



Maatschappelijk Debat over de essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving

Prof. mr. Pieter van Vollenhoven

Inleiding

In mijn brief van 19 september 2007 heb ik namens de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie Uw aandacht gevraagd voor die essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving. In de praktijk blijken hierover grote onduidelijkheden te bestaan, met name over de omvang van ieders verantwoordelijkheden. Naar mijn mening is deze onduidelijkheid eigenlijk niet nieuw, maar meer in de schijnwerper gekomen toen de veiligheidsfilosofie zich fundamenteel ging wijzigen in de 90-er jaren van de vorige eeuw. Werd vroeger de veiligheid gezien als een taak voor de overheid alleen, sinds de 90-er jaren wordt de veiligheid beschouwd als een taak voor de samenleving in zijn totaliteit. Vandaar dat ook in het coalitie-akkoord van 7 februari 2007 staat geschreven dat de veiligheid een kerntaak van de overheid is, maar... de burgers, ondernemingen en organisaties zijn medeverantwoordelijk. In vele beleidsnota's van de overheid wordt nu heel duidelijk het accent gelegd op ieders eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. Helaas heeft de overheid echter nimmer het initiatief genomen om duidelijk te maken wat je nu precies over het nemen van je eigen verantwoordelijkheid zou mogen of moeten verwachten. Wellicht moet dit laatste worden toegeschreven aan het feit dat het onderwerp veiligheid van oudsher een zeer verkokerd en versnipperd onderwerp is, waarbij niemand zich geroepen voelt om in dergelijke vraagstukken het voortouw te nemen.

In deze notitie beperk ik mij tot het terrein van de fysieke veiligheid, het onderwerp 'safety'. Een afzonderlijke notitie wordt geschreven over het terrein van de sociale veiligheid, het onderwerp 'security'.

Een onduidelijke veiligheidsrelatie

De voorzitter van de onderzoekscommissie naar de vuurwerkcramp signaleerde in zijn onderzoeksrapport eveneens de onduidelijkheid die bestaat tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die – in dit geval – van de ondernemer.

In onze tijd, zo merkte de onderzoekscommissie op, wordt grote waarde gehecht aan vrijheid en eigen verantwoordelijkheid, zowel van individuele personen als van organisaties. In verband daarmee wordt kritisch gekeken naar de (administratieve) lasten die voortvloeien uit overheidsregeling; "betutteling" door de overheid wordt afgewezen. De onderzoekscommissie vond het opvallend dat de toon van het debat op slag veranderde, zodra zich een calamiteit

voordeed. De vraag werd dan gesteld: "Waar was de overheid en wat heeft de overheid gedaan om deze ramp te voorkomen?"

De onderzoekscommissie acht die vraag op zichzelf zeker op haar plaats. Immers, het behoort tot de kern van de taken van de overheid om de veiligheid van de burgers en hun samenleving zo goed mogelijk te waarborgen. Het past naar het oordeel van de commissie echter niet om de overheid ten volle te verwijten, dat zij de fouten van een bedrijf niet heeft weten te voorkomen, zodat uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor (de gevolgen van) die fouten primair bij de overheid wordt gelegd.

Een dergelijke benadering staat, aldus de commissie, op zijn minst op gespannen voet met de tendens naar vrijheid en verantwoordelijkheid in de samenleving, met een dienovereenkomstige terughoudendheid van de kant van de overheid. Wanneer van de overheid zou worden verwacht en verlangd, dat zij garant staat voor het voorkomen van elke calamiteit als direct gevolg van het handelen of nalaten van een ondernemer (organisatie of burger) op straffe van het toegekend krijgen van de volle verantwoordelijkheid als zij die garantie niet waarmaakt, zou dat verstrekkende gevolgen hebben voor de omvang van de overheid en voor haar werkwijze. Wil de samenleving deze consequenties wel aanvaarden, zo heeft de onderzoekscommissie zich afgevraagd.

