

De (on-)balans in verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Nederland

Visie van de Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde naar aanleiding van de notitie van Prof. mr. Pieter van Vollenhoven

Inleiding

Dit document omvat een visie die een bijdrage kan leveren aan het openbaar debat over de verantwoordelijkheid voor veiligheid in Nederland. De visie is opgesteld door een werkgroep van leden van de Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde (NVVK). De visie heeft een uitdagend karakter, maar tegelijkertijd meer vragend dan stellend bedoeld. De NVVK neemt met deze bijdrage en de organisatie van een openbare bijeenkomst op 27 mei haar verantwoordelijkheid in het nationaal openbaar debat. Deze visie vormt de basis voor de discussie tijdens de bijeenkomst. Het resultaat van deze discussie zal worden aangeboden aan de beschermheer van de vereniging, Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven.

Kaders

Bij het formuleren van standpunten is de werkgroep uitgegaan van onderstaande kaders:

- 1.2 Het debat is gebaseerd op de startnotitie van Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven (medio november 2007).
- 1.3 Met de term 'veiligheid' wordt bedoeld het beheersen van risico's ter preventie van schade door ongevallen en rampen, ontstaan door activiteiten van private en publieke organisaties.
- 1.4 De bijdrage van de NVVK aan dit debat omvat de 5 domeinen waarin de NVVK thans actief is: arbeids-, verkeers-, patiënt-, consumenten- en externe veiligheid.
- 1.5 Schade als gevolg van doelbewuste handelingen (bijv. sabotage of terrorisme) behoort niet tot het domein van de NVVK en is niet in de visie begrepen.
- 1.6 De overheid speelt op het gebied van veiligheid verschillende rollen, n.l. als werkgever, maar ook als wetgever/handha-ver.
- 1.7 De publieke verantwoordelijkheid omvat wet- en regelgeving, toezicht en handhaving, nationale crisisbeheersing en rampenbestrijding.
- 1.8 De private verantwoordelijkheid omvat het voorkomen van schade en letsel door ongevallen, rampen en beroepsziekten binnen ondernemingen en overige private organisaties.

De on-balans

De NVVK onderschrijft de stelling van haar beschermheer Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven, dat er sprake is van een onbalans tussen de publieke en private verantwoordelijkheid voor veiligheid in Nederland. De mate waarin organisaties de risico's

van hun activiteiten beheersen is onvoldoende. Tevens is de wijze waarop de overheid hieraan sturing geeft onvoldoende. Hierdoor is de beheersing van risico's verre van optimaal, waardoor mensen letsel oplopen of ziek worden en kapitaal wordt vernietigd. In Nederland overlijden per jaar ongeveer 80 mensen als gevolg van een arbeidsongeval, indirect (als gevolg van beroepsziekten) is arbeid de oorzaak van nog eens ongeveer 5500 (!) sterfgevallen per jaar, ongeveer 900 mensen overlijden in het verkeer en meer dan 1700 patiënten overlijden als gevolg van vermijdbare fouten in ziekenhuizen.

Het betreft hier dus sec ruim 8000 overlijdensgevallen per jaar, waarbij organisaties en overheid gezamenlijk niet in staat blijken de risico's voldoende te beheersen.

Afgezien van de ethische kant van deze zaak, lijkt het voor de handliggende (en te vaak gehanteerde) argument dat veiligheid 'niet ten koste van alles' kan worden geoptimaliseerd ook niet op te gaan: de directe medisch kosten bedragen jaarlijks 1,9 miljard Euro. Daarbij komen dan nog de verzuimkosten, die voor arbeidsongevallen vijf maal zo hoog zijn als de medische kosten.

Kortom, reden genoeg om eens te bekijken of de verantwoordelijkheden en bevoegdheden hier wel goed verdeeld zijn!

Bureaucratisering van veiligheid

Twee treinen botsen. Eén van de machinisten is door rood sein gereden. De Inspectie Verkeer en Waterstaat wijst de betreffende machinist aan als veroorzaker van het ongeval. De gedachtengang is: er zijn regels overtreden, want voor rood moet je stoppen. Vanuit de positie van de machinist wordt het ineens een ander verhaal. Vlak voor het ongeval heeft de machinist verwarrende seininformatie gekregen en het laatste stop-tonende sein staat op een zeer onduidelijke plaats. De onbalans in dit voorbeeld is de rigide benadering, gericht op regelovertredingen. Dit blokkeert een gedegen analyse naar achterliggende oorzaken. Meer informatie over dit voorbeeld: Top J. vd., Groeneweg J. (2007) IJzeren regels geen waarborg voor Spoorwegveiligheid. Tijdschrift voor toegepaste Arbeetwetenschap 20(3/4):43-47

Partijen

De private sector

Voor de veiligheid is hier zeker het onderscheid tussen enerzijds de 'grote organisaties' en anderzijds het MKB, buurthuizen, sportverenigingen, etc. van belang. Men kan en mag niet verwachten dat de 'kleintjes' gelijksoortige methoden hanteren en over even veel middelen beschikken als de 'groten'.

