet van overtuigd dat zo’n kritische waakhond overal evenveel verstand van heeft. Je vraagt nogal wat van een instelling die zo’n beetje het hele land in de gaten moet gaan houden. Ook zijn er grenzen aan de schaalvergroting. De grote hoeveelheid verschillende onderwerpen is nu voor sommige inspecties al een hele opgave.

Daarom ben ik meer geneigd door te gaan op de weg die we – alle inspecties en toezichthouders, elk op z’n eigen tempo – sinds een jaar of wat zijn ingeslagen: investeren in onze professionaliteit, onze werkwijze, onze expertise, onze samenwerking, onze verhoudingen met de omgeving, onze relaties met burgers.

Dat klinkt minder spectaculair, maar het is minstens zo effectief.

Nee, zo onafhankelijk als Van Vollenhoven voor ogen staat

zijn de rijksinspecties niet. Het zijn stuk voor stuk diensten die uit belastinggeld worden betaald, onder uiteindelijke verantwoordelijkheid van een minister of staatssecretaris opereren, onder toezicht staan van het parlement en zelfs voor de rechter kunnen worden gedaagd. Inspecties zijn ingebed in de parlementaire rechtsstaat – en dat geeft een geruststellend gevoel. Te meer waar ze de afgelopen jaren een eigenstandige positie binnen de rijksdienst hebben verworven, formeel vastgelegd in een ‘aanwijzing’ van de minister-president.

Dat geeft de inspecties voldoende armslag om handhaving en toezicht naar behoren uit te oefenen zonder zichzelf los te zingen van de beleidsvorming in de directe nabijheid van ministers en ministeries.

Het is een constructie die misschien aan de buitenwereld lastig is uit te leggen, maar naar binnen toe zo veel meer impact heeft. Maar dit vergt permanent onderhoud en vernieuwing, van alle betrokkenen, ministers, beleidsambtenaren en IG's. Het levert waakhonden op die niet alleen blaffen, maar ook kunnen bijten.

Als ik door de *Bosatlas voor de Veiligheid* blader, geeft me dat nog wel het meest veilige gevoel.

Prof. dr. R. Torenvlied, hoogleraar Bestuurskunde,
Universiteit Twente;
prof. dr. T.T.M. Palstra, rector magnificus, Universiteit
Twente

Het spanningsveld tussen toezicht en zelfregulering

Inleiding

Met veel plezier hebben wij gevolg gegeven aan het verzoek om een korte bijdrage te schrijven, in de vorm van een essay, over veiligheid en toezicht. Wetenschap staat in dienst van het vergroten van welzijn in de samenleving. Vraagstukken van veilig-

heid en weerbaarheid nemen daar een belangrijke rol in. Veiligheid en weerbaarheid vormen een thema dat direct voortvloeit uit de ‘High-Tech Human-Touch’-missie van de Universiteit Twente. Vraagstukken van veiligheid en weerbaarheid zijn van groot belang voor de Universiteit Twente. Niet in de minste plaats vanwege de vestiging van de bijzondere leerstoel van prof. mr. Pieter van Vollenhoven op het gebied van risicomangement. Veiligheid en weerbaarheid zijn ook belangrijke thema’s in de opleidingen en onderzoeksprogramma’s van de Universiteit Twente. De Twentse post-initiële Master Risico Management richt zich in het geheel op deze vraagstukken.

Toepassingen en gevolgen van moderne technologieën kunnen niet worden begrepen zonder die technologieën te verbinden aan een gedragswetenschappelijk, maatschappijwetenschappelijk en ethisch perspectief. Technologieën bieden grote kansen om het maatschappelijk welzijn te verbeteren, om veiligheid in de samenleving te veergroten. Maar soms leidt de toepassing van technologie, door bedrijven en burgers – en ook door (semi)publieke organisaties – tot nieuwe risico’s en maatschappelijke uitdagingen. Wanneer technologie in interactie met menselijk gedrag leidt tot onaanvaardbare risico’s en veiligheidsvraagstukken, vraagt de samenleving om ingrijpen. Dat ingrijpen kan de vorm krijgen van zelfregulering door bedrijven en burgers. Vaak ook roept de samenleving om toezicht vanuit de overheid.

Spanningsveld tussen zelfregulering en toezicht

Wat als het mis gaat, bijvoorbeeld wanneer een ramp plaatsvindt? Dan ontstaat er een spanningsveld tussen zelfregulering en toezicht. Bedrijven, burgers en (semi)publieke organisaties dragen soms bij aan het ontstaan van een ramp. In Scheveningen, op nieuwjaarsnacht 2019, veroorzaakte een vuurtornado veel brandschade in een gebied rond de boulevard van Scheveningen. De bouwers van vreugdevuren op het strand wordt verweten veel te hoge houtstapels te hebben gemaakt – dit terwijl in vorige jaren al hevige vonkenregens ontstonden bij lagere

houtstapels. De burgemeester van Den Haag wordt verweten te weinig en onduidelijk toezicht te hebben gehouden op de hoogte van de houtstapels. Het is waarschijnlijk dat de verantwoordelijkheid bij beide partijen ligt (bij schrijven van dit essay onderzoekt de Onderzoeksraad voor Veiligheid de gebeurtenissen).

Het spanningsveld tussen zelfregulering en toezicht vinden we ook op andere domeinen, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid – een prominent onderzoeksthema van de Universiteit Twente. Een groot punt van zorg is dat onder Nederlanders de bereidheid tot vaccineren gestaag afneemt over de tijd. Ouders nemen daarmee (on)bewust grote risico's met de gezondheid van hun kinderen en met de gezondheid van andere kinderen (op crèches, kinderdagverblijven, scholen). Weigering van vaccinatie kan andere kinderen ernstige gezondheidsproblemen bezorgen. Bovendien kan verminderde vaccinatiebereidheid een serieus risico vormen voor het terugkeren van eens uitgebannen ziektes. Zelfregulering lijkt niet meer te werken. Daarom klinkt op dit moment een voorzichtige discussie of er toezicht moet komen op welke kinderen zijn gevaccineerd – naast een discussie over de (on)wenselijkheid van vaccinatieplicht. Moderne informatietechnologie kan worden ingezet om vaccinatie te monitoren. Een juridische, ethische en bestuurskundige vraag is hoe een dergelijk overheidstoezicht zich verhoudt tot integriteit in de persoonlijke levenssfeer.

