

Kracht van Macht

Is veiligheid het recht van de sterkste?

Francien Rense, Leijnse Artz, advocatenkantoor te Rotterdam, e-mail: f.rense@leijnseartz.com

Samenvatting

Veiligheid is vanuit juridische optiek voornamelijk een onderwerp van wet- en regelgeving en handhaving daarvan. De wetgever bepaalt aan welke eisen vanuit veiligheidsoptiek moet worden voldaan. De wettelijke eisen richten zich vooral op inrichting van organisaties en inrichting van specifieke activiteiten. Door handhaving van die eisen in het geval van geconstateerde tekortkomingen in het kader van toezicht of vanwege incidenten waarbij van tekortkomingen is gebleken, kan op correcties worden aangestuurd.

Maar het juridisch instrumentarium is per definitie beperkt. Er moeten voldoende concrete eisen worden gesteld, want dat verlangt de wetgevingssystematiek en handhaving. En handhaving moet zich op de gestelde eisen richten. Bovendien is handhaving nog lang geen continue proces. Er worden alleen met grote tussenpozen toezichtbezoeken en -inspecties uitgevoerd en afgelegd. Handhaving is veelal zelfs afhankelijk van incidenten.

Het zal de veiligheidkundigen, naar ik aanneem, een doorn in het oog zijn. Hap-snap-eisen en hap-snap-correcties. Waar is de lange termijn en geïntegreerde visie? Waar is de aandacht voor “zachte” factoren, zoals “veiligheidsbewustzijn”, en waar is de aandacht voor al die “extra” eisen die in de praktijk worden gesteld en geïmplementeerd? Waar is het “systeemdenken”?

Juristen denken en acteren anders en vanuit een ander kader. Dat levert volgens mij manco's in onderzoeken naar veiligheid op, zoals in het kader van handhaving. En dan, als er een juridisch conflict of discussie rijst of dreigt, nemen de juristen, natuurlijk op verzoek van de opdrachtgever, ook nog de lead aan de andere kant. Bepalen zij eventueel welk onderzoek wordt uitgevoerd, welke accenten worden gelegd en wat op welke wijze kan worden gerapporteerd. Waar is vanaf dat moment het aspect veiligheid gebleven? Wordt het conflict of de discussie vanuit die optiek benaderd of worden de betrokkenen gegijzeld door de angst voor juridische consequenties, aansprakelijkheden, verplichtingen tot vergoeding van schade enzovoort?

Ik kom ten behoeve van de veiligheid op voor een geïntegreerde, gezamenlijke aanpak.

Sleutelbegrippen

Veiligheid vanuit juridische optiek, samenwerking juristen en veiligheidkundigen ten behoeve van veiligheid, veiligheid behoeft bescherming

Stelling

Ik pleit voor een benadering waarin veiligheid op de voorgrond staat en blijft staan. In alle fasen, van wetgeving, tot de inrichting van organisaties als ook handhaving. Daar gaat het uiteindelijk tenslotte om. Vanuit een ieders optiek, de wetgever, de organisaties, de betrokkenen, de autoriteiten en ieder ander. Wat betekent dat voor u als veiligheidkundige? Wat betekent dat voor de organisaties, opdrachtgevers? En wat betekent dat voor de juristen? Maar ook: wat betekent dat voor de autoriteiten? Welke spelregels zouden moeten gelden? Veiligheid hoort niet het sluitstuk te zijn, maar het startpunt. Veiligheid is niet het recht van de sterkste, maar het recht van degenen wiens veiligheid onverhoopt in het gedrang zou kunnen komen.

Het recht, de jurist moet een methode vinden om daaraan bescherming te bieden.

De veiligheidskunde geeft daarvoor de onderbouwing.

Onderbouwing

Juridisch kader – wetten en regels

Veiligheid is geen onbekende notie in het juridische landschap. Veiligheid speelt een rol in allerlei wet- en regelgeving. Over het algemeen niet zozeer als zodanig, maar vooral door middel van allerlei meer concrete eisen die aan de inrichting van organisaties en activiteiten worden gesteld, niet noodzakelijkerwijs specifieke veiligheidseisen.

