

De Nuchterheid Voorbij

Externe Veiligheid in de 21^e eeuw.

Ben J.M. Ale

1 Inleiding

Het externe veiligheidsbeleid heeft een mooi omschreven doel: het beleid is gericht op de bescherming van omwonenden tegen de gevolgen van ongevallen als gevolg van het gebruik van gevaarlijke stoffen in inrichtingen en het transport wat daardoor gegenereerd. Minister President van Agt introduceerde de term en de omschrijving daarvan in 1979 [1, 2]. Het beleid in deze vorm is daarmee bijna 30 jaar in ontwikkeling.

De inzet van het beleid was destijds een doorbraak in het milieubeleid. Tot dan toe immers was het milieubeleid gericht op het uitbannen van milieubelasting. Het externe veiligheidsbeleid was nooit gericht op het uitbannen van ongevallen, ook al wordt dat door critici van het beleid steeds als argument tegen het beleid aangevoerd [3].

Het beleid was ook nooit gericht op het nulrisico voor de omwonenden. Het beleid is er steeds op gericht geweest het risico zoveel als mogelijk te beperken [4, 5]. Dit betekent dat er ook bij succesvol beleid ongelukken zullen gebeuren en dat daarbij slachtoffers zullen vallen. De balanceerkunst die voor zulk beleid nodig is maakt het uitleggen van het beleid en de middelen die daarvoor nodig zijn blijvend moeilijk. Dit vormde, vormt en zal de voornaamste uitdaging vormen voor de directie Externe Veiligheid in de toekomst.

1.1 Voorkomen van ongevallen

Zijn ongevallen dan niet te voorkomen. Immers na elk ongeval verschijnt er een rapport waarin wordt aangetoond dit ongeval had kunnen worden voorkomen. Soms begint een rapport zelfs met deze mededeling: *“Process safety accidents can be prevented”* [6]. Waarschijnlijk zijn er maar weinig ongevallen die niet te voorkomen waren geweest. Toch is echter een grens aan de mate waarin daarmee succes kan worden behaald. Soms – en bij technologie zelfs vaak – is dat het resultaat van een bewuste keuze. Er wordt om reden van economie of tijd niet verder gezocht naar nog meer mogelijke ongevalsscenario's en nog meer mogelijkheden om daar iets tegen te ondernemen. Er is een grens aan de mate waarin de correcte en veilige uitvoering van ontwerp en operatie kan worden gerealiseerd en gecontroleerd. Mensen zijn nu eenmaal mensen. Mensen maken fouten en de techniek is het werk van mensen. Nu zou er voor gekozen kunnen worden om het daar dan maar verder bij te laten. Ongevallen gebeuren, jammer dan. Dan wordt er echter aan voorbijgegaan dat aan de gevolgen van ongevallen best nog iets te doen is. Dat kan echter alleen wanneer eerst wordt erkend dat de paradox dat elk ongeval kan worden voorkomen en dat er niettemin toch ongevallen blijven gebeuren realiteit is.

1.2 Zeldzaam

Nu zijn grote ongevallen betrekkelijk zeldzaam. In Nederland komt een ongeval dat de maatschappij schokt ongeveer om de 10 jaar voor. De meeste mensen maken nooit een ramp van nabij mee, al brengen moderne communicatiemiddelen steeds meer leed en ellende steeds indringender in iedere huiskamer. De kans per jaar dat een Nederlander bij een chemieongeluk om het leven komt is een miljoen keer kleiner dan de kans dat een roker aan

het roken overlijdt. Dat zijn verhoudingen die moeilijk te bevatten zijn. Uit deze mededeling zou de conclusie volgen dat extern veiligheidsbeleid verder nergens meer voor nodig is. Maar uit de statistische werkelijkheid volgt dat de kans om om te komen bij een chemieramp duizend keer zo groot is dan de kans op een lot in de sponsorloterij de hoofdprijs te winnen, wat gezien het aantal verkochte loten door velen als een reële mogelijkheid wordt gezien (Tabel 1) volgt dan weer de conclusie dat extern veiligheidsbeleid dringend nodig is. Men kan de kans van 6 op de miljard ook vergelijken met de periode dat de Homo Sapiens bestaat: ongeveer 200000 jaar. Dan is dat wel weer een erg kleine kans.