Een ander voorbeeld op het gebied van gezondheid is de gebrekkige toetsing van implantaten in de medische sector. Strikte kwaliteitseisen en normen die wel worden opgelegd aan de productie van medicijnen, blijken niet te worden opgelegd bij de ontwikkeling van implantaten, pacemakers of bekkenbodemplaatjes. Dierproeven worden voldoende geacht voor het in productie nemen van deze invasieve technologieën. Het gevolg is dat veel ongetoetste implantaten worden ingebracht bij patiënten, met allerlei, mogelijk negatieve gezondheidsgevolgen. Patiënten rapporteren voor hen onverklaarbare bijeffecten die niet systematisch zijn onderzocht en gedocumenteerd. Bij

dit voorbeeld speelt niet zozeer een gebrekkige zelfregulering van de burger, als wel die van de medische sector. Het lijkt erop dat een gebrek aan zelfregulering in de medische industrie leidt tot het neerleggen van onverantwoorde risico's bij patiënten. Een gebrek aan (of een blinde vlek in) toezicht door de overheid heeft deze situatie mogelijk gemaakt. Bij dit voorbeeld is veel minder sprake van een juridisch of ethisch dilemma ten aanzien van de persoonlijke levenssfeer van de burger. Hier kan de overheid erop worden aangesproken dat zij haar burgers niet voldoende beschermt tegen een aanpak van de medische industrie met mogelijk negatieve gezondheidseffecten.

Twee dilemma's

Een spanningsveld tussen zelfregulering en toezicht roept enkele dilemma's op, waarvan wij er twee benoemen. Deze dilemma's vormen ook een rode draad in het werk van prof. mr. Pieter van Vollenhoven. Een kenmerk van dilemma's is dat zij een noodzakelijke keuze behelzen tussen alternatieven waarvan de uitkomsten niet gemakkelijk aanvaardbaar zijn.

Het eerste dilemma betreft de afweging tussen een nadruk op de schuldvraag of bestuurlijke verantwoording enerzijds; en het bevorderen van leren door bedrijven, burgers en (semi)publieke organisaties anderzijds. Het vermogen om te leren van een crisis of ramp wordt vaak (sterk) verminderd wanneer de strafrechtelijke en bestuurlijke consequenties van onderzoek voorop staan. Wanneer de strafrechtelijke schuldvraag of bestuurlijke verantwoordelijkheid voorop staan, voelen betrokkenen zich veel minder vrij om te spreken over fouten en weef-fouten in complexe systemen. Een gerichtheid op leren wordt in de samenleving daarentegen vaak gepercipieerd met het ontlopen van verantwoordelijkheid: oud-minister Ed van Thijn introduceerde hiervoor het begrip 'sorry-democratie'.

Het tweede dilemma betreft de vaak hooggespannen verwachtingen die worden gekoesterd bij overheidstoezicht. De samenleving verwacht dat een overheid veel kan oplossen, maar in de praktijk zijn de middelen beperkt. Maatschappelijk-

ke verwachtingen gaan immers soms voorbij aan een realistisch beeld op de vorming van risico's en de soms beperkte mate waarin toezicht maatschappelijke risico's kan beperken. Alhoewel de overheid verantwoordelijk is voor toezicht, zal zij de burger nooit volledig kunnen beschermen tegen allerlei risicogedrag van bedrijven en overheden die de negatieve gevolgen bij de burger leggen. Soms zijn risico's niet gekend en worden rampen veroorzaakt door een samenspel van onvoorziene omstandigheden en handelingen met onvoorziene gevolgen.

Wij zullen de twee dilemma's hierboven illustreren aan de hand van een ramp die in de nabijheid van de campus van de Universiteit Twente plaatsvond. Dit betreft de vuurwerkcramp in de wijk Roombeek van Enschede. Op 13 mei 2000 werd de wijk Roombeek verwoest door een reeks allesvernietigende explosies op het terrein van vuurwerkfabriek SE Fireworks. Het was die dag een bijkomstigheid dat het prachtig weer was waardoor veel wijkbewoners elders verbleven. Desondanks vielen er 23 dodelijke slachtoffers, waaronder vier brandweermannen; er vielen rond 950 gewonden en 1250 bewoners werden dakloos. Kosten van herbouw waren enorm en het duurde jaren voordat de wijk weer was opgebouwd.

Na de ramp kwam, vanzelfsprekend, meteen de 'waarom'-vraag op. Hoe kon het dat midden in de stad een vuurwerkfabriek was gevestigd? Hoe zat het met het toezicht; de vergunningen? Hoe kon de fabriek met een dergelijk verwoestende kracht ontploffen? Na de vuurwerkcramp verscheen het rapport van de 'Commissie Vuurwerkcramp' – ook wel genoemd naar voorzitter Oosting; hoogleraar bestuursrecht en oud nationale ombudsman die, onder meer, ooit de functie van onderwijsdecaan bekleedde bij de faculteit bestuurskunde van de Technische Hogeschool Twente. De conclusies van de Commissie waren stevig: er was te veel en te zwaar vuurwerk opgeslagen. De structuur van de betonnen opslagbunkers van de fabriek kon een kettingreactie niet voorkomen – met de fatale explosies tot gevolg.

In de media, en in het strafrechtelijke onderzoek dat volgde,

was veel aandacht voor de directe aanleiding: de ontsteking en aanwezige hoeveelheid (licht en zwaar) vuurwerk. Hoe had het vuurwerk kunnen ontploffen? Hoe had het vuurwerk aangestoken kunnen worden? Was er sprake van kwade opzet of een (verwijtbaar) ongeluk? Dit zijn vanzelfsprekend allemaal belangrijke vragen, die ook tot de dag van vandaag nog sterk leven bij nabestaanden en samenleving. In bovenstaande vragen lopen feitelijke oorzaken, (mede-)verantwoordelijkheid en verwijtbaar handelen door elkaar. Crisisonderzoekers spreken soms van 'blame games', dan wordt het dilemma tussen het leren van oorzaken en het neerleggen van schuld opgelost door de crisis zodanig te definiëren dat de schuld als vanzelfsprekend bij een bepaalde partij wordt neergelegd.

Een belangrijke conclusie van het rapport van de Commissie Vuurwerkkramp was dat op het terrein van SE Fireworks te veel en te zwaar vuurwerk was opgeslagen. Een belangrijke verantwoordelijkheid daarvoor lag bij de eigenaren van de fabriek. De overheid had verzuimd hierop goed toezicht te houden. Wat betreft de strafrechtelijke schuldvraag: Een medewerker werd veroordeeld tot 15 jaar gevangenisstraf wegens brandstichting en later daarvan weer vrijgesproken in hoger beroep. De directeurs van SE Fireworks hebben in hoger beroep een jaar gevangenisstraf gekregen voor het overtreden van milieuregels. Wat betreft de bestuurlijke verantwoordelijkheid: Twee wethouders stapten op na bekendmaking van het rapport van de Commissie Vuurwerkkramp. Het opstappen van de wethouders markeerde dat de lokale overheid in Enschede aangaf haar verantwoordelijkheid te nemen. De gemeente Enschede was er niet in geslaagd haar inwoners te beschermen tegen een ramp van dergelijk ongekennde proporties.