¹ N.B. De 2500 doden als gevolg van ongevallen in de privé-sfeer en het veelvoud aan slachtoffers van ongevallen en beroepsziekten die niet overlijden, maar mogelijk wel blijvend letsel oplopen, zijn in deze notitie buiten beschouwing gelaten.

Daar waar een eis tot het hebben van een uitgebreid veiligheidszorgsysteem bij een grote onderneming niet meer dan redelijk is, kan men dit bijvoorbeeld in het MKB of een buurthuis niet verwachten. Het is van eminent belang om bij het opstellen van eisen ten aanzien van veiligheidszorg rekening te houden met een juiste verhouding tussen bevoegdheden en verantwoordelijkheden..

De samenleving doet dat impliciet ook al: Men acht de caféhouder in Volendam verantwoordelijk voor de gevolgen van de brand tijdens de Oudejaarsnacht van 2000 en houdt de Dienst Justitiële Inrichtingen, als eigenaar van het asielzoekers-detentiecentrum, verantwoordelijk voor de consequenties van de 'Schipholbrand' in 2005. Maar in tweede instantie komt de rol van de gemeente Volendam en de gemeente Haarlemmermeer (beide verantwoordelijk voor het vergunningenbeleid en het toezicht op de brandveiligheid) ook in onze gedachten op. Dat is het beeld dat in de publieke opinie leeft en afhankelijk van de intensiteit van het roumoer en de ernst van letsel en schade achten we zelfs de centrale overheid soms medeverantwoordelijk voor het ongeval. Daarbij mag de opiniërende invloed van de wijze waarop de media het nieuws verspreidt niet worden vergeten. Onder invloed van de maatschappelijke emotie ontstaat al snel een politieke 'realiteit', op grond waarvan de overheid verplicht wordt haar betrokkenheid te tonen door een sterk reactief beleid te voeren. Het resultaat is dat de hele Nederlandse horeca, alle buurthuizen, sportkantines, ziekenhuizen en verzorgingscentra worden geconfronteerd met brandveiligheids-campagnes, waardoor ze onverwacht met veel investeringen worden opgezadeld en worden gevangenis, die al decennia zonder enig brandongeval opereren, gesloten. Dit alles op grond van bouwvoorschriften, terwijl in een andere deel van onze wet- en regelgeving private organisaties worden geacht om hun risico's naar eigen inzicht te beheersen. Een zelfregulerend preventief veiligheidsbeleid is in de zware industrie al jaren gemeengoed; dáár start men het productieproces pas als er een gedetailleerde risico-analyse is uitgevoerd en een veiligheidszorgsysteem bestaat.

Kortom: "Hoe zit het hier met de balans tussen preventief en reactief beleid?"

Rechtspraak in onbalans

Bij de uiteindelijke strafrechtelijke reacties op het ongeval met de steiger in de Amercentrale (2003) lijkt de strafmaat in onbalans te zijn met de gepercipieerde verantwoordelijkheid voor arbeidsveiligheid. De hoofdaannemer moet een geldboete van € 100.000 betalen. De eerste onderaannemer wordt bestraft met € 300.000. De tweede onderaannemer krijgt een boete opgelegd van € 450.000. De opdrachgever (die als werkgever geacht wordt de risico's in zijn installaties en gebouwen te beheersen) komt weg met een schikking van € 50.000. Naarmate de onderneming verder van de opdrachgever verwijderd is loopt de boete op. De ontwerper van de litigieuze steiger (een privé-persoon) krijgt in hoger beroep een gevangenisstraf van een jaar, waarvan een half jaar voorwaardelijk; opmerkelijk is dat het Gerechtshof boven de eis van het OM uitgaat. De partij met de meeste macht in dit proces, de opdrachgever, krijgt de laagste boete. Zo wordt de aandacht voor veiligheid op het werk niet gestimuleerd...

De publieke sector

De overheid kent verschillende verschijningsvormen; wij kennen 'Den Haag' als de centrale overheid, de provincie en de gemeentelijke overheid. Daarnaast wordt er toezicht gehouden door een scala aan diensten die al dan niet geheel door de overheid worden aangestuurd. Waterschappen en regionaal georganiseerde diensten (bijv. GGD's) vormen ook een geheel eigen netwerk, dat door de burger ook als overheid wordt beschouwd. Als een belangrijk onderscheid bestaan de fenomenen 'beleid' (wet- en regelgevend) en 'toezicht & handhaving' (leeft de private sector die wetten en regels wel netjes na?). Daarnaast verwacht de samenleving van de overheid in voorkomende gevallen ook een faciliterende of adviesrol.