De onderzoekscommissie stelde voor dat: "In het maatschappelijke en politieke debat steeds opnieuw de balans zal moeten worden bepaald tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de ondernemer en die van de overheid. En er zal de bereidheid moeten bestaan om de consequenties van de uitkomsten van dat debat voor de aard en de omvang van de overheidstaak te aanvaarden."

Helaas heeft dit belangrijke debat voor het onderwerp Veiligheid nimmer plaatsgevonden. Vandaar dit initiatief.

De eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid (een referentiekader)

Om het handelen van de betrokkenen te kunnen beoordelen, werkt de Onderzoeksraad voor Veiligheid met een vast referentiekader aan de hand waarvan wordt getoetst of de onderzochte instanties invulling hebben gegeven aan het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid.

De Raad is van mening dat iedere onderneming, organisatie en/of persoon zelf verantwoordelijk is voor het kritisch bekijken van veiligheidsrisico's in zijn of haar omgeving. En



vervolgens ook verantwoordelijk is voor het verbeteren van deze omgeving. Deze eigen verantwoordelijkheid is niet voor iedereen hetzelfde.

Van een groot bedrijf mag iets anders worden verwacht dan van een kleine organisatie of een individuele burger, van een ministerie weer iets anders dan van een buurtwinkel op de hoek.

Bij de uitvoering van ieder onderzoek zal steeds worden bekeken of, naar zo objectief mogelijke maatstaven gemeten, voldoende invulling is gegeven aan deze eigen verantwoordelijkheid.

In beginsel kan de wijze van invulling van de eigen verantwoordelijkheid door een organisatie worden getoetst en beoordeeld vanuit verschillende invalshoeken. Er is dan ook geen universeel handboek dat in alle situaties toepasbaar is. Daarom heeft de Raad zelf vier veiligheidsaandachtspunten geselecteerd die aangeven welke aspecten (in meer of mindere mate) een rol kunnen spelen. De Raad is van oordeel dat deze keuze gerechtvaardigd is aangezien aanzetten tot deze veiligheidsaandachtspunten zijn terug te vinden in tal van (inter-)nationale wetten en regelingen en in een groot aantal breed geaccepteerde en geïmplementeerde standaarden/normen. In onder andere de Arboret zijn basisprincipes opgenomen, waaronder het beschikken over een risico-inventarisatie en -evaluatie. De geselecteerde basisprincipes van de Raad zijn hier een nadere uitwerking van.

Uit diverse ongevallen in het verleden is gebleken dat de structuur van het veiligheidsmanagementsysteem en de manier waarop betrokken partijen daaraan invulling geven, een cruciale rol spelen bij het beheersen, borgen en continu verbeteren van veiligheid. Veiligheidsmanagement heeft betrekking op de manier waarop organisaties, in het verlengde van of naast de beschikbare wet- en regelgeving, invulling geven aan veiligheid. Het gaat dan bijvoorbeeld over de manier waarop risico's voor betrokkenen in kaart worden gebracht en gestructureerd worden beheerd.

Om dit hele proces uit te voeren en transparant te maken, en mogelijkheden voor continue verbetering te creëren, is een structuur noodzakelijk binnen de organisatie. Die structuur wordt het veiligheidsmanagementsysteem genoemd.

De Raad hanteert de volgende vier aandachtspunten aan de hand waarvan wordt getoetst of de onderzochte organisatie of onderneming invulling heeft gegeven aan het nemen van haar eigen verantwoordelijkheid.

1. Aantoonbaar inzicht verwerven in de risico's ten aanzien van de veiligheid als basis voor de veiligheidsaanpak:

Startpunt voor het bereiken van het vereiste niveau van veiligheid is: een verkenning van het hele systeem, en een inventarisatie van de bijbehorende risico's. Op basis hiervan wordt vastgesteld welke gevaren dienen te worden beheerd en welke preventieve en repressieve maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn. De voorkoming en beheersing van onge-

wenste gebeurtenissen moet in een realistische en praktische toepasbare veiligheidsaanpak (ofwel veiligheidsbeleid) worden vastgelegd.