De totale kans op een ramp van enige omvang in de sfeer van de “externe veiligheid”, zeg 10 doden, is in Nederland ongeveer 1 op 500. Gegeven de beschermingsniveaus die worden verlangd bij de waterkeringen is dat een flinke kans.

Die kans is bovendien ongelijk verdeeld. Voor mensen die vlak bij een chemische fabriek wonen of bij een transport van gevaarlijke stoffen is de kans 1000 tot 10000 keer zo groot dan het gemiddelde. Voor mensen die vlak bij Schiphol wonen is de kans door een vliegtuig getroffen te worden ongeveer 500 keer zo groot dan het landelijk gemiddelde. Daaruit kan volgen dat het uit het oogpunt van gelijke behandeling wel zinnig is om op de meer bedreigde plaatsen iets tegen het risico te ondernemen

Daar komt bij dat het resultaat van succesvol veiligheidsbeleid onzichtbaar is. Er gebeurt dan immers helemaal geen ongeval of een ongeval loopt nog net goed af. En dus rijst al gauw de vraag waar veiligheidsbeleid nu eigenlijk goed voor is. Het gaat toch immers goed.

Tabel 1: Mortaliteit van enkele activiteiten en de kans op de hoofdprijs van enkele loterijen

• Roken	$5 \cdot 10^{-3}$
• Verkeer (1999)	$8 \cdot 10^{-5}$
• Bliksem	$5 \cdot 10^{-7}$
• Aardgas	$4 \cdot 10^{-7}$
• Bijensteek	$2 \cdot 10^{-7}$
• Dijkdoorbraak	$1 \cdot 10^{-7}$
– Staatsloterij	$1 \cdot 10^{-7}$
– Bankgiroloterij	$4 \cdot 10^{-8}$
– Lotto	$2 \cdot 10^{-8}$
• Schiphol	$2 \cdot 10^{-8}$
– Postcodeloterij	$1 \cdot 10^{-8}$
• Chemie	$6 \cdot 10^{-9}$
– Sponsorloterij	$3 \cdot 10^{-12}$

Voor het ongeluk in de Bijlmer in 1992, leek het alsof er in Nederland nog nooit een vliegtuig op de woonbebouwing was neergestort. Toch kostte op 7 oktober 1946 een vliegtuigcrash op een school aan 22 leerlingen het leven. Terwijl gegeven de kans op een fataal vliegtuig ongeval 50 jaar niet veel is. Dat ongeluk was zo lang geleden dat het uit de herinnering van de mensen en uit de statistieken was verdwenen. Wat dat betreft lijkt veiligheidsbeleid ook wel op andere uitvindingen die elke 15 jaar opnieuw worden gedaan [7].

Verdedigen van het beleid kan dan bijna niet anders dan door het aanvoeren van bijna rampen, zoals de bijna overstrooming van de Ooipolder in 1995, of de bijna BLEVE in Veldhoven in 2003. Voorstanders van beleid zullen dan het verwijt krijgen dat ze paniek zaaien. Een bijna ongeluk is toch geen ongeluk. De veiligheidsvoorzieningen hebben toch gewerkt [3]. Toch kan

het bijna niet anders. Scheren langs de rand van de afgrond loopt goed af, maar moet toch tot nadenken stemmen.

1.3 Golfbeweging

Het intrinsieke probleem dat de zeldzaamheid van rampen oplevert voor een langdurig volgehouden consequent beleid heeft ook in de bijna 30 jarige historie tot flinke golfbewegingen geleid.. Perioden van sterke beleidsontwikkelingen waren steeds het gevolg van een of enkele spectaculaire ongevallen, terwijl in de rust tussen deze ongevallen de aandacht weer langzaam wegzakte.

De explosie van een Naftakraker bij DSM in 1975, waarbij weliswaar 14 doden vielen, maar geen enkele onder de omwonenden, leidde tot de brief van van Agt en tot de eerste periode van beleidsontwikkeling. Het ongeluk in Bhopal, waar in 1983 na het vrijkomen van veertig ton van het zeer giftige methylisocyaan 3000 mensen omkwamen, leidde tot een versnelling in de EU van de ontwikkeling van regelgeving en in Nederland tot "Omgaan met Risico's". De ongelukken in Enschede en Toulouse leidden tot de oprichting van de huidige directie Externe Veiligheid.