Bij de afwikkeling van de vuurwerkkramp lag de nadruk op het toepassen van het strafrecht en het afleggen van bestuurlijke verantwoording. Vanzelfsprekend zijn dit belangrijke consequenties die een ramp van dergelijke omvang heeft en waar de samenleving om roept. Een bevinding van de Commissie Vuurwerkkramp, belangrijk voor het leren uit de vuurwerkkramp,

bleef daarbij evenwel onderbelicht. In 1991 was een vuurwerkdepot ontploft bij bedrijf MS Vuurwerk in Culemborg, met twee doden tot gevolg. Onderzoek dat plaatsvond naar aanleiding van de ontploffing in Culemborg wees uit dat bij de opslag van (relatief licht) vuurwerk veel grotere krachten waren vrijgekomen dan ooit werd aangenomen. Het onderzoek naar de ontploffing in Culemborg had daarmee aanleiding kunnen zijn ook andere opslagplaatsen van vuurwerk te controleren en scherper toezicht uit te oefenen. Dat was niet gebeurd. Met deze belangrijke bevinding werden de conclusies van de Commissie Vuurwerkram্প naar systeemniveau getild: er was, kennelijk, op nationaal niveau, geen lering getrokken uit de vuurwerkram্প van Culemborg.

De feitelijke constatering, hierboven, dat de gemeente Enschede er niet in was geslaagd om haar inwoners te beschermen tegen de ongekende vuurwerkram্প staat los van de vraag of de gemeente daartoe feitelijk wel in staat was geweest. Een groot aantal dynamische en onvoorziene ketens van oorzaak- en gevolgrelaties hebben geleid tot de vuurwerkram্প. De complexe, post-hocverklaring van de Enschedese vuurwerkram্প berust op een groot aantal veronderstellingen, gevoed door (recentelijk meer of minder omstreden) bewijsmateriaal. Het is dan uiterst moeilijk voor een verantwoordelijke toezichthoudende instantie om ex ante alle potentiële risico's in te schatten – zeker wanneer belangrijke informatie ontbreekt waarmee geleerd had kunnen worden van een eerdere vuurwerkram্প.

Conclusie

Maatschappelijke veiligheid wordt bevorderd door een mix van enerzijds zelfregulering en anderzijds toezicht vanuit de overheid. Tussen beide bestaat een spanningsverhouding die verschillende dilemma's oproept. Te veel vertrouwen op zelfregulering is naïef, omdat er vaak allerlei maatschappelijke prikkels bestaan bij bedrijven en burgers – en ook (semi)publieke organisaties – die onveilige situaties creëren. Te veel vertrouwen op toezicht vanuit de overheid is naïef, omdat niet altijd de

voorwaarden bestaan waaronder de overheid effectief toezicht kan uitoefenen. Complexe en vaak unieke ketens van dynamische oorzaak- en gevolgrelaties kunnen niet altijd voorzien worden. Een nadruk op toezicht kan leren van crisissituaties bovendien in de weg staan: de rechter heeft weliswaar gesproken, en bestuurlijke verantwoording is genomen, maar veel geleerd van de crisis is er ondertussen niet.

Systematisch onderzoek naar de weerbaarheid (*resilience*) van complexe systemen kan bijdragen aan een oplossing van het spanningsveld. Het begrip ‘weerbaarheid’ heeft soms een reactieve associatie: als de ramp eenmaal heeft plaatsgevonden, dan kan een weerbare samenleving de consequenties ervan opvangen. Maar, weerbaarheid is een veel breder begrip dan louter de crisisrespons. Weerbaarheid kan ook de preventie van maatschappelijke risico’s bewerkstelligen. Toezicht vanuit de overheid kan de samenleving beschermen tegen onaanvaardbare risico’s die bedrijven, burgers en (semi)publieke organisaties soms nemen – ten koste van de veiligheid van de samenleving. Op deze wijze speelt toezicht een zeer belangrijke plaats in het bevorderen van een samenleving – gevormd door technologie en menselijk handelen in hun onderlinge samenhang – die weerbaar is voor onaanvaardbare risico’s.

Mr. M.G. Delfos, directievoorzitter Achmea
Schadeverzekeringen NV

Een veilige samenleving is van iedereen

De piramide van Maslow, wie kent haar niet. Na de eerste lichamelijke behoeften staat ‘Veiligheid en zekerheid’ op de tweede plek. De mens zoekt beveiliging in een georganiseerde kleine of grote groep. Bijvoorbeeld de buurt, het gezin of het bedrijf. Als verzekeraar zien wij iedere dag de effecten van een veilige samenleving. Of van een onveilige samenleving, het is

maar welke bril u opzet. De afgelopen decennia zijn risico's ontstaan waaraan je de ontwikkeling van de samenleving kunt aflezen. Risico's op het gebied van terrorisme en klimaatverandering zijn opgekomen. En ook risico's die te maken hebben met technologische vooruitgang, zoals veranderende aansprakelijkheid door zelfrijdende auto's en gebruik van nanotechnologie. Of wat dacht u van alles op het gebied van cybercriminaliteit. Voor bedrijven een enorme nieuwkomer op het gebied van hun digitale veiligheid. En privé een enorme change booster op het gebied van veiligheid, ten goede en ten kwade. Ten goede omdat u met slimme apps toegang hebt tot informatie over bijvoorbeeld veilig wonen. Maar het gebruik van de smartphone in het verkeer levert juist een negatief effect op onze veiligheidsbeleving. Tenminste, als het de andere weggebruiker betreft. Het schijnt dat we anders kijken naar nalatig gedrag van anderen, dan naar hetzelfde gedrag van onszelf.

Nederland kent veel verschillende soorten verzekeringen in vergelijking met andere EU-landen. Wij vinden zekerheid belangrijk. Betekent dit dat we ons ook veiliger gedragen? Niet automatisch. Je verzekeren voor de gevolgen, betekent niet dat je je ook veiliger gaat gedragen. Uit tal van onderzoeken blijkt, dat ons gedrag in grote mate wordt bepaald door de mening van anderen. Als het in een organisatie stoer is om hard te rijden, en er wordt gelachen als iemand een aanrijding heeft gehad, is het als individuele medewerker bijna onmogelijk om je veilig te gedragen. De veiligheidscultuur en sociale norm binnen de organisatie werken veilig gedrag tegen. Ongeacht bestaande veiligheidsregels en procedures. Het omgekeerde is gelukkig ook waar. Een bekend voorbeeld is de Bob-campagne. Deze campagne heeft bijgedragen aan de versterking van de sociale norm dat men een Bob-afpraak moet maken als men wil uitgaan en alcohol wil drinken, en daarmee aan de vermindering van alcoholgebruik in het verkeer bij volwassen en jonge bestuurders.