Sinds de jaren '80 is een tendens waar te nemen in wetgeving om over te gaan van middelvoorschrijvende naar doelstellende bepalingen; dit wordt mede geïnspireerd door een vergelijkbare beweging op Europees niveau. Met deze wijziging zou de administratieve belasting voor het bedrijfsleven (met name het MKB) verlaagd worden, wat een versterking van de economie tot gevolg zou moeten hebben. Op het gebied van veiligheid heeft dit tot onduidelijkheid en onzekerheid geleid: vertaling van doelstellende bepalingen naar concrete, praktisch uitvoerbare veiligheidseisen is voor zowel de private als de publieke sector lastig gebleken. Private organisaties komen hierdoor in conflict met toezichthoudende ambtenaren die, daar waar twijfel bestaat over de naleving van doelstellende regelgeving, vaak terugvallen op een middelvoorschrijvende uitvoering van het toezicht. De individuele interpretatie van doelstellende regelgeving door de private organisatie staat te vaak ter discussie.

Telkens weer blijken de grenzen van de autonomie van de private sector reactief door zware, opinievormende incidenten te worden bepaald.

Het vereist grote deskundigheid om objectief op doelstellende regelgeving te handhaven. Daardoor is het natuurlijk niet vreemd dat toezichthouders teruggrijpen op hun zekerheid van middelvoorschrijvende eisen. Maar dan moet dat wel geborgd zijn in de onderliggende wet- en regelgeving. Veel formeel vervallen verklaarde beleidsdocumenten (zoals de Publicatiebladen van de Arbeidsinspectie) worden in de praktijk nog door handhavende ambtenaren gehanteerd om duidelijk te maken wat er nu eigenlijk met de abstracte doelstellende regels wordt bedoeld. Vrijheid in gebondenheid. En daar heeft de private sector dus moeite mee, want de grenzen zijn flexibel en verschillen van ambtenaar tot ambtenaar. Hier raakt men de kwaliteit van het toezicht en men kan zich afvragen of de overheid bij de omschakeling van een middelvoorschrijvend naar een doelstellend regime het aspect 'toezicht' wel voldoende deskundig heeft geïntegreerd. Daar waar minder gedetailleerde doelstellende regelgeving bestaat, lijkt een intensievere en een andere vorm van toezicht zinvol. Dat geldt zowel in kwantitatieve zin (de pakkans), als in kwalitatieve zin (kennis van zaken).

Met betrekking tot dat laatste aspect is duidelijk, dat binnen de private sector steeds meer geïntegreerde kennis van verschillende disciplines ontstaat (milieu, veiligheid, gezondheid), terwijl de overheid hier nog een sterk verkokerde organisatie is. Verschillende aspecten van veiligheid worden door verschillende departementen beheerd.

Kindermishandeling

Naar schatting sterven in Nederland ieder jaar enkele tientallen kinderen als gevolg van mishandeling binnen het gezin of door nabije relaties van de ouders. Van diverse kinderen was in de omgeving vooraf bekend dat er in het gezin problemen speelden. Scholen, buurtbewoners, huisarts, jeugdzorg en politie beschikten over informatie over de gezinsituatie. In de zaak (2004) waarbij een peuter die door haar moeder met partner werd mishandeld en aan de gevolgen overleed, besloot het Openbaar Ministerie tevens tot vervolging van de voogd van bureau Jeugdzorg. Volgens het OM had de voogd eerder moeten ingrijpen in het gezin. Wie is er eigenlijk verantwoordelijk voor de veiligheid van het kind? De ouders/familie die het kind iets aandoen, of de omgeving die had kunnen ingrijpen? Nemen de hulpdiensten die toezicht houden op gezinnen daarmee de verantwoordelijkheid van de ouders over? Wat zijn de gevolgen van het vervolgen van gezinsvoogden? Leidt dit tot het eerder/vaak uit huis plaatsen van kinderen, terwijl kinderen op lange termijn thuis toch het beste af zijn? En heeft de omgeving wel alle informatie en bevoegdheden om in te kunnen grijpen? Wat zijn de perverse effecten van een samenleving die slechts een zondebok zoekt en die het, achteraf, onvoorstelbaar vindt dat niemand dit heeft zien aankomen?

Beïnvloedende partijen

Binnen het spanningsveld van de publieke en private sector bestaan vijf partijen die in het kader van veiligheid een niet direct in het oog springende, maar wel belangrijke rol spelen. De overeenkomst tussen deze partijen is dat zij door hun maatschappelijke positie een oncontroleerbare invloed hebben op de veiligheid van de samenleving. Een invloed die overeenkomt en in veel gevallen zelfs verder gaat dan die van de overheid. De private sector is inmiddels in ruime mate afhankelijk van deze partijen. Het betreft hier de certificerende instellingen, de verzekeraars, de brancheverenigingen en de media. Maar ook het Openbaar Ministerie heeft inmiddels invloed op de veiligheid, en wel op een onverwachte manier...