Ik noem enkele voorbeelden. Verkeerswet- en regelgeving (bijvoorbeeld, Wegenverkeerswet 1994 en Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990, “RVV 1990”) is behoorlijk rechtstreeks en uitsluitend gericht op veiligheid. Hoewel verkeersregels natuurlijk ook betekenis hebben voor de regulering van het verkeer, zijn de regels toch vooral gesteld met het oog op verkeersveiligheid. Sommige heel rechtstreeks (het verplicht dragen van een helm en gordel) en anderen minder direct (wij rijden rechts, verlenen voorrang en stoppen voor rood). Hetzelfde geldt voor arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving (bijvoorbeeld, Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidsomstandighedenbesluit, Besluit en regeling risico’s zware ongevallen 1999). Daarin worden eisen gesteld aan het voorkomen van (concreet) valgevaar, maar ook eisen aan een risico-inventarisatie en evaluatie. (Zie kader hiernaast voor

Artikel 59 lid 1 RVV 1990: Bestuurders van een personenauto, een bedrijfsauto, een driewielig motorvoertuig met gesloten carrosserie of een brommobiel en hun passagiers maken gebruik van de voor hen beschikbare autogordel (...).

Artikel 60 lid 1 RVV 1990: De bestuurder en de passagiers van bromfietsen, brommobielen zonder gesloten carrosserie, motorfietsen en driewielige motorvoertuigen moeten een goed passende helm dragen (...).

Artikel 68 lid 1 RVV 1990: Bij driekleurige verkeerslichten betekent: a. groen licht: doorgaan; b. geel licht: stop; voor bestuurders die het teken zo dicht genaderd zijn dat stoppen redelijkerwijs niet meer mogelijk is: doorgaan; c. rood licht: stop.

Artikel 3 lid 1 RVV 1990: Bestuurders zijn verplicht zoveel mogelijk rechts te houden.

Artikel 15 lid 1 RVV 1990: Op kruispunten verlenen bestuurders voorrang aan voor hen van rechts komende bestuurders.

Artikel 5 lid 1 Arbeidsomstandighedenwet: Bij het voeren van het arbeidsomstandighedenbeleid legt de werkgever in een inventarisatie en evaluatie schriftelijk vast welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich brengt. Deze risico-inventarisatie en -evaluatie bevat tevens een beschrijving van de gevaren en de risico-beperkende maatregelen en de risico's voor bijzondere categorieën van werknemers.

Artikel 3.16 lid 1 Arbeidsomstandighedenbesluit: Bij het verrichten van arbeid waarbij valgevaar bestaat is zo mogelijk een veilige steiger, stelling, bordes of werkvloer aangebracht of is het gevaar tegengegaan door het aanbrengen van doelmatige hekwerken, leuningen of andere dergelijke voorzieningen.

voorbeelden van wetteksten). Andere wetten en regelingen hebben, zo zou je kunnen zeggen, een min of meer afgeleide betekenis voor veiligheid. Milieuwet- en regelgeving (bijvoorbeeld, Wet Milieubeheer) is daarvan een voorbeeld. De bedoelde wet- en regelgeving is primair gericht op milieu hygiëne, maar heeft uiteindelijk ook betekenis voor veiligheid, niet in de laatste plaats omdat milieu incidenten over het algemeen, al is het maar in potentie, aanzienlijke risico's voor de veiligheid van omstanders in zich bergen. Ook Warenwet- en regelgeving en Geneesmiddelenwet- en regelgeving kunnen in dit verband worden genoemd.

De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit over haar handhaving

Handhavingsstrategie

De handhavingsstrategie gaat uit van 'compliance' in de zin van vrijwillige naleving van wet- en regelgeving door bedrijven, instellingen en consumenten. De houding van de NVWA ten opzichte van bedrijven en consumenten kenmerkt zich door het principe 'vertrouwen, tenzij...'. De NVWA werkt met een risicogerichte aanpak, gebaseerd op kennis van en samenwerking met de sector en op gedragsbeïnvloeding.

Handhavingsmethoden:

- dienstverlening
- handhavingscommunicatie
- horizontaal toezicht
- repressief toezicht
- opsporing

De keuze voor een methode of meerdere methoden is afhankelijk van de sector of het bedrijf waarop het toezicht wordt uitgeoefend. De NVWA werkt aan een gedifferentieerde benadering van doelgroepen. Hierbij wordt, afhankelijk van de risico[s], het nalevingsgedrag en de ontwikkeling binnen een sector, de te hanteren handhavingsmethode bepaald.