Een andere verklaring voor onveilig gedrag is de verwachting en aanname dat ons gedrag niet resulteert in ellende. In de

regel zijn we erg optimistisch over onze kans op een ongeval én ons vermogen om dreigend onheil af te wenden. En dat blijkt vaak een correcte veronderstelling. In onze dagelijkse levens worden we relatief zelden geconfronteerd met de ongewenste gevolgen van onveilig gedrag. Veel risico's openbaren zich pas over langere tijd (of soms helemaal niet) terwijl de winst van onveilig gedrag meestal direct is. Daar komt bij, dat ons gedrag voor het grootste deel onbewust is en gestuurd wordt door automatismen. Automatismen die ontstaan door ervaring. Dus als appen achter het stuur keer op keer niet resulteert in ellende zoals een bekeuring of ongeval, ontstaat makkelijk de gewoonte om stelselmatig ook tijdens het rijden de smartphone te gebruiken. Het betreft dan geen bewuste keuze meer, maar is routine geworden. Met als gevolg dat we het onveilige gedrag ook vertonen in situaties waarin overduidelijk is dat het echt onveilig is. Zo bleek uit de ervaringen van een politiemann dat het te hard rijden in de omgeving van een school nagenoeg geheel voor rekening kwam van ouders die kinderen hadden op de school. Er waren vooral veel voertuigen bij van juist die ouders, die geklaagd hadden over het te hard rijden.

Op individueel niveau zien wij bij onze klanten het leed terug dat een onveilige samenleving veroorzaakt: bij ongelukken in het verkeer waar schuld soms moeilijk te duiden is. En waar vaak zowel dader als slachtoffer hulp nodig hebben bij het afhandelen van materiële schade en zeker ook de emotionele schade. Samen met organisaties als Slachtofferhulp Nederland en de ANWB werken verzekeraars al decennialang aan zowel preventie als verbetering van de behandeling van slachtoffers. Met eigen initiatieven dragen we ook een steentje bij, zoals met AutoModus (een oplossing om afleiding in de auto door smartphonegebruik, te verminderen) en WegWijsVR (om basisschoolleerlingen verkeersvaardiger te maken). Hiermee wil Interpolis het aantal verkeersongevallen in Nederland met 25 procent verminderd hebben in 2020.

Om te zorgen voor veiligheid in de sociale woon- en werkomgeving, bijvoorbeeld rondom brand en inbraak, hebben ver-

zekeraars veel publiek-private samenwerkingsverbanden met partijen als politie en gemeenten. De gezamenlijke doelstelling is om met elkaar Nederland veiliger en leefbaarder te maken. Iedere branche heeft eigen risico's. Waterschade is bijvoorbeeld funest voor een bouwplaats en het bouwbedrijf, en brandschade heeft juist veel impact op de directe omgeving van een bedrijf in een drukke woonomgeving. Op basis van de Risicoscan van Centraal Beheer kunnen bedrijven de belangrijkste risico's in hun bedrijf heel gericht in kaart brengen, en daarop treffende maatregelen nemen. Dat betekent uiteraard meer dan alleen het risico verzekeren.

Wij gaan als Achmea uit van het goede in iedere mens. Soms hebben we te maken met het handelen of nalaten van andere mensen (of organisaties) die de oorzaak zijn van het ontstane leed. Het aansprakelijkheidsrecht biedt dan vaak uitkomst, maar betekent ook (veel) geduld en juridische strijd. Dat staat in schril contrast met de snelheid en klantvriendelijkheid die wij naar onze klanten beogen. Als verzekeraar maken wij gebruik van een aantal beproefde concepten op het gebied van het belonen en bevorderen van veilig gedrag. Daarbij staat voor ons de vraag centraal, hoe wij kunnen bevorderen dat mensen onbewust de veilige keuzes maken. Natuurlijk helpen collectieve afspraken wát veilig gedrag is. Door wetten en regels te maken en te zorgen dat overtredingen worden gesignaleerd en bestraft. Maar hiermee zijn we er nog niet. Het is ondoenlijk en vooral onwenselijk, om organisaties en burgers continue te monitoren. Ons hoger doel is, dat veiligheid waarde krijgt. Voor het individu én de organisatie. Dat veilig gedrag loont. En dat hoeft niet financieel te zijn. Misschien juist wel niet. Want het beïnvloeden van onbewust gedrag verloopt langs andere principes dan bewust gedrag. De veronderstelling dat kennis leidt tot (ander) gedrag blijkt een mythe. Net zoals het idee dat wanneer mensen ergens positief tegenover staan, zij zich ook dienovereenkomstig gaan gedragen. Een positieve houding tegenover veiligheid leidt niet automatisch tot veilig gedrag. Veilig gedrag moet een sociaal geaccepteerde norm zijn.

We moeten elkaar (ook in organisaties) durven aanspreken op onveilig gedrag. Veiligheid ervaren als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.

Wij ondersteunen meer aandacht voor veiligheid op centraal niveau. Het belang van veiligheid neemt alleen maar toe in een complexe samenleving. Over de vorm is dialoog nodig: waakhonden kunnen contrair werken aan persoonlijke verantwoordelijkheid van personen en bedrijven. Daarbij vinden wij aandacht voor eigen verantwoordelijkheid juist belangrijk. En dus is een focus op gedragsbeïnvloeding en bewustwording het meest effectief. Veiligheidsnormen veranderen: dat kan alleen door midden in de samenleving te staan. Want veilig zijn, dat doen we samen.

Prof. W. Bruggeman, voorzitter van de Federale Politieraad in België; hoogleraar aan het Benelux Universitair Centrum en medeoprichter van Europol

Een kritische waakhond voor de veiligheid?

Zoals gesteld in de brief van de hand van prof. mr. P. Van Volenhoven is het inderdaad zo dat vaak slordig met de veiligheid wordt omgegaan, zeker als er grote economische belangen meespelen.

Er zijn heel wat onderzoeken die dit bevestigen, ook al worden er in de desbetreffende rapporten indringende conclusies genomen en bijhorende aanbevelingen geformuleerd. Het feit dat de aanbevelingen van deze onderzoeken meestal niet in de praktijk worden omgezet, brengt de auteur van de brief er toe om te pleiten voor het instellen van een kritische waakhond die toeziet op het feit of de conclusies en aanbevelingen ook daadwerkelijk in de praktijk worden vertaald.

Deze reactie is gebaseerd op ervaringen in België. Uitgangspunt

is dat hier een degelijke onderzoekcultuur ontbreekt en dat een onderzoeksraad naar Nederlands model helemaal niet bestaat en binnen de parlementaire en overheidskringen ook nu nog steeds niet overwogen wordt.

Onderzoekster N. Namavar onderzocht eerder al de ‘opportuniteit en modaliteiten van de oprichting van een onafhankelijke onderzoeksraad voor de veiligheid in België’.¹ Zij kwam tot de bevinding dat het inrichten ervan een interessante idee lijkt, maar ook een aantal vragen oproept.