Certificerende instellingen

Er zijn bijna geen branches meer waar de kwaliteit van het product niet wordt gemeten aan de hand van een (kwaliteits-)certificaat. De consument reageert erop, maar een kwaliteitslabel kan ook devalueren (ANWB bondshotels waren ooit dé norm) doordat de private sector in haar markt zelf bepaalt wat goed en wat niet goed is. Daar heeft de overheid geen of slechts beperkt invloed op en wil dat ook eigenlijk niet. Zo is enkele jaren terug de Dienst van het Stoomwezen min of meer geruisloos overgenomen door Lloyds Certification en zijn er meer voorbeelden waar de overheid het feitelijke toezicht overlaat aan de markt, zonder dat de daarbij behorende sanctiemiddelen zijn overgedragen.

Ten aanzien van veiligheid is certificatie een ontwikkeling die zich typisch in reactie op incidenten heeft ontwikkeld. Veel relatief kleine ongevallen met persoonlijk letsel leidden tot de ontwikkeling van het VCA-systeem. Ondanks de uitgebreide kritiek op dit systeem, blijft het bestaan. Het breidt zich zelfs uit langs verschillende niet met elkaar gerelateerde branches. Voor een belangrijk deel is dat het gevolg van het feit dat de

industrie met dat systeem een duidelijke norm heeft omarmd. Waar de overheid onduidelijkheid creëert, vervangt de private sector doelstellende overheidsregelgeving voor een eigen systeem van middelvoorschrijvende kwaliteit, verpakt in een VCA-certificaat. De private sector toont daarbij haar flexibiliteit en neemt op die manier in feite ook de leiding. De overheid reageert daarop door de kwaliteit van organisaties af te meten aan het aantal certificaten wat de directiekamers siert. En gecertificeerde organisaties krijgen minder overheidsaandacht dan organisaties die niet aan de certificaten-race meedoen. De rol van certificatie is daardoor groter dan de samenleving misschien zou willen, maar het is een onomkeerbaar proces. De vraag die zich aandient is, wie er nu eigenlijk verantwoordelijk is voor het toezicht op de veiligheid van de private sector; is dat de Inspecteur van de Arbeidsinspectie, of de auditor van het door de te certificeren organisatie betaalde certificatiebureau?

Ten aanzien van de terreinen waar de overheid haar toezicht houdende taak heeft gedelegeerd naar de private sector, kan men zich afvragen of het toezicht op de uitvoering van dat gedelegeerde toezicht voldoende is geregeld.

Onbalans in certificering

In veel certificeringstelsels betaalt de te certificeren partij de kosten voor de certificering. Dit introduceert een incentive voor de certificeerder om niet al te moeilijk te doen over het voldoen aan de eisen voor het certificaat van hun klant. Voorbeelden zijn bedrijven die voor een ISO of OHSAS certificaat betalen, arboprofessionals die voor hun certificaat betalen, en, indirect, studenten die hun universitaire diploma halen in een systeem waar de financiering van de universiteit mede gebaseerd is op het aantal gebaalde diploma's...

Op de certificeringstelsels die met arbo te maken hebben, wordt door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) toezicht gehouden. Deze is onderdeel van SZW, die op haar beurt een zeer actieve rol speelt door certificeerders aan te wijzen en/of certificeringseisen te specificeren. De Raad voor de Accreditatie (RvA) behoort toezicht op de certificerende instanties te houden, maar doet dat op een zeer procedurele manier, waardoor de effecten van het toezicht niet altijd alleen maar positief zijn. Een studie van IWI liet in 2006 zien dat de werking van het stelsel bij de keuring van hijs- en befmateriaal hierdoor ver van optimaal was. Gelijksoortige problemen hebben zich voorgedaan bij het toezicht op de asbest-verwijderingsbranche.

Om de kosten van certificering te reduceren, wordt de audit-tijd zo kort mogelijk gehouden. Dit resulteert in eisen die snel gecheckt kunnen worden. Hierdoor ontstaat een voorkeur voor audit-criteria die aan de hand van documentatie kunnen worden aangetoond. Over het algemeen is de kwaliteit van audits ten aanzien van de uitvoering van beheersystemen (VCA, ISO, OHSAS) of competenties (Arbo-professionals) zeer beperkt.

Verzekeraars

Voor verzekeraars geldt het bovenstaande nog in sterkere mate. Als een organisatie niet voldoet aan de veiligheidseisen die de verzekering stelt, is een bedrijf of object onverzekerbaar. En dat is voor veel organisaties een onacceptabel financieel risico. Wie bepaalt hier dus wanneer een organisatie veilig is? De verzekeringsmaatschappij! En wat is de rol van de overheid als een

brand het buurthuis of de sportkantine heeft verwoest en er slachtoffers te betreuren zijn? De samenleving zal ongetwijfeld even denken aan de gemeentelijke dienst voor bouw- en woningtoezicht. Mogelijk zelfs aan de brandweer, want had die de ernstige schade aan het pand niet kunnen voorkomen?...