Bron: www.nvwa.nl

Zij zien vooraleerst op regulering van de waren- en geneesmiddelenmarkt (zoals marktintroductie van en informatieverstrekking over waren en geneesmiddelen) maar uiteindelijk, als sluitstuk, ook op veiligheid (via, bijvoorbeeld, regels voor voedselveiligheid en bijwerkingen van geneesmiddelen). Voor zover wetten en regels (mede) de veiligheid dienen, wordt veiligheid daardoor (mede) gerealiseerd omdat de wetten en regels worden nageleefd of naleving wordt afgedwongen. Het afdwingen van wet- en regelgeving gebeurt door handhaving daarvan door de daartoe bevoegde autoriteiten. Zij kunnen optreden in het kader van toezicht waarbij zij controleren of wetten en regels meer in het algemeen worden nageleefd (bijvoorbeeld, milieu of arbeidsomstandigheden inspecties bij bedrijven of snelheidscontrole op de openbare weg), maar zij kunnen ook optreden naar aanleiding van veiligheidsincidenten (zoals naar aanleiding van een emissie of lozing van een gevaarlijke stof of een besmetting van voedsel met een gevaarlijke bacterie). Als door de autoriteiten wordt vastgesteld dat wetten en regels onvoldoende worden nageleefd (in het algemeen en/of in het verband van een incident), kunnen zij ingrijpen. Zij kunnen ingrijpen in de activiteiten (bijvoorbeeld, door aanpassing van vergunningvoorschriften), verlangen dat activiteiten in overeenstemming met de van toepassing zijnde eisen worden gebracht (door, bijvoorbeeld, zogenaamde herstelsancties) en uiteindelijk natuurlijk ook straffen (door bestuurlijke boetes of strafrechtelijk optreden). (Zie kader hiernaast over handhaving door de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit). Omdat incidenten veelal niet alleen gepaard gaan met optreden van de autoriteiten, maar vaak ook met de dreiging van aansprakelijkheid richting slachtoffers, kan ook vanuit die dreiging (enige) corrigerende werking (vooraf, preventief of achteraf, repressief) uitgaan (bijvoorbeeld, de dreiging van productenaansprakelijkheid maakt dat producenten te meer beducht zijn voor (de consequenties van) gevaarlijke producten).

Juridisch instrumentarium – wetgevingseisen, prioriteiten en capaciteit

Hoe dan ook, in de aan de orde zijnde wetten en regelingen is maar sporadisch expliciet de term “veiligheid” te vinden. Dat is vooral de resultante van de juridische eisen die aan wet- en regelgeving worden gesteld. Wetten en regels moeten voldoende concreet zijn, want voldoende duidelijk maken wat er exact van de adressanten daarvan wordt verlangd. Zeker als op niet-naleving van die wetten en regels straffen staan, want bestraffing kan – zo is het algemene juridische uitgangspunt – alleen plaatsvinden als op voorhand voldoende duidelijk was welke activiteit bestraft zou kunnen worden (het zogenaamde *Lex Certa beginsel*, zie kader hiernaast).

Daarnaast acht men het van belang dat de strafbepaling door de wetgever voldoende precies wordt vastgesteld: *nulla poena sine lege certa* (geen straf zonder zekere wet). Dit *lex certa*-principe, dat in het Duits ook wel *Bestimmtheitsgebot* wordt genoemd, is met name in het strafrecht van groot belang.

Bron: nl.wikipedia.org

De Inspectie voor de Gezondheidszorg over haar mogelijkheden tot handhaving

Handhavinginstrumenten

Om haar taak als toezichthouder op de gezondheidszorg uit te voeren heeft de IGZ verschillende instrumenten tot haar beschikking. De inspectie maakt bij haar werkzaamheden onderscheid tussen risicoindicatoren toezicht, thematoezicht en toezicht bij incidenten. De maatregelen die de inspectie kan nemen [om] de normen voor goede zorg te handhaven zijn divers en verschillen in zwaarte. Vaak gaat het in de eerste plaats om advies en stimulering. De inspectie kan echter ook tucht-, bestuurs- of strafrechtelijke maatregelen [...] nemen tegen zorgaanbieders als dit voor de kwaliteit van de zorg noodzakelijk is.

Bron: www.igz.nl

De directe en indirecte eisen die de wetten en regelingen aan veiligheid van organisaties en activiteiten stellen, betreffen dan ook voornamelijk afgeleide, concrete deelaspecten met als achterliggende notie dat deze en een optelsom daarvan de veiligheid in zijn algemeenheid dienen. Ze zijn verweven met het algemene uitgangspunt (soms ook wel op de een of andere manier in de wet vastgelegd) dat iemand verantwoordelijk is voor de voldoening aan de eisen en (daarmee) aansprakelijk voor het geval niet aan de eisen wordt voldaan.