Er worden uiteraard in België onderzoeken uitgevoerd, maar die gaan vaak over het beheer van een voorval, eerder dan over de oorzaken. Bovendien gaat het vaak om zelfonderzoek binnen een organisatie of onderzoek door een bevoegde inspectiedienst of regulator, eerder dan om onderzoek door een actor die geen verantwoordelijkheid draagt in het beleidsdomein. Daar waar er wel onderzoek wordt gedaan naar de oorzaken van het voorval door een extern orgaan, rijzen andere problemen zoals versnippering van vele parallelle onderzoeken en moeilijkheden met betrekking tot het vergaren van onderzoeksgegevens (o.m. omwille van de onduidelijke verhouding met gerechtelijke actoren).

Veel onderzoek wordt opgestart op een ad-hocbasis en er is onvoldoende sprake van goed georganiseerde en gestructureerde inspecties en onderzoeken (zeg maar een professionalisering van het maatschappelijk toezicht), ongeacht het feit dat bepaalde crisissituaties altijd het voorwerp zullen blijven uitmaken van specifieke initiatieven.

Opvallend voor België is ook het feit dat frequent parlementaire onderzoekscommissies worden opgericht. Alleen al m.b.t. de politie waren er de laatste decennia acht van dergelijke commissies actief:

¹ Namavar, N., *Opportuniteit en modaliteiten van de oprichting van een onafhankelijke onderzoeksraad voor de veiligheid voor België*, KU Leuven, 2011.

1. 1980 Senaat: COMMISSIE PRIVATE MILITIES: Problemen inzake ordehandhaving en private militias
2. 1985 Kamer: HEIZELCOMMISSIE: De oorzaken, de omstandigheden van het Heizeldrama
3. 1988 Kamer: BENDECOMMISSIE I: De bestrijding van het banditisme en het terrorisme
4. 1992 Kamer: COMMISSIE MENSENHANDEL: Onderzoek naar een structureel beleid inzake mensenhandel
5. 1995 Kamer: BENDECOMMISSIE II: Aanpassingen aan het politie- en justitiewezen
6. 1996 Kamer: COMMISSIE DUTROUX: Onderzoek naar het onderzoek ter zake door politie en gerecht
7. 1996 Senaat: COMMISSIE G.C.: Onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België
8. 2016 Kamer: COMMISSIE AANSLAGEN: De terroristische aanslagen in Brussel op 22 maart 2016

Het zoeken naar de waarheid is niet altijd vanzelfsprekend.²

In Nederland is dit veel minder het geval en blijven de parlementaire onderzoekscommissies i.v.m. de politie beperkt tot:

1. 1994 Tweede Kamer (enquête): IRT-ENQUÊTE: Opsporingsmethoden (Van Traa)
2. 1998 Tweede Kamer (opvolg commissie): EVALUATIE OPSPORINGSMETHODEN (Commissie-Kalsbeek)

Het doel van deze parlementaire onderzoeken is meer het vastleggen van de politieke verantwoordelijkheden en niet zozeer om aan waarheidsvinding te doen.

Dekker (2006) stelde al eerder vast dat de meeste aanbevelingen en adviezen in of gebaseerd op onderzoeksrapporten

2 Parmentier, S. & Weitekamp, E. (2007), Political crimes and serious violations of human rights, in: Parmentier, S., Weitekamp, E., Deflem, M. (ed.) *Crime and human rights, Sociology of crime law and deviance*, volume 9, pp. 109-144.

niet tot implementatie leiden. Dit is vaak ook te wijten aan de aard en de kwaliteit van de aanbevelingen. Hij pleit ervoor om deze meer 'SMART' te maken: specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden. Een eerste belangrijke vereiste is dat de aanbevelingen specifiek zijn. De tekst moet duidelijk zijn, voldoende in detail en specifiek voor het betrokken voorval. Een tweede factor is de meetbaarheid van het implementatiesucces van het advies, wat betekent dat vooraf de kritische succesfactoren besproken moeten worden. Zo kan later bepaald worden of de doelstellingen bereikt zijn. Een derde factor is de mate van acceptatie bij de ontvanger van de aanbeveling. In zekere mate dienen diegenen aan wie de adviezen gericht zijn het met de inhoud eens te zijn, of er mee in te stemmen dat een welbepaald orgaan van buitenaf advies verleent. Deze factor houdt verband met de mate van legitimiteit van het orgaan dat de aanbeveling maakt. De vierde factor betreft de realistische haalbaarheid van het advies. Het heeft weinig zin om aanbevelingen te formuleren die praktisch niet uitvoerbaar zijn, om economische redenen, bevoegdheidsproblemen, etc. Om deze factor goed te kunnen inschatten is het van belang dat het adviserend orgaan een zeer goede kennis heeft van het onderzochte domein. Het vijfde element betreft het tijdsgebonden karakter van aanbevelingen.

Dekker (2006) stelde ook vast dat de aanbevelingen in de meeste onderzoeksrapporten eerder kort en beperkt zijn waardoor het een extra grote uitdaging is om ze te laten voldoen aan de hierboven beschreven criteria.

Dekker geeft goede argumenten om aanbevelingen SMART te formuleren, maar men kan ook goede redenen bedenken om dat niet te doen. Een evident voorbeeld daarvan is de onafhankelijkheid. Immers, hoe concreter de aanbevelingen geformuleerd zijn, hoe moeilijker het wordt voor een onderzoeksorgaan om later beleid kritisch te onderzoeken en na te gaan of de aanbevelingen werden opgevolgd. Al te concrete aanbevelingen kunnen ook de onafhankelijkheid van een onderzoeksorgaan in het gedrang brengen.

In principe eindigt een rapport met kwaliteitsvolle bevindingen (waarheidsvinding) en aanbevelingen (adviesverlening).

De onmiddellijke *outcome* betreft de mate waarin er door de bevoegde overheden daadwerkelijk opvolging gegeven wordt aan de inhoud van het rapport. Als het rapport zich beperkt tot waarheidsvinding is het vaak moeilijk voor overheden om te weten welk gevolg ze moeten geven. Het is dus vooral bij adviesverlening dat men een onmiddellijke outcome kan verwachten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de conceptualisering van ‘onmiddellijke outcome’ enigszins overlapt met hoe ‘legitimiteit’ verder geoperationaliseerd zal worden.

De uiteindelijke outcome betreft de ultieme doelstelling: het verhogen van de veiligheid.

In de praktijk is het problematisch om een verandering in iets algemeen als ‘veiligheid’ (zelfs geoperationaliseerd als ‘ongevallenratio’) te meten. Het is nog moeilijker om te beoordelen of die eventuele wijziging kan toegeschreven worden aan het rapport of de rapporten die geproduceerd werden.