De inventarisatie van de bijbehorende risico's kunnen – naar het oordeel van de Raad – worden gebaseerd op:

- De relevante vigerende wet- en regelgeving.
- De beschikbare normen en richtlijnen ('best practices') uit de branche.
- De eigen inzichten en opgedane ervaringen van de organisatie met risico's in het algemeen en met ongevallen of bijna-ongevallen (incidenten) in het bijzonder. De opgedane ervaringen kunnen enerzijds gebaseerd zijn op de eigen organisatie, anderzijds op de sector. Hiermee wordt 'de vinger aan de pols' gehouden.

2. Uitvoeren en handhaven van de veiligheidsaanpak:

Het uitvoeren en handhaven van de veiligheidsaanpak en het beheersen van de geïdentificeerde risico's vindt plaats door:

- een beschrijving van de manier waarop de gehanteerde veiligheidsaanpak tot uitvoering wordt gebracht met aandacht voor de concrete doelstellingen en inclusief de daaruit voortvloeiende preventieve en repressieve maatregelen;
- transparante, eenduidige en voor ieder toegankelijke verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van de veiligheid op de werkvloer voor wat betreft de uitvoering en de handhaving van veiligheidsplannen en maatregelen;
- duidelijke vastlegging van de vereiste personele inzet en deskundigheid voor de verschillende taken;
- een duidelijk en actieve centrale coördinatie van veiligheidsactiviteiten;
- realistisch oefenen en testen van de veiligheidsaanpak.

3. Aanscherping van de veiligheidsaanpak:

De veiligheidsaanpak dient continu te worden geëvalueerd en aangescherpt op basis van:

- het periodiek en in ieder geval bij iedere wijziging van uitgangspunten, uitvoeren van (risico)analyses op het gebied van veiligheid, observaties, inspecties en audits (proactieve aanpak);
- een systeem van monitoring en onderzoek van bijna-ongevallen en ongevallen in het complex en een deskundige analyse daarvan (reactieve aanpak).

Op basis hiervan worden evaluaties uitgevoerd en verbeterpunten aan het licht gebracht, waarop actief kan worden gestuurd.

4. Managementsturing, betrokkenheid en communicatie:

Het management van de betrokken partijen/organisatie dient:- intern zorg te dragen voor duidelijke en realistische verwachtingen ten aanzien van de veiligheidsambitie, zorg te dragen voor een klimaat van continue verbetering van de veiligheid op de werkvloer; - extern duidelijk te communiceren over de algemene werkwijze, de wijze van toetsing daarvan, procedures bij afwijkingen et cetera, op basis van

heldere en vastgelegde afspraken met de omgeving.

Reactie op het referentiekader

A. Conceptrapport 'Brand Cellencomplex Schiphol-Oost'

Het gehanteerde referentiekader van de Raad leidt in de praktijk bij de onderzochte organisaties zeker tot (vele) discussies. Deze discussies beperkten zich in het algemeen tot mondelinge gedachtewisselingen. Een uitzondering hierop vormde het schriftelijk commentaar van de toenmalige minister van Justitie op het conceptrapport "Brand Cellencomplex Schiphol-Oost" dat door de Raad naar de betrokkenen ter inzage was gestuurd.