Die persoon of personen zijn aan te spreken in het kader van handhaving. Zo'n systeem is noodzakelijkerwijs beperkt. Veiligheid verlangen is toch anders dan eisen stellen aan allerlei deelaspecten daarvan. Wordt een deelaspect vergeten dan is automatisch de veiligheid in gevaar. Is de geformuleerde eis niet naar behoren, dan geldt hetzelfde. Maar het systeem zal ook niet altijd gemakkelijk kunnen voorzien in nieuwe ontwikkelingen. Welke wijzigingen op het gebied van wetten en regels zijn daardoor noodzakelijk? Volstaan de oude eisen nog en/of moeten nieuwe eisen worden toegevoegd? Om een voorbeeld te noemen: vergunningen op het gebied van milieu voorzien meestal niet in nieuwe bedrijfsactiviteiten. De eisen te stellen aan zo'n nieuwe activiteit zijn dan onder meer afhankelijk van een aanvraag voor vergunningverlening ten behoeve van die nieuwe activiteit. Een ander voorbeeld in het verkeersrecht: de introductie van een nieuw "vervoermiddel", de "segway", aan welke eisen moet die voldoen en aan welke regels moet de "bestuurder" zich in het verkeer houden?

En niet alleen het stellen van regels is lastig. Ook handhaving van de regels is "gehandicapt". Niet alleen omdat de handhaving zich alleen kan richten op de set eisen die in de wet- en regelgeving zijn gesteld, maar ook omdat handhaving niet volcontinue plaatsvindt. Toezichtbezoeken vinden alleen periodiek plaats (soms met grote tussenpozen) en handhaving is nog veel te vaak afhankelijk van incidenten. En dan nog. Er wordt door handhaving ook niet 100% gegarandeerd dat de in wetten en regels gestelde eisen worden nageleefd. Er kunnen verschillen van inzicht bestaan, er kunnen eisen bewust of onbewust worden genegeerd en bovendien kan handhaving uitblijven. Daartoe genoodzaakt (bijvoorbeeld, vanwege gebrek aan capaciteit) stellen autoriteiten prioriteiten en zullen zij alleen de in hun optiek belangrijkste incidenten opvolgen en alleen toezicht houden op de plekken en gebieden die zij uitkiezen. Er zijn weliswaar initiatieven om handhaving te intensiveren en optimaliseren, vooral preventief en op systeemniveau (bijvoorbeeld, door thematisch (systeem)toezicht en horizontaal toezicht), maar ook daarmee is 100% compliance geen gegeven. (Zie kader hiernaast over handhaving door de Inspectie voor de Gezondheidszorg).

Veiligheid en organisaties – systeemdenken

Ik heb minder verstand van veiligheidskunde, maar stel me voor dat veiligheidskundigen niet in de eerste plaats wakker liggen van de hiervoor genoemde punten. Ik kan me voorstellen dat zij vooral op zoek zijn naar de achterliggende systematiek. Ik vermoed dat zij de eisen uit wet- en regelgeving en handhaving geneigd zijn te bezien vanuit een veiligheidssysteem dat voorziet in een gedegen opzet, implementatie & monitoring daarvan, en zo nodig bijstelling. (Zie kader hiernaast voor de plan-do-check-act cyclus).



Op welk veiligheidssysteem zijn de gestelde eisen afgestemd? Zijn die eisen – gezien dat systeem – juist en volledig? Is aan alle relevante aspecten gedacht of zijn de eisen te oppervlakkig? Is er, kort gezegd, een volledige en correcte blauwdruk? En als is voorzien in alle relevante eisen, op welke wijze wordt de implementatie daarvan dan verzorgd en verzekerd? Is die garantie in eisen in wet- en regelgeving te vatten en zo ja, op welke manier? Wat is de relevantie van handhaving? Dient handhaving alleen de monitoring en bijstelling of kan handhaving misschien ook een rol spelen ten behoeve van implementatie (bijvoorbeeld, in het geval van horizontaal toezicht)? En afhankelijk van de rol die handhaving speelt: welke eisen zijn daaraan te stellen? Bepalen die eisen ook de prioriteiten van de autoriteiten of worden die door (ook) andere aspecten gedreven en bepaald?