Legitimiteit gaat om de mate waarin de resultaten van een onderzoek (hetzij inzake waarheidsvinding, hetzij inzake adviesverlening) aanvaard en gedragen worden door relevante actoren. Men kan heel wat relevante actoren bedenken, maar meestal kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee grote categorieën: de onmiddellijk betrokkenen (de onderzochte organisaties en de slachtoffers) enerzijds en het bredere publiek anderzijds. Meestal is het dan zoeken naar soms erg gebrekkige indicatoren van die betrokkenheid: de mate waarin de betrokken organisaties bereid zijn om de aanbevelingen daadwerkelijk en oprecht op te volgen. Die indicator blijft natuurlijk gebrekkig, want er kunnen heel wat andere redenen zijn dan gebrek aan legitimiteit waarom organisaties aanbevelingen niet opvolgen, zoals budgettaire of wettelijke beperkingen. Het kan ook zijn dat men de aanbevelingen pro forma opvolgt (bijvoorbeeld omdat dat wettelijk voorgeschreven is), maar zonder volle overtuiging.

Qua relevantie gaan we ook kort in op de aanvaardbaarheid

bij het bredere publiek en dus op het bredere maatschappelijk draagvlak. Smart (2004) heeft dit geanalyseerd in de context van onderzoek naar luchtvaartaccidenten. Hij somt vier factoren op die, volgens hem, bijdragen tot vertrouwen tussen de burger, de onderzochte sector en het onderzoeksorgaan. Een eerste factor is de aanwezigheid van een veiligheidscultuur binnen de sector waar het onderzoek plaatsvindt. Men moet beseffen dat er inherente risico's bestaan binnen de sector en dat de gevolgen van een voorval onaanvaardbaar zijn. Ook van belang is dat er voldoende rapportagevrijheid is. Betrokkenen moeten in staat zijn problemen en veiligheidsrisico's te melden zonder daarvoor verantwoordelijk gehouden te worden. Een tweede belangrijke factor met het oog op het creëren van vertrouwen, vooral bij burgers, is de onafhankelijkheid van het onderzoeksorgaan. Dit impliceert dat er geen sprake is van mogelijke belangenvermenging tussen het orgaan dat het onderzoek verricht en andere betrokken actoren. Het publiek moet ervan overtuigd zijn dat het onderzoeksorgaan geen baat heeft bij het toedekken van de ware toedracht van de feiten. De derde cruciale factor betreft de professionele kwaliteiten van de individuele onderzoekers. Een vierde factor die bijdraagt tot het vertrouwen betreft de omgang met de nabestaanden en overlevenden van voorvallen. De impact van deze vierde factor voor de reputatie van het onderzoeksorgaan is niet te onderschatten. Het is in het belang van het onderzoek om een sfeer van vertrouwen te creëren tussen de onderzoekers en deze groepen, door de slachtoffers te behandelen met het nodige respect en de nodige gevoeligheid.

Toch blijkt dit alles onvoldoende garanties te bieden voor het realiseren van de aanbevelingen die uit het onderzoek resulteren. Dit geldt volgens de heer Van Vollenhoven voor de onderzoeksraad naar Nederlands model, maar evenzeer voor Parlementaire onderzoeken. Hierbij moet men zich blijven afvragen of de doelstelling (effectieve, legitieme en efficiënte waarheidsvinding en adviesverlening t.a.v. ernstige voorvallen) niet op een andere manier kan bereikt worden, mede in functie

van de aard en de context van het onderzochte voorval.

Een belangrijk onderscheid dat ik zou willen maken is het verschil tussen onderzoeken door, voor of over de veiligheidsdiensten. Dit onderscheid is belangrijk omdat het de aard, doelstellingen, objectiviteit en het draagvlak van de resultaten mede determineert. De Nederlandse Onderzoeksraad voor Veiligheid is op dit vlak uniek en zou ook in België moeten navolging vinden, maar de Belgische overheden zijn, zoals eerder gesteld, nog niet bereid gevonden om deze ‘goede praktijk’ in uitvoering te brengen.

Weinig onderzoeken zijn ook echt onafhankelijk. Maar wat ook de formule is die voor een onderzoek wordt aangewend (parlementair onderzoek, onderzoeksraad, eigen inspecties ...), altijd blijft de vraag hoe er kan gewaakt worden over de onmiddellijke en de uiteindelijke outcome van een onderzoek.

Probleem is dat er over het algemeen geen of slechts een beperkte cultuur van verantwoording is bij de veiligheidsdiensten. Inspirerend voor toekomstige initiatieven zijn de vijf vormen van verantwoording zoals de Patten-Commissie in Noord-Ierland³ ze heeft voorgesteld, zijnde: interne verantwoording, de ‘wettelijke accountability’, transparantie, financiële accountability en de democratische accountability. Elk van deze verantwoordingsvormen verdient aandacht en daadkracht, wil men een volwaardige verantwoording inrichten.

Maar, verkokering tussen de verschillende diensten en een gebrek aan samenhang en coördinatie, een vaak voorkomend gebrek aan doortastendheid in hoofde van de overheid, blijven een belangrijk euvel in het finaal streven naar meer veiligheid. De meeste aanbevelingen blijven dus vrome wensen bij gebrek aan initiatief en daadkracht van de actoren die hierbij betrokken zijn.

Ongeacht de aard en de uitkomst van vele onderzoeken blijft, zoals de heer Van Vollenhoven terecht opmerkt het uit-

3 Patten, C. et al. (1999), *A new beginning: Policing in Northern Ireland*.

voeren en opvolgen van de conclusies en aanbevelingen het voornaamste pijnpunt.

Er is dus wel degelijk nood aan een kritische waakhond, ongeacht het soort onderzoek. Een Belgisch initiatief dat de nood aan een kritische waakhond illustreert is het omturnen van de Belgische onderzoekscommissie terroristische aanslagen van 22 maart 2016 tot een opvolgingscommissie. Vooral het feit dat de bevindingen en aanbevelingen van de Parlementaire onderzoekscommissie unaniem werden aanvaard, verhoogde het draagvlak voor verdere besprekingen binnen deze opvolgingscommissie en de druk die nu op de Regering en andere overheden en diensten actief wordt uitgeoefend. De bevoegde ministers zijn zich recent nog komen 'rechtvaardigen' over de te nemen en ondertussen genomen beslissingen en bijhorende initiatieven. Toch besef ik nu meer dan ooit dat ook parlementaire onderzoeken en navolgende besprekingen hun specifieke beperkingen hebben en of een parlementaire opvolgingscommissie in staat is om de hier bedoelde waakhond te zijn.

De vraag blijft dus open hoe en met welke middelen de voorgestelde waakhond kan ingericht worden? Wellicht is verder onderzoek naar beste praktijken in het buitenland nuttig bij het bouwen aan een vervolgverhaal aan deze brief. Ook kan een diepgaande studie van de bereikte resultaten in Nederland en in België helpen om met voldoende overtuigingskracht de hier besproken brief verder uit te dragen.