Tussen die perioden van opgang waren er steeds de perioden van neergang en bezuinigen. Een nieuw kabinet heeft de ramp niet meegemaakt en het wisselen van regering leidt dan ook voorspelbaar tot het gedeeltelijk terugdraaien van de genomen maatregelen. Het wegbezuinigen van de wet externe veiligheid eind jaren tachtig, het afschaffen van de groepsrisicolimiet begin jaren 90, het recent beperken van zoneringen rond LPG stations en transportroutes en de opkomende discussie over het eventueel "wegbezuinigen" van de berekening van het Individuele Risico in het Veiligheidsrapport waren en zijn ieder op zich tekenen dat de herinnering aan vorige ramp in het geheugen van de samenleving, de mensen die beleid maken en de politici begint te vervagen.

De afremming die na enige tijd optreedt heeft waarschijnlijk ook wel te maken met de overreactie die op een ongeluk bijna onvermijdelijk volgt. Na de explosie in Enschede in 2000 constateerde de Commissie Oosting dat het tijd werd het bestaande beleid uit te voeren [8]. Ook de commissie Alders – na de cafébrand in Volendam in 2000 – en de Onderzoeksraad voor Veiligheid – na de brand in het cellencomplex op Schiphol in 2005[9] – trokken dezelfde conclusie: bij uitvoering van de bestaande wet- en regelgeving was het ongeluk te voorkomen geweest. *"Accidents can be prevented"*.

Na de explosie in Enschede volgde echter nieuwe regels ten aanzien van vuurwerk, waaronder een verdubbeling van de zoneringsafstand, en na de cafébrand volgde nieuwe regels voor horeca gelegenheden. Ook die overreactie is tot op zekere hoogte wel te verklaren. De bevolking is geschokt in haar vertrouwen in het veiligheidsbewustzijn van ondernemers, de adequaatheid van de regels en van het toezicht op de uitvoering daarop en roept om maatregelen. De bestuurders willen in reactie daarop hundaadkracht tonen. Dan is straffen van de eventuele schuldigen, toespreken van de nalatigen en doorgaan met uitvoeren van bestaand beleid maar een saaie reactie.

Het ontwikkelen van zinnig en duurzaam uitvoerbaar beleid kost tijd. Het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen kon nog net worden gerealiseerd, mede onder druk van de Europese Unie. Het basisnet transport gevaarlijke stoffen en een regeling voor het buistransport laten op zich wachten. In relatie tot de tijdshorizon die nodig is voor gezond veiligheidsbeleid is de tijdshorizon van politici, bestuurders en ministeries kort.