Ik sluit niet uit dat in de toepasselijke wetten en regels en handhaving uiteindelijk een vorm van systematiek is te vinden, althans dat die eisen en handhaving uiteindelijk in een systeem zijn in te passen. Maar ik ben er wel van overtuigd dat dit te vaak meer toeval is dan wijsheid. Juristen zijn niet geneigd om in dergelijke systemen te denken. Wij zijn ook niet of nauwelijks geschoold om dat te doen en daarin veelal onvoldoende ingevoerd. Daarbij komt dat juristen met de eerder genoemde beperkingen worden geconfronteerd. Juristen zullen niet snel de eis van "veiligheidscultuur" en "veiligheid als tone at the top" stellen. Dergelijke aspecten zijn niet of nauwelijks als concrete eis te stellen en bovendien moet de relevantie daarvan ook eerst nog maar eens worden onderkend.

Een jurist is geneigd, bij wijze van spreken, om de eis van “veiligheid” geïncorporeerd te beschouwen in “de verplichting tot het dragen van een helm” of, nog wat formeler, “de verplichting tot certificering”. Zij houden zich om te beginnen niet zozeer bezig met de vraag of het binnen een bepaalde onderneming ook gebruikelijk is de verplichting tot het dragen van een helm na te leven en of certificering daadwerkelijk tot (meer) veiligheid leidt.

Veiligheidskundigen zullen zich bij ontwerp, uitrol, monitoring en bijstelling van een veiligheidssysteem in organisaties en ten behoeve van activiteiten waarschijnlijk dan ook niet louter en alleen (kunnen) laten leiden door juridische eisen en voorwaarden. Zij zullen aan de hand van eigen inzichten bepalen welke eisen moeten worden gesteld, geïmplementeerd, gemonitord en eventueel bijgesteld. Ik neem aan dat zij in zoverre rekening houden met juridische eisen dat daaraan tévens wordt voldaan, al is het maar om compliance risico's zo veel mogelijk uit te sluiten.

Veiligheid en incidenten – manco's en onderzoeken

Het meest in het oog springend voor mij (en dat heeft waarschijnlijk ook veel te maken met de kwesties waarmee ik me bezighoud en die ik dus in de praktijk tegenkom) is het gebrek aan systeemdenken als het gaat om handhaving naar aanleiding van incidenten. Het lukt de autoriteiten in mijn optiek niet of nauwelijks om dan te onderzoeken of er een deugdelijk veiligheidssysteem (in opzet én uitvoering) was en of eventuele ondeugdelijkheden dáárin uiteindelijk tot het incident hebben geleid. Dat is natuurlijk ook wel weer begrijpelijk, gezien de beperkingen van het juridisch instrumentarium. De autoriteiten kunnen aan de toepasselijke wetten en regels over het algemeen niet zomaar de eis van een “deugdelijk systeem” ontleen, daarom richt hun onderzoek zich daarop niet en net zo min hun verwijten.

Hierom zijn er in mijn optiek twee belangrijke manco's (alleen of in samenhang) in juridische onderzoeken te onderscheiden: het onderzoek richt zich vooral op min of meer formele aangelegenheden zonder een of ongeacht de relatie met het incident, óf het onderzoek richt zich vooral op de consequenties van het incident zonder een of ongeacht de relatie met aanwijsbare, concrete verwijten.

Ook in het geval van incidenten zijn er vrijwel altijd wel formele verplichtingen te vinden die (ogenschijnlijk) niet zijn nageleefd. Een gasfles ontploft en bleek niet gecertificeerd. Een onderzoek naar de certificering is tamelijk gemakkelijk uitgevoerd en afgerond. Het verwijt is – vanuit handhavingsoptiek bezien – “keihard”. Maar al te gemakkelijk speelt veel minder een rol de vraag of de gasfles dáárom is ontploft. Desalniettemin zal de ontploffing hoogstwaarschijnlijk een (belangrijke) rol spelen in de beeldvorming (en daarmee meestal in de mate van bestraffing) maar niet in de strikt juridische beoordeling van het gemaakte verwijt (waar dan vaak ook vrijwel geen discussie over mogelijk is). (Zie kader hiernaast over handhaving in casus Odfjell).

Handhavingsbeschikking Odfjell samengevat

Op aandag 18 juni heeft de DCMR namens de provincie Zuid-Holland een handhavingsbeschikking aan Odfjell gezonden. Deze beschikking is de verdere uitwerking van de handhaving die op 22 mei is gestart, na het vaststellen van het rapport van de BRZO-inspectie op 6 en 7 maart 2012.