Onbalans in slachtoffers

Als onderhoud op het spoor uitgevoerd moet worden, is het voor uitvoerenden veel veiliger als niet alleen het spoor waarop ze werken, maar ook het daarnaast gelegen spoor voor treinverkeer gesloten wordt. Onder de Arboregeling wil de Arbeidsinspectie deze sluiting zo veel mogelijk opleggen. Echter, als het spoor enige tijd gesloten wordt zullen de (vele) passagiers die normaal in de trein zitten met bussen of auto's vervoerd moeten worden. Het rijden op de weg is tenminste 4 keer zo gevaarlijk per passagierkilometer als op de rails. De Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat wil het spoor naast het werk dan niet sluiten. Waar is hier een redelijke balans te vinden? Dat is beredeneerd vanuit de reiziger. Maar zie het risicogetal van de spoorwegwerker: dat is (nog steeds) absurd hoog. (NVVK Info, 2008, 2). Het oordeel omtrent wat veiliger is, is blijikbaar ook afhankelijk van de invalshoek van de beoordeelaar. Waar ligt hier de balans en wie mag daar een beslissing over nemen?

Brancheverenigingen

Door de ontwikkelingen in de arbeidsomstandighedenwetgeving is de rol van de brancheverenigingen op het onderwerp arbeidsveiligheid van groot belang geworden. Zowel bij het opstellen van Risicoinventarisaties en -evaluaties, als bij het ontwikkelen van arbo-catalogi, hebben deze werkgeversorganisaties met name voor het MKB een sleutelrol verworven. Wat het belang van deze sector voor de veiligheid van werknemers betreft bestaat er een hardnekkig misverstand. Als individuele ondernemingen spreken we hier over de kleinere ondernemingen, maar als geheel betreft het de overgrote meerderheid van de in Nederland in loondienst werkzame mensen. Door de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van deze groep bij de brancheverenigingen neer te leggen, verwatert de rol van de overheid aanzienlijk.

Waar de overheid het stellen van normen en regels naar de private sector brengt, dient men wel zeker te stellen dat de private sector over voldoende kennis van de risico's beschikt. Daarbij komt de invloed van de economische haalbaarheid van veiligheids-criteria als deze door private, belanghebbende partijen kunnen worden bepaald. De invloed van economische factoren is in de industrie zelfs geformaliseerd in het onderscheid tussen de risiconiveaus ALARP en ALARA, welke geheel subjectief kunnen worden ingevuld zonder ook maar één overheidsvoorschrift te overtreden. En in het MKB wordt op minder geformaliseerde wijze even subjectief de onderwerpen veiligheidsrisico en economisch risico met elkaar in verband gebracht. De vraag die zich hier opdringt is: "Welk mechanisme kan worden bedacht om te voorkomen dat economische aspecten de kansen op ongevallen en beroepsziekten bepalen?"

De media

In een tijd waarin informatie zich zo snel verspreid dat directies van bedrijven via radio of internet het nieuws over een ongeval

in hun eigen organisatie vernemen, blijven zware ongevallen, rampen en beroepsziekten niet onopgemerkt. Dat is een goede zaak, hoe meer publiciteit, hoe meer aandacht voor de vraag hoe het probleem voorkomen had kunnen worden. Maar hoeveel ongewenste nevenverschijnselen worden door de kleuring van de nieuwsberichten veroorzaakt? Nieuws houdt per definitie onbekende informatie in. De achterliggende oorzaken van rampen zijn zelden snel te achterhalen, maar de media willen de wereld kunnen vertellen hoe het mogelijk was dat een vliegtuig neerstortte of een rivierdijk kon doorbreken. Echte deskundigen laten zich dan niet verleiden tot ad-hoc conclusies, maar de media vinden altijd wel iemand die zijn of haar mening op het gebeurde wil geven. Deskundigheid is daarbij niet altijd gegarandeerd.

Probleem is daarbij dat de publieke opinie moeilijk is af te brengen van die eerste meningsvorming; het was toch op televisie? De politici buitelen over elkaar heen om, afhankelijk van politieke richting, het overheidsbeleid te verdedigen of te verzuizen.

En zonder het te willen, reageert de overheid alert met het uitvoeren van maatregelen die er niet toe doen. De voor de buitenwereld zichtbare symptomen worden opgelost, directieleden ontslagen, ministers stappen op. Maar de achterliggende factoren worden niet aangepakt en als de echte inhoudelijk deskundigen daar later aandacht voor vragen, geven de media niet thuis: die zijn al weer op weg naar de volgende ramp.

Slechts als de nabestaanden zich voldoende roeren, ontstaat er weer voldoende aandacht; want die emotie is óók mediageniek...