Henk Krol, fractievoorzitter Tweede Kamerfractie

50PLUS;

Rosa Molenaar, fractiemedewerker Tweede Kamerfractie

50PLUS, voorheen o.a. plv. projectleider Onafhankelijk
Rampen- en Ongevallenonderzoek (ministerie van BZK)

*Op weg naar een inspectie onder aansturing van het
parlement?*

Kent u het ‘veiligheidsdilemma’? Als er geen ongelukken gebeuren lijkt een veiligheidsmaatregel al snel overbodig en te duur. Het is immers veilig! Als er wel een ongeluk gebeurt of een ramp zich voltrekt, is iedereen het erover eens dat er te weinig maatregelen zijn getroffen. Kortom, het is eigenlijk nooit goed. Of men doet te veel of te weinig.

En dan is er nu ineens de gerespecteerde professor risicomanagement die dit jaar zijn tachtigste verjaardag hoopt te vieren, die niet bang is voor ‘te veel’ en weer een nieuwe maatregel voorstelt. Gezien zijn verleden durven we te stellen dat hij ook deze nieuwe wens voor een waakhond voor de veiligheid, minimaal 22 jaar onder de aandacht gaat brengen, net zo lang tot hij in vervulling gaat. Alleen dat al zou ons ervan moeten overtuigen dat we maar beter meteen naar hem kunnen luisteren. Het scheelt een hoop tijd en discussie. Naar onze stellige overtuiging kunnen we ook veel ellende voorkomen als we het voorstel van de professor voortvarend omarmen.

Maar, wordt dat geen stapeling? Is er echt een kritische waakhond nodig die de follow-up van de overgenomen aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid bewaakt? Bij het opstellen van de wet voor de Ongevallenraad werd al over dit vraagstuk nagedacht. De wet voorziet in een tweetrapsraak: de vakminister voert uit, bewaakt en rapporteert, de Tweede Kamer controleert. In de memorie van toelichting lezen we: ‘Met het bepalen van een standpunt over een aanbeveling is de zaak nog niet afgesloten. Het ingenomen standpunt dient ook

in daden te worden omgezet. De verantwoordelijke vakminister zal nagaan of dit gebeurt en daarover periodiek de Tweede Kamer informeren.¹

De ervaring leert dat de rapporten van de Onderzoeksraad gezaghebbend zijn. De loopbaan van meerdere bewindslieden én topambtenaren is als gevolg van de aanbevelingen zelfs vroegtijdig beëindigd. Na het rapport over de Schipholbrand vertrokken de minister van Justitie, de minister van VROM en twee topambtenaren van het justitiedepartement. Na het rapport over het mortierongeluk in Mali trad de minister van Defensie af. De laatste daad van de minister van Defensie was de toezegging dat alle aanbevelingen uit het rapport werden overgenomen.² Dat is geen geringe toezegging. In het rapport staan namelijk vergaande aanbevelingen, onder meer het onafhankelijk positioneren van toezichthouders (inspecties) en onderzoekscommissies.³ Laten we aan de hand van deze casus kijken hoe het de follow-up is gegaan. In maart 2018 kreeg de Tweede Kamer een uitgebreide brief en een plan van aanpak: ‘Een veiliger defensieorganisatie’. In het plan wordt een nieuwe, onafhankelijke toezichthouder geïntroduceerd – de inspecteur-generaal Veiligheid. Daarnaast komt er bij Defensie een nieuwe directie veiligheid met onder andere de taak ‘het doorvoeren van verbeteringen na suggesties van de werkvloer’. Dat was een expliciete aanbeveling van de Onderzoeksraad. Het lijkt erop dat de nieuwe minister van Defensie het serieus oppakt. Ook de Kamer zit erbovenop, zo blijkt uit verschillende debatten. Op 16 mei 2018 werd er bijvoorbeeld een motie ingediend met het verzoek om jaarverslagen te ontvangen van de nieuwe inspecteur-generaal Veiligheid.⁴ Er hoefde niet eens gestemd te worden. De motie werd overgenomen.

1 28634 (R1727) nr. 3 Memorie van toelichting, hoofdstuk III Werkwijze, Vervolg op aanbevelingen.

2 Debat op 3 oktober 2017.

3 ‘Mortierongeval Mali’, Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2017, pag. 101.

4 Kamerstuk 34775-X, nr. 111.

We kunnen concluderen dat de wil er is, dat de vakminister grote inzet toont en dat de Kamer haar controlerende taak oppakt. Maar misschien is het slechts een van de betere voorbeelden. Misschien zijn er ook overgenomen aanbevelingen uit andere onderzoeksrapporten die zoekraken in de informatie *overload* die het werk van de Kamerleden kenmerkt. Het is de Onderzoeksraad die zelf in 2018 teleurgesteld aan de bel trekt over de gebrekkige opvolging van de aanbevelingen uit het rapport over de veiligheid van het vliegverkeer Schiphol.⁵

Het is zinvol in deze discussie stil te staan bij de controlerende taak van de Tweede Kamer. Zijn de Kamerleden wel in staat om die taak goed uit te voeren? 50PLUS en andere kleine fracties hebben helaas maar weinig Kamerleden en beperkte ondersteuning. Dat vertekent uiteraard een beetje, maar het maakt het ook weer extra duidelijk: alleen al het lezen van alle documenten die worden toegestuurd is een uitdaging – en dat is een understatement. Vanaf het aantreden van de huidige Tweede Kamer op 23 maart 2017 tot en met het zomerreces 2018 werden er een kleine 30.000 documenten naar de Tweede Kamer gestuurd. Dat is een gemiddelde van 88 per werkdag, en dat gaat tijdens de recessen gewoon door. Daar zitten documenten bij van honderden pagina's. De Kamerleden hebben gezamenlijk ongeveer 530 fte ambtenaren die hen ondersteunen (van bureau wetgeving tot en met de catering). Daarnaast beschikt elk Kamerlid over ongeveer 1,5 fte, gezamenlijk zo'n 225 fte. Alles bij elkaar opgeteld werken er in totaal 755 fte voor de Kamerleden, dat is nog geen 1 procent van de rijksambtenaren die het kabinet ondersteunen (110.649 fte in 2017, exclusief de externe inhuur ter waarde van 1,2 miljard euro per jaar).⁶ De Tweede Kamer kan natuurlijk niet zonder de informatieplicht van het Kabinet. De Kamer hoeft niet alles zelf uit te vinden. Een vraag moet voldoende zijn om alles te weten te komen. Bo-

⁵ 'Opvolging aanbevelingen Veiligheid vliegverkeer Schiphol', notitie, Onderzoeksraad voor Veiligheid, 25 april 2018.

⁶ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017.

vendien zou zo'n vraag zelfs niet eens nodig moeten zijn, want het Kabinet heeft immers een actieve informatieplicht.

Ondanks de enorme stapels documenten die dagelijks naar de Kamer gaan, is de informatieplicht van het Kabinet aan erosie onderhevig. Onze minister-president doet een onwaarheid tegenwoordig af als 'jokken', een kinderlijk vergissing die je niet te zwaar moet aanrekenen. Een bizarre ontwikkeling. Kamerleden zijn afhankelijk van de informatie van het Kabinet. De informatieplicht geldt alleen niet als het belang van de staat erdoor wordt geschaad: 'De inlichtingenplicht van de regering aan de Kamer gaat verder dan de inzageverplichtingen voor burgers op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Bij de inlichtingenplicht kan alleen het belang van de staat het verschaffen van de gevraagde informatie verhinderen, terwijl er bij de Wob verschillende uitzonderingsgronden zijn. De parlementaire controle brengt deze verdergaande verplichting met zich mee⁷.'