De belangrijkste tekortkoming waarop handhavend wordt opgetreden is dat Odfjell niet voor alle tanks heeft kunnen aantonen dat deze tijdig geïnspecteerd en onderhouden zijn. Odfjell moet nu voor 80 tanks waar brandbare stoffen worden opgeslagen aantonen dat deze inspecties en onderhoud conform de vergunningvereisten zijn uitgevoerd. (..)

Bron: www.dcmr.nl

“Leidinggevenden Chemie Pack creëerden kruitvat”

Het Functioneel Parket heeft vandaag voor de Rechtbank in Breda gevangenisstraffen tot vier jaar geëist tegen de drie leidinggevenden van Chemie Pack. Het Openbaar Ministerie (OM) houdt hen verantwoordelijk voor de gebrekkige naleving van de vergunning en de slechte veiligheidscultuur bij het bedrijf, waar gewerkt werd met gevaarlijke stoffen. "Het was niet zozeer de vraag of het bedrijf zou afbranden, maar veeleer de vraag wanneer" zei de officier op zitting. Chemie Pack brandde op 5 januari 2011 af, met alle gevolgen van dien.

Uit het onderzoek dat werd uitgevoerd door politie Midden en West Brabant blijkt dat er bij Chemie Pack op het middenterrein in strijd met de vergunning grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen lagen opgeslagen en werden bewerkt. In de ogen van het OM is hierdoor een bijzonder brandgevaarlijke situatie op het terrein van Chemie Pack gecreëerd. Daarnaast was de veiligheidscultuur van het bedrijf onvoldoende. Bij Chemie Pack werd personeel betaald in stukloon en productie-gerelateerde bonussen. De salarisstructuur was dus gebaseerd op volume: snel en veel verwerken. Dat werkt zorgvuldigheid niet in de hand. Ook werden mobiele telefoons in explosievrije zones gebruikt, met heftrucks werd rondgescheurd en gebotst. De slechte veiligheidscultuur blijkt volgens het OM daarnaast uit het steeds terugkerende probleem van de bevrozende pompen, waar geen goede oplossing voor kwam. De gasbrander werd regelmatig gebruikt door verschillende personeelsleden.

Chemie Pack heeft volgens het OM zich bij de bovenstaande gedragingen nimmer afgevraagd of er aan die met de vergunning strijdige werkwijzen risico's verbonden waren, laat staan dat Chemie Pack op enig moment voorzorgs- of beschermingsmaatregelen heeft getroffen om deze risico's te beperken, dan wel de mogelijke gevolgen van deze risico's te beperken. Dat had Chemie Pack volgens het OM wel moeten doen. Bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen, hebben extra zware verplichtingen ten aanzien van veiligheid en milieu. Een klein verzuim kan grote consequenties hebben.

Door op deze wijze te werken en door op deze wijze welbewust de regels aan de laars te lappen heeft Chemiepack naar het oordeel van het Openbaar Ministerie de aanmerkelijke kans aanvaard dat er een fatale brand zou ontstaan: "Er ontstond op 5 januari 2011 letterlijk een kruitvat waar uiteindelijk de door een werknemer gebruikte gasbrander het spreekwoordelijke lont was waarmee het kruitvat is aangestoken" zei de officier op zitting: "De brand had ook kunnen ontstaan door een vonk van een mobiele telefoon of een botsende heftruck."

Bron: www.om.nl

(voldoende) is nageleefd, louter en alleen omdat zich nu eenmaal een ontploffing en een overlijden op de werkvloer hebben voorgedaan. (Zie kader over het Openbaar Ministerie over Chemie Pack). De beide manco's doen zich vaak in combinatie voor. De redenering is dat de "schakel" tussen ontploffing en overlijden kan worden gevonden in (onder meer) formele gebreken, zoals ontbrekende certificering. Niet zozeer omdat daartussen overduidelijk een causaal verband bestaat, maar omdat "schuld aan het overlijden" wordt opgehangen aan het formele gebrek, waaruit toch "overduidelijk van gebrek aan zorgvuldigheid" blijkt. (Zie hierboven kader over het Openbaar Ministerie over Chemie Pack).