De toenmalige minister van Justitie merkte, mede namens de betrokken ministers en verschillende overheidsdiensten, hierover het volgende op: "In Uw rapport lijkt U normen te bepleiten die verder reiken dan de (de bestaande invulling van) normen die voortvloeien uit de vigerende regelgeving. Dit geldt met name voor de invulling van het veiligheidsmanagement, waaraan U in Uw referentie-kader een groot gewicht toekent. Met veiligheidsmanagement bedoelt U de manier waarop organisaties, naast de geldende wet- en regelgeving, invulling geven aan veiligheid. Het gaat daarbij om het integraal verwerven van inzicht in risico's, een realistische brandveiligheidsaanpak en het uitvoeren, handhaven en aanscherpen daarvan, sturing, betrokkenheid en communicatie. U schetst daarbij een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling (op het punt van de bouwregelgeving in het bijzonder betreffende de brandveiligheid), waarbij aan de betrokken partijen afzonderlijk beziende bredere, verder reikende verantwoordelijkheden worden toegekend dan op grond van vigerende wet- en regelgeving geldt (etc.)."

De toenmalige minister van Justitie verklaarde – o.a. bij zijn vertrek - in de Tweede Kamer op 21 september 2007: "Met de voorliggende rapporten liggen veel fundamentele vragen op tafel aan de vraag naar de verantwoording van het verleden. Die rapporten lijken bij de overheid een zodanige verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor het voorkomen van rampen en gevaren te vooronderstellen, dat de vraag aan de orde moet komen in hoeverre zo'n verantwoordelijkheid nog te dragen is. Als slechts het voorkomen van gevaren telt, dan dreigen rechtstaat en democratie in het gedrang te komen. Die vragen vergen een grondig en serieus debat tussen regering en parlement (etc.)."

B. (Eind)rapport 'Brand Cellencomplex Schiphol-Oost'

De huidige minister van Justitie deed op 18 oktober 2006 de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn definitieve reactie op het rapport 'Brand Cellencomplex Schiphol-Oost' toekomen. Deze slotreactie werd tevens namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aangeboden.

In deze definitieve reactie stond het volgende geschreven over het gehanteerde referentiekader van de Raad, over het inhoud geven aan je eigen verantwoordelijkheid voor veilig-

heid:

'De Onderzoeksraad heeft in zijn rapport een referentiekader opgesteld dat dient als de basis voor de analyse van het handelen van de betrokken overheden. Op basis van die analyse formuleert de Onderzoeksraad zijn conclusies en aanbevelingen. Het referentiekader is gebaseerd op drie onderdelen:

1. de relevante regelgeving;
2. aanvullende richtlijnen;
3. de invulling van de eigen verantwoordelijkheid voor het veiligheidsmanagement.

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

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

Tot die richtlijnen behoort het Brandbeveiligingsconcept cellen en celgebouwen (hierna: Brandbeveiligingsconcept). Van de betrokken overheden mag worden verwacht dat zij het Brandbeveiligingsconcept als uitgangspunt nemen voor hun keuzes en handelen en daarvan niet anders dan met goede redenen afwijken. De invulling van de eigen verantwoordelijkheid voor het veiligheidsmanagement bevat noties die niet zonder meer voortvloeien uit de geldende regelgeving of richtlijnen. In lijn met de aanbeveling van de Onderzoeksraad wordt nagegaan in hoeverre het vastleggen van (delen van) het huidige Brandbeveiligingsconcept in regelgeving noodzakelijk is. Daarbij zal ook op de noties van het veiligheidsmanagement acht worden geslagen. Heldere normering verschaft duidelijkheid aan de uitvoeringspraktijk en bewerkstelligt een goede uitvoering van het brandbeveiligingsbeleid.

Het maatschappelijk debat

In het maatschappelijk en politiek debat zal steeds opnieuw de balans moeten worden opgemaakt tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van de onderneming en/of organisatie. Enerzijds is de veiligheid een kerntaak van de overheid en



anderzijds een medeverantwoordelijkheid van ondernemingen en organisaties. De kerntaak van de overheid voor het onderwerp veiligheid is gebaseerd op twee pijlers:

- A. De regelgeving.
- B. Het toezicht op de naleving van die regelgeving.

Gelet op de definitieve reactie van de minister van Justitie op het referentiekader van de Raad zou ik voor het debat het referentiekader van de Raad als uitgangspunt willen nemen voor het inhoud geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid (wijzigingen daargelaten).