Ondanks die 88 documenten per dag zijn het toch vaak nieuwsberichten waar de Kamerleden op aanslaan. Die staan in de meeste gevallen aan de basis van mondelinge en schriftelijke vragen en zelfs van hele debatten. Het zijn de onderzoeksjournalisten die de Kamerleden wijzen op misstanden en veiligheidsproblemen. Die onderzoeksjournalisten doen prima werk! Ze verdienen alle lof. Maar actuele incidenten zijn 'slechts' het topje van de ijsberg. Waarom zijn de onderliggende problemen en de incidenten niet al eerder gemeld aan de Kamer door de minister zelf? Soms weet de minister het niet (dat is een probleem), soms weet hij het wel (dat is een groter probleem). Is het niet vreemd dat een journalist meer weet dan een Kamerlid? En, is een Kamerlid eigenlijk niet al te laat, als hij aanslaat op een krantenartikel? Waar was hij in het voortraject, bij de controle van het beleid en de uitvoering? Deze gang van zaken tekent onzes inziens een falende informatieplicht door het Ka-

⁷ 'In dienst van het algemeen belang, Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen', Robert Klaas Visser, p. 108.

binet en een daarmee samenhangende falende controlerende taak.

Onze stelling is dat ondanks de informatieoverload de overheid haar informatieplicht onvoldoende waarmaakt. Essentiële informatie ontbreekt maar al te vaak. Daardoor kan de Kamer het kabinet niet optimaal controleren.

Nu professor Van Vollenhoven ons de vraag voorlegt of er een onafhankelijke waakhond nodig is voor veiligheid, zeggen wij volmondig ‘ja’. Wij verbinden het met zijn eerdere oproep om de inspecties onafhankelijk te positioneren.⁸ De inspecties zijn de ogen en de oren van de departementen als het gaat om het naleven van wetten en regels. Zij spelen een grote rol in het voorkomen van ernstige ongelukken en rampen.

We kennen allemaal de actuele discussie over de onafhankelijkheid van het WODC van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Inhoudelijke aansturing door het departement blijkt helaas aan de orde van de dag. Dan lijkt ook de vraag legitiem hoe het eigenlijk zit met de inhoudelijke aansturing van de ‘onafhankelijke’ inspecties die per ministerie zijn georganiseerd. Hoe onafhankelijk kunnen deze inspecties functioneren? Bij het oprichten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid speelde allereerst de vraag of zo’n onafhankelijke raad überhaupt wel nodig was. Die vraag klonk binnenskamers ook luid uit de hoek van de departementale inspecties. Zij deden immers onderzoek naar ongevallen en ze deden dat geheel onafhankelijk. Als het heel ernstig was kon er altijd nog een tijdelijke commissie in het leven geroepen worden. Er was helemaal geen probleem! Uiteindelijk besloot de Tweede Kamer dat er wel een probleem was met diepgaand ongevallenonderzoek en dat zo’n permanente en onafhankelijke raad broodnodig was. Over de positionering van de raad was ook discussie. De beoogd voorzitter van de Onderzoeksraad pleitte voor een positionering als een Hoog College van Staat, net als de Algemene Rekenkamer,

⁸ ‘Inspectiediensten in Nederland niet onafhankelijk’, 18 september 2016, NOS.

De Nationale Ombudsman, de beide parlementen en de Raad van State. Het kabinet wilde er niet aan en de Onderzoeksraad werd organisatorisch ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Het fenomeen ‘onafhankelijkheid’ lijkt maar langzaam wortel te schieten in Nederland. De fractie van 50PLUS diende al eens een motie in over het onafhankelijk positioneren van de inspectie van Justitie en Veiligheid.⁹ De aanleiding was de zeer onvolledige informatievoorziening over woninginbraken – een high impact crime. De motie verzocht om een verkenning naar nut en noodzaak van een onafhankelijke inspectie, maar werd verworpen. De fractie van 50PLUS diende in een volgend debat een motie in over de onafhankelijke positie van de Raad van State¹⁰. Daarin werd gevraagd om wettelijke waarborgen die ertoe strekken dat de vicepresident en de leden boven de partijpolitieke belangen staan. Het voelde als een daad van verzet om de onafhankelijkheid van de Raad van State in twijfel te trekken, maar we voelden ook dat het nodig was: het lijkt immers of de benoemingen steeds politieker worden. Ook die motie werd verworpen – volgens verwachting.

Wat ons betreft zouden al die departementale inspecties beter onafhankelijk van het ministerie georganiseerd moeten worden. De schijn van afhankelijkheid wordt daarmee vermeden. Inspecties die via de minister rapporteren en wie weet wat voor een aansturing krijgen, zijn niet in het belang van de democratie. De Tweede Kamer heeft zo’n onafhankelijk instrument nodig om haar controlerende taak uit te voeren.

Een vraag die in het vervolg hiervan ligt is, waarom stuurt de Kamer die inspecties eigenlijk niet zelf aan? Kan er wellicht een discussie of debat komen over één overkoepelende inspectie als controle-instrument, als de ogen en oren van de Kamer. We kunnen verder gaan en alvast de organisatie van zo’n inspectie schetsen. De inspectie kan georganiseerd worden per vaste Ka-

9 TK 29628 nr. 73 I.

10 TK 34854 nr. 14.

mercommissie, aangestuurd door de leden van die commissie. De Kamer keurt jaarlijks het werkprogramma goed, gecombineerd met inspectiecapaciteit voor elke fractie, gerelateerd aan de fractiegrootte. Als de gehele besluitvorming over het werk van de 'inspectie nieuwe stijl' alleen per Kamermeerderheid gebeurt, wordt het toch weer een soort van kabinetsbesluit.

Verdwijnen de inspecties dan bij de departementen? Deze vraag vergt, net zoals de andere voorstellen, nadere uitwerking. Een inspectie heeft veel taken. De bestuurlijke boete bijvoorbeeld zou bij de ministeries kunnen blijven. Voor de informatievoorziening over de uitvoering van het beleid zouden bewindspersonen wat ons betreft door hun eigen lijnorganisatie moeten worden geïnformeerd. De lijnmanagers, tot en met de topambtenaren toe, moeten de bewindspersonen structureel informeren over hoe het gaat met de voortgang in de uitvoering en of er knelpunten zijn.

Dus ja, een kritische waakhond voor veiligheid is nodig, het liefst in de vorm van een inspectie aangestuurd door de Tweede Kamer. Die waakhond kan wat ons betreft breder zijn dan veiligheid alleen.