Bij het juridische onderzoek naar veiligheidsincidenten wordt niet of nauwelijks meeromvattend en systematisch onderzoek gedaan naar (allereerst) het veiligheidssysteem waarbinnen het incident gebeurde, om (vervolgens) vast te stellen of en zo ja welke, gebreken in dat systeem tot het incident leidden en of en zo ja welke, verwijten daaraan eventueel te koppelen zijn. (Zie hierboven kader over het Openbaar Ministerie over Chemie Pack).

Natuurlijk doen de betrokken veiligheidsdeskundigen dat wel, maar die lopen dan mogelijk weer tegen een volgende belemmering aan. Niet alleen de autoriteiten maar ook de onderzochten laten zich bijstaan door juristen. De inzet is immers hoog.

Een ander veelvoorkomend euvel is dat de consequenties te veel de inzet én uitkomst van het onderzoek bepalen. Stel dat de ontploffing onverhoopt een overlijden tot gevolg heeft gehad. Er zijn vaak wel overkoepelende juridische (zorg)verplichtingen tot het voorkomen van gevaar, letsel en/of overlijden te vinden, die dan eventueel overtreden zijn. De neiging bestaat om vanuit het gevolg min of meer zondermeer aan te nemen dat de bedoelde verplichting is overtreden, zonder al te zeer oog te hebben voor de vraag welke aanwijsbare concrete verwijten in dat verband spelen (de causale keten naar ontploffing én de causale keten tussen ontploffing en overlijden). In de Arbeidsomstandighedenwetgeving, bijvoorbeeld, rust op een werkgever de overkoepelende verplichting werknemers te beschermen tegen gevaar, letsel en overlijden (artikel 32) en dan is bij een ontploffing op de werkvloer met het overlijden van een werknemer als gevolg, de conclusie snel getrokken dat de bedoelde verplichting niet

LJN: BL0666, Hoge Raad, 08/04281 B

Voormelde vordering tot uitlevering houdt in dat: "ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten, op grond van artikel 18 en 19 gelet op art. 24a van de Wet op de economische delicten, de uitlevering [wordt gevorderd] van: - het interne onderzoek van [klaagster] inzake het voorval op 1 juni 2007 - de bijbehorende (onderliggende) stukken o.a. de Tripod analyse."

Zodra de autoriteiten incidenten onderzoeken bestaat het risico op verwijten en dus juridische aansprakelijkheid. Dat kan tot (aanzienlijke) bestraffing leiden en/of tot een of meerdere verplichtingen tot vergoeding van schade. De juristen zijn geneigd elk onderzoek in te perken. Hoe meer wordt onderzocht, hoe groter de kans dat van gebreken blijkt. Hoe meer gebreken, hoe groter de kans op verwijten en aansprakelijkheid. Dat betekent overigens niet dat juristen tégen onderzoek zijn. Zij begrijpen maar al te goed dat onderzoeken ook cruciaal zijn voor de verdediging en bovendien een onmisbaar element in deugdelijke bedrijfsvoering, maar zij zijn, zo zal ik maar zeggen, van nature wel terughoudend. Onderzoeken moeten ook voldoende zorgvuldig én genuanceerd zijn. Het is voor een jurist “levensgevaarlijk” om in een onderzoek vrijuit te filosoferen en brainstormen over alle aspecten die in het kader van een incident eventueel direct of indirect een rol hebben gespeeld. De autoriteiten zijn geneigd om in hun onderzoek inzage en zelfs afschrift van dergelijke onderzoeken te verlangen en kunnen dan naar eigen inzicht gebruik maken van filosofieën en gedachten, zelfs als die uiteindelijk onjuist of onvoldoende genuanceerd blijken. (Zie kader hiernaast over zo’n vordering van de autoriteiten).

Ik weet uit ervaring hoe lastig discussies in deze fase zijn. Onderzoekers volgen hun beroepseer om gedegen en volgens bepaalde gevalideerde methoden onderzoek naar het incident te doen en laten zich daarin niet graag beknotten. Juristen volgen hun beroepseer de onderzochten zoveel mogelijk te beschermen en behoeden tegen verwijten, ingrijpen van de overheid en (andere) aanspraken. Onderzochten voelen zich nogal eens gegijzeld, vooral vanwege angst voor verregaande verwijten en aanspraken met alle ingrijpende consequenties van dien.