De veiligheidsaanpak (zie punt 3), de inventarisatie en de beheersing van risico's is gebaseerd op:

- A. De relevante vigerende wet- en regelgeving (algemeen verbindende voorschriften).
- B. De beschikbare normen en richtlijnen.
- C. De eigen inzichten en opgedane ervaringen met risico's in het algemeen en met ongevallen en/of incidenten in de eigen organisatie en/of sector in het bijzonder. De vraag of er thans sprake is van een zekere balans tussen de omvang van de beide verantwoordelijkheden, te weten de eigen verantwoordelijkheid en de overheidsverantwoordelijkheid, moet ontkennend worden beantwoord. Voor het vinden van een balans zal allereerst een eensgezinde opvatting moeten bestaan over 'de eigen verantwoordelijkheid' van burgers, ondernemingen en organisaties voor hun veiligheid. Vervolgens kan de balans met de overheidsverantwoordelijkheid worden opgemaakt.

Daarbij is het goed om hier nog eens uitdrukkelijk te stellen dat alleen (A) algemeen verbindende voorschriften een voor een ieder een verbindend karakter hebben. De overheid houdt enkel toezicht, behoudens enkele uitzonderingen, op de naleving van algemeen verbindende voorschriften en niet op de naleving van niet-bindende normen en richtlijnen. Voor normen en dergelijke ontbreekt veelal een publiekrechtelijke aansturing. Zo dienen NEN-normen, tenzij een wet of vergunning ernaar verwijst, te worden beschouwd als afspraken in de branche. Via deze overeenkomsten ontstaat voor partijen slechts een civielrechtelijke gehoudenheid jegens elkaar tot naleving van de NEN-normen.

Ook beleidsregels en circulaire creëren, ook al binden deze tot op zekere hoogte wel de overheid zelf, als zodanig geen rechtstreekse verplichtingen aan de zijde van de burger of de onderneming.

Veel aspecten betreffende de veiligheid zijn thans niet in algemeen verbindende voorschriften, maar in informele normen en (eigen) richtlijnen vastgelegd, zo bleek bijvoorbeeld in het onderzoek "Brand Cellencomplex Schiphol Oost". Dat kan belemmeringen opleveren in de sfeer van de handhaving.

Voor zover het veiligheidsgebeuren – het inhoud geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid – is vastgelegd in informele richtlijnen, is naleving van datgene wat vanuit het oogpunt van veiligheid is geboden, dus onvoldoende gewaarborgd. Tevens dient in dit verband te worden opgemerkt dat door de omvang van het huidige overheidstoezicht met betrekking tot de naleving van algemeen verbindende voorschriften, het toezicht veelal beperkt wordt tot geïnventariseerde risicogebieden.

Conclusie

Voor de veiligheid acht ik het van het grootste belang dat er in eerste instantie een eensluidende opvatting gaat bestaan over 'hoe' inhoud dient te worden gegeven aan het nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid bij de burgers, ondernemingen en organisaties.

Vervolgens moet de vraag worden beantwoord of er een balans is te vinden tussen enerzijds het toezicht van de overheid, en anderzijds het nagaan door de onderneming en/of organisatie of ook daadwerkelijk inhoud wordt gegeven aan het nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. Van belang in dat verband is dat het veiligheidsgebeuren, bij ondernemingen, organisaties en burgers, maar ook bij de overheid, slechts gedeeltelijk en bovendien fragmentarisch is geregeld in algemeen verbindende voorschriften. Een gedeelte is ook 'vastgelegd' in informele richtlijnen, op de naleving waarvan niet of nauwelijks overheidstoezicht kan plaatsvinden.

Als in de praktijk zou blijken dat de hier bedoelde balans niet zou kunnen worden gevonden, dan zou de veiligheid wel eens in hoge mate kunnen afhangen van de inzet van klokkenluiders.