De vraag die zich hier voordoet is: "Waarom is er geen overheidsmechanisme actief dat zekerstelt dat de achterliggende factoren van rampen en beroepsziekten zorgvuldig worden geanalyseerd?"

De ramp met het militaire Hercules-vliegtuig staat bij velen bekend als een ongeval waarbij de hupverlening (redding en brandblussing) gebrekkig verliep. Daar hebben de media de nadruk op gelegd en daar weet de samenleving dus iets van. Maar het feit dat het vliegtuig mede is neergestort als gevolg van een motorstoring die werd veroorzaakt door een verzameling vogels, die op de luchthaven waren afgekomen toen het gras naast de landingsbaan werd gemaaid, is minder bekend. Terwijl een ongeval toch ontstaat door het ontbreken van effectieve preventieve maatregelen? Een grasmaaier die het gemaaide gras niet opruimt is echter een stuk minder media-geniek dan een brandweerauto die, op weg naar het neergestorte toestel, voor een gesloten hek komt te staan.

Het Openbaar Ministerie

Met name in organisaties waar grotere risico's bestaan, ziet men steeds meer in dat gestructureerd onderzoek van een ongeval inzicht geeft in de achterliggende oorzaken. Daarmee worden zwakke elementen van de eigen organisatie beter zichtbaar gemaakt. Bij een dergelijk diepgaand onderzoek ontdekt men verschillende soorten hiaten in de bedrijfsvoering. Het betreft hier hiaten die een causale relatie met het ongeval hebben, maar ook hiaten die (nog) niet tot een ongeval hebben geleid, maar wel degelijk als een veiligheidsprobleem moeten worden onderkend.

Het Openbaar Ministerie heeft in verschillende situaties de interne ongevalsanalyses opgevraagd, teneinde deze te gebruiken in een strafzaak tegen de private organisatie. Dit beleid van het OM heeft in de industrie inmiddels geleid tot de discussie of men nog wel diepgaand onderzoek moet doen. Hiermee zou de private sector een krachtig middel om achterliggende factoren te detecteren verliezen. Ongevalsanalyses zijn overtuigend, omdat de discussie over de waarschijnlijkheid dat het ongeval kan voorkomen niet meer aan de orde is, het ongeval is namelijk al gebeurd. Beter dan welk middel dan ook motiveren deze analyses de directies van organisaties om te investeren in verbeteringen op het gebied van veiligheid. Maar als het OM deze analyses gaat gebruiken om de private organisatie zichzelf te laten beschuldigen, is die motivatie snel verdwenen. Dan is het over met diepgaande analyses en wordt de in decennia moeizaam opgebouwde veiligheidscultuur in luttele weken afgebroken... Blijkbaar is strafrecht niet altijd het juiste middel om een doelmatig veiligheidsbeleid af te dwingen. Aan de andere kant vinden wij wel dat onveiligheid bestraft moet worden. Hier openbaart zich dus een ernstig dilemma.

De vraag die zich hier voordoet is: "Hoe zit het met de balans tussen de verantwoordelijkheid van de directie om de veiligheidsrisico's te ontdekken en de verantwoordelijkheid van het OM om overtredingen van de wet aan de kaak te stellen?"

Onbalans in rechtspraak bij luchtverkeersleiding

Nadat een vertrekkend vliegtuig net op tijd kon stoppen voor een vliegtuig dat over de actieve baan van Schiphol gesleept werd, zijn de verkeersleiders voor de rechtbank gesleept en aan dit incident schuldig gevonden. De onderzoeksrapporten van LVNL en de OVV zijn in de rechtszaak als bewijsmateriaal gebruikt. Resultaat: een daling van 50% in het aantal rapportages door LVNL. Na twee jaar is dit nog niet terug op het oude niveau. LVNL heeft demonstratief geen disciplinaire actie tegen de verkeersleiders genomen en één van hen is inmiddels zelfs bevorderd. Dit incident is een voorbeeld van het conflict tussen een leersysteem binnen een organisatie en de wet als basis voor strafmaatregelen. Was het beter geweest als LVNL als organisatie door de rechter vervolgd werd en als organisatie zelf zou beslissen of het intern disciplinaire maatregelen tegen individuen zou nemen? Zou het beter zijn, zoals in Denemarken, als de volledige rapportage van een incident in het interne rapporteringssysteem een verkeersleider (behalve in geval van grove nalatigheid) van wettelijke vervolging zou vrijwaren? Zo ja, bij welke risicovolle activiteiten en/of type organisaties zou een dergelijke bescherming dan moeten gelden? De OVV heeft, mede na aanleiding van dit incident, wettelijke bescherming voor haar onderzoeksrapporten afgedwongen. Is dit wenselijk? Is dit noodzakelijk? Is dit voldoende?