Conclusie

Veiligheid – samenwerking veiligheidskundigen en juristen

Ik ben ervan overtuigd dat de beste resultaten worden behaald als de verschillende professionals naar elkaar luisteren en geïnteresseerd zijn in elkaars visie. Welke uitgangspunten en doelstellingen zijn voor veiligheidskundigen van belang en welke belangen spelen in het juridisch kader? In overleg kan vast en zeker een werkwijze worden gevonden waar een ieder zijn voordeel mee kan doen of die in ieder geval voor een ieder acceptabel is. Uiteindelijk moet doorslaggevend zijn dat zoveel mogelijk veiligheid wordt nagestreefd. Voor mij staat wel vast dat juristen niet bij uitstek de meest geschikte groep zijn om te bepalen welke eisen moeten worden gesteld om gedegen veiligheid te organiseren. Daarvoor zijn veiligheidskundigen toegerust en opgeleid. Om te beginnen aan de hand van hún inzichten moeten wetten en regels worden opgesteld, zodat zoveel mogelijk de juiste eisen worden gesteld. Juristen zullen kunnen aangeven welke grenzen in dat verband moeten worden gerespecteerd. Veiligheidskundigen verzorgen implementatie van veiligheidseisen in de praktijk. Juristen kunnen helpen bij het beoordelen van het daarbij horende niveau van compliance. Organisaties kunnen, overigens, in mijn optiek ook grote juridische voordelen behalen bij implementatie van een veiligheidssysteem. Niet alleen wordt het risico van veiligheidsincidenten

Veiligheidscultuur onder de loep

De provincie Zuid-Holland en de DCMR hebben afgelopen zomer het onderzoeksinstituut TNO de opdracht gegeven de veiligheidscultuur bij bedrijven in het Rijnmondgebied te onderzoeken. De pilot is om te onderzoeken hoe veiligheidscultuur kan worden opgenomen in het reguliere toezicht. Dit sluit aan op de ontwikkeling dat veiligheidscultuur een belangrijk onderdeel is van de veiligheidsprestatie van bedrijven.

Voor het onderzoek selecteerde de DCMR veertien uiteenlopende bedrijven: enkele waarbij in het verleden overtredingen werden geconstateerd en enkele met een goed verleden. Bij deze bedrijven is de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam of de gemeente Albrandswaard bevoegd gezag. Twaalf van de onderzochte bedrijven scoren voldoende of hoger. Toch is hier zeker nog ruimte voor verbetering. Twee bedrijven scoren onvoldoende. Bij hen voerde de DCMR vervolgens een onaangekondigde controle uit. Daarbij zijn overtredingen aangetroffen waarop wordt gehandhaafd.

Bron: www.dcmr.nl

teruggedrongen, daarmee gepaard gaat ook een verlaging van juridische risico's. De autoriteiten zouden hun handhavingsplannen en inzichten moeten afstemmen op inzichten en risico-analyses van veiligheidskundigen. Welke afspraken kunnen met het veld worden gemaakt en wanneer is toezicht en

optreden nodig? En, last but not least, bij discussies in het kader van handhaving, eventueel naar aanleiding van incidenten, moeten juristen en veiligheidskundigen samenwerken om tot een gunstig mogelijk resultaat, in gezamenlijkheid te bepalen, te komen. Niet alleen aan de kant van de onderzochten, óók aan de kant van de autoriteiten. Welk doel moet worden nagestreefd? Welk onderzoek wordt uitgevoerd, door wie en welke stappen worden als resultante daarvan gezet? (Zie kader hiernaast over zo'n initiatief in Rotterdam e.o.) Iedereen zal in dat proces wel eens het gevoel hebben dat compromissen worden gesloten, maar daar is niet zoveel mis mee als dat met begrip gepaard gaat en zonder dat werkwijzen en optreden worden gecorrumpeerd. Laat veiligheid uiteindelijk de winnaar zijn. Laat degenen wiens veiligheid garanties behoeft, op de voorgrond staan. Veiligheid en veiligheidseisen bestaan ten behoeve van hen. Discussies over veiligheid moeten vanuit die basis worden gevoerd en dus om te beginnen vanuit de veiligheidskunde. Het recht dient de veiligheid en dus de veiligheidskunde. Zij zorgt voor benodigde verankering in wetten en regels en zo nodig voor handhaving. In dat verband gelden waarborgen en juristen bewaken die, maar overleg en begrip voor andere gezichtspunten en belangen kan daarbij niet worden gemist. Vanuit die optiek bezien verwordt veiligheid niet het recht van de sterkste, maar blijft het juist het recht van degenen wiens veiligheid eventueel in het gedrang kan komen en bescherming behoeft. Zoals het hoort.



<http://www.veiligheidskunde.nl/congres2013-sessie3>