Risicobeheersing

Bij private organisaties wordt veel tijd en mankracht besteed aan de analyse van ongevallen die reeds hebben plaatsgevonden. Veel gevaren worden risico's tijdens zogenaamde 'onvoorspelbare processtoringen'. Maar mensen hebben doorgaans de neiging om risico's te beschouwen als 'iets' dat hen zelf niet bedreigt. Dat geldt binnen het verkeer, binnen arbeid, of bij ziekenhuizen en zorginstellingen. Ongevallen worden dan al snel gezien als

onverwachte gebeurtenissen, die 'zomaar' kunnen gebeuren.

Ongevalscenario's

Binnen de veiligheidskunde is de laatste decennia steeds meer aandacht gekomen voor een pro-actieve benadering van risico's. Ongevalscenario's spelen daarbij een belangrijke rol. Hoewel een veelvoud van scenario's in principe mogelijk zijn, is het van belang om dominante scenario's vast te stellen en daaruit te komen tot een lijst met prioritaire risico's. Procesverstoringen zijn een eerste bron voor een dergelijke lijst, evenals ongevallen die in het verleden hebben plaatsgevonden. Voor een prospectieve vaststelling van dominante scenario's zijn verschillende technieken voorhanden. Veel van deze technieken zijn binnen de arbeidsveiligheid ontwikkeld, maar hebben hun nut reeds bewezen in andere sectoren, zoals verkeers-, product- en patiëntveiligheid. Voor deze scenario's en bijbehorende risico's geldt, dat een deskundige analyse met doelmatige beheersmaatregelen het aantal slachtoffers significant kan verminderen. Als gedachte geldt hier dat het voorkomen van 20% van de ongevallen, 80% van de slachtoffers kan voorkomen.

De vragen die hier gesteld kunnen worden zijn: "Waarom stuurt de overheid bij het stellen van prioriteiten niet op de resultante van de 'kans maal ernst' formule?" en "Wil de samenleving scenario-denken als middel tot letselpreventie hanteren?"

Onbalans in patiëntenzorg.

Een arts leent van een beviende collega een medisch apparaat dat niet aanwezig is in het ziekenhuis waar hij zelf werk. Er is geen gebruiksaanwijzing of installatievoorschrift bij de hand. De arts vraagt de technische dienst van het ziekenhuis het apparaat aan te sluiten. Het is geen eenvoudige klus en er zijn nogal wat onduidelijkheden. De TD-er meldt de situatie aan de arbodienst van het ziekenhuis. Het hoofd van de arbodienst besluit echter dit geval niet op te nemen met de medische stafdirectie. Als reden geeft hij later (voor de rechter) dat de TD zelf verantwoordelijk is voor haar doen en laten. In werkelijkheid is hij gewoon bang voor artsen. De cultuur binnen het ziekenhuis is 'lief zijn voor elkaar'. Twee dagen later loopt een patiënt blijvend letsel op doordat het apparaat niet goed functioneert. Hoezo 1735 vermijdbare doden?

Veiligheidscultuur

De onbalans in de private en publieke verantwoordelijkheid voor veiligheid kan beschouwd worden als een cultuureigen-schap. Cultuur verandert niet uit zichzelf. Cultuur verandert onder invloed van wat er in de samenleving gebeurt en gedaan wordt. Dat geldt ook voor dat deel van onze cultuur dat we 'veiligheidscultuur' noemen.

Het is dus van belang om te bepalen welke elementen daarop van invloed zijn en welke van die elementen de huidige onbalans hebben veroorzaakt en in stand houden.

Pas dan kunnen we, met die elementen als aangrijppingspunt, gerichte pogingen ondernemen om de verantwoordelijkheid voor veiligheid meer in balans te krijgen. De bovenstaande paragrafen geven daar al enige richting aan; abstracte doelstellende wet- en regelgeving in samenhang met de huidige wijze



van toezicht, de houding van de private sector zelf, de rol van derden zoals certificerende instituten, verzekeraars, brancheverenigingen, de media en het beleid van het OM. De wijze waarop deze actoren met het fenomeen veiligheid omgaan is van grote invloed op de ontwikkeling van de veiligheidscultuur in de Nederlandse context. Als interessante generieke cultuureigenschap geldt de tomeloze drang om ongevallen te verklaren met ongewenst gedrag van mensen op operationeel niveau (de treinmachinist, de operator, de chirurg, de scheepskapitein). Bij ieder ongeval is snel duidelijk dat dergelijke mensen een wet, regel of procedure hebben overtreden. Daarmee is in vele gevallen de kous af, tenzij de media meer aandacht afdwingen... Ook van algemene aard is de aversie tegen regels en procedures, maar, geleid door machteloosheid en de drang om toch iets te doen, worden (in het beste geval) bestaande procedures herzien of opnieuw gecommuniceerd of (erger) aanvullende regels uitgevaardigd. Zelden wordt het ontwerp van de plaats van het ongeval aangepakt. Rotondes worden pas aangelegd nadat er 'voldoende' dodelijke ongevallen op een kruising zijn geweest... Hier is sprake van een in onze cultuur ingebakken onbalans tussen (per definitie ineffektieve) instructieve maatregelen en (per definitie effectieve) constructieve maatregelen. De vraag is hier: "Hoe elimineren we de ingebakken drang tot het nemen van instructieve maatregelen, waar constructieve maatregelen de oplossing kunnen bieden?"

Educatie en voorlichting

Veiligheid staat nergens als hoogste prioriteit op de agenda. Dat is begrijpelijk, want private organisaties zijn opgericht met andere doelstellingen dan 'zo veilig mogelijk zijn' en ook in de publieke organisaties is veiligheid geen primaire doelstelling. Realistisch bekeken is veiligheid niet meer dan één van de voorwaarden waaraan een organisatie moet voldoen om haar primaire doelstellingen te kunnen behalen. Meer is het niet!

Als hoeder van de veiligheid van de Nederlandse samenleving zou men verwachten dat de overheid educatie en voorlichting als een hoofdtaak beschouwd. Dit is echter bezijden de waarheid. Naast een rol als toezichthouder speelt de overheid ook de werkgeversrol. De wijze waarop men bij publieke organisaties het veiligheidsmanagement vorm geeft, laat in veel gevallen te wensen over. Als gevolg hiervan staat de geloofwaardigheid van het veiligheidsbeleid bij de overheid ter discussie. En van een voorbeeldfunctie is dan ook geenszins sprake. Hier verliest de overheid zijn autoriteit om als leermeester en coach een educatieve rol te spelen. De overheid heeft hier een zorgplicht, maar geeft daar geen invulling aan.

Ooit was Nederland een veiligheidsinstituut rijk, dat is echter aan het eind van de vorige eeuw verdwenen. Gezien de hierboven geschetste dubbelrol die de overheid speelt, ligt een centrale motiverende en voorlichtingsrol door de overheid nu nog niet voor de hand.

Veel landen kennen een nationaal instituut dat voorlichting geeft op het gebied van de preventie van ongevallen (een National Safety Institute). Uit het gedrag van mensen op alle niveaus in private en publieke organisaties blijkt dat men zich vaak onvoldoende bewust is van de risico's die men bij de acti-

viteiten van die organisaties loopt. Dit is onder meer een gevolg van het feit dat het inschatten van gevaren en omgaan met risico's in Nederland geen onderdeel is van de basis-educatie. In Finland is ongevals-preventie geïntegreerd in het basis- en voortgezet onderwijs. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Finland vaak tot voorbeeld dient op het gebied van de letselpreventie. Opname van het vak 'veiligheid' in de curricula van het basis- en voortgezet onderwijs lijkt een zinvolle keuze. Ten aanzien van dit punt kan van de private sector niets verwacht worden; hier heeft de overheid een duidelijke taak en een kans om zich op dit gebied te profileren.

De vraag die zich hier opdringt is: "Als het de overheid menens is met letselpreventie, waarom is het veiligheidsinstituut dan verdwenen en is 'veiligheid' geen onderdeel van de basiseducatie van onze kinderen?"

Deze notitie werd namens het hoofdbestuur van de NVVK opgesteld door:

Jan Dik, erelid

Andrew Hale, erelid

Rob Poort, voorzitter Werkgroep Wet- en Regelgeving

Nico van Roden, vice-voorzitter

Victor Roggeveen, voorzitter

Kirsten van Schaardenburgh-Verhoeve, lid hoofdbestuur

Paul Swuste, lid hoofdbestuur

Rob in 't Veld, dagvoorzitter Openbaar Debat 27 mei 2008, lid

Christian Verwer, lid

Stellingen als basis voor het openbaar debat

De private sector neemt onvoldoende verantwoordelijkheid voor veiligheid.

Het toezicht van de overheid past zich onvoldoende aan de veranderingen in de private sector aan.

Doelstellende regelgeving kan alleen bij grotere organisaties, het MKB verdient middelvoorschrijvende specifieke regelgeving.

De veiligheid is gebaat bij een scenario-benadering. De overheid dient hier de regie op zich te nemen.

De overheid is kwantitatief en kwalitatief onvoldoende toegerust om deze regiefunctie uit te voeren.

Zorgsystemen dragen onvoldoende bij aan het voorkomen van ongevallen en beroepsziekten.

Certificering draagt onvoldoende bij aan het voorkomen van ongevallen en beroepsziekten

Nederland heeft behoefte aan een nationaal veiligheidsinstituut.

Veiligheid dient te worden opgenomen in het regulier onderwijs.

Publicatie van goede/slechte veiligheidsprestaties verhoogt de motivatie om een effectief veiligheidsbeleid te voeren.