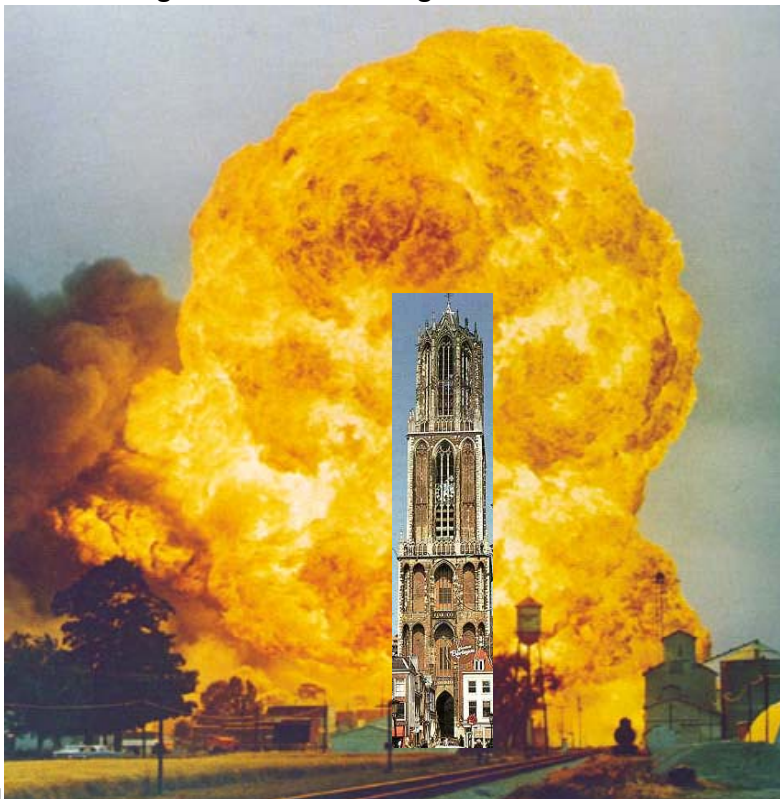
1.4 Uitdagingen

De uitdaging voor de toekomst is dus om het ingezette beleid uitgevoerd te krijgen. En dat zal niet eenvoudig zijn. Factoren die de uitvoering bemoeilijken zijn de technische taaiheid van de materie, de toenemende verwevenheid van maatschappelijke en technische systemen, de toenemende ruimtedruk. Daarbij blijft het oude probleem bestaan. Een bijna ramp is nog geen ramp, het loopt bijna altijd goed af en veiligheidsbeleid kost geld, zonder dat er zichtbaar resultaat wordt geboekt. En nog erger, ook bij succesvol beleid gebeurt er af en toe een ongeluk.

De eerste horde daarbij is het probleem van de kans.

2 Kans en onzekerheid

De gevolgen van ongelukken laten zich goed inzichtelijk maken. Een plaatje van de ontploffing van een tankwagen met vloeibaar gas met daarin de Domtoren uit Utrecht geprojecteerd



(Figuur 1) maakt onmiddellijk duidelijk om wat voor soort ongelukken het gaat en wat de gevolgen kunnen zijn. De vraag is wat de juist gebalanceerde reactie is op de mogelijkheid dat zo'n ongeluk zich kan voordoen, maar dat dit aan de andere kant niet elke dag zal gebeuren. Wat zijn de kosten die verantwoord gemaakt kunnen worden om aan het optreden van dat ongeluk of aan de gevolgen ervan iets te doen. Zoals al eerder opgemerkt, geheel uitbannen van het ongeluk zal niet mogelijk zijn, zolang wagons met vloeibaar gas op een bepaalde plaats aanwezig kunnen zijn. Alleen de waarschijnlijkheid van het ongeluk of de waarschijnlijkheid van ernstige gevolgen kunnen worden verkleind. Omgaan met waarschijnlijkheid of kans blijkt een van de moeilijkere dingen voor de mens, of dat nu een wetenschapper [10], een filosoof [11], een politicus [] of de man in de straat is. Het boek *La Logique or l'Art de Penser* [12] uit 1662, waarin Arnoud uitlegt dat de inspanning die men zich zou moeten getroosten om een kwaad af te wenden niet grote moet zijn het product van de omvang van de af te wenden schade en de kans dat die zich kan voordoen, markeert het begin van drie en een halve eeuw discussie of

risico nu echt kans maal effect is, of kans nu een kans is, een frequentie of een mate van geloof en wat schade nu eigenlijk is.

Eerder in dit verhaal werd er al op gewezen hoe moeilijk het is de waarde te schatten van kansverschillen die vele ordes van grootte omvatten. En hoe dit de rechtvaardiging van beslissingen over risico, die toch mede gebaseerd zijn op maatvoering, vergelijking met andere risico's en de balans tussen kosten en baten bemoeilijkt.

Daar komt bij dat veiligheid in zijn betekenis als tegenhanger van gevaar of risico een basale behoefte is van de mens [13] terwijl tegelijkertijd vooruitgang zonder het nemen van risico's niet goed denkbaar is. Die tegenstelling is ook nu zichtbaar, waar in de aandelenmarkt enerzijds wordt gesproken van durfkapitaal, terwijl er anderzijds voortdurend op wordt gewezen dat resultaten uit het verleden geen garantie zijn voor de toekomst.

Omdat ongelukken niet kunnen worden uitgesloten zijn vrijwel alle maatregelen gericht op het terugdringen van de kans. Daardoor wordt de periode die verloopt tussen twee grote ongevallen langer en dat is zoals de geschiedenis leert nu net fnuikend voor het volhouden van ingezet beleid.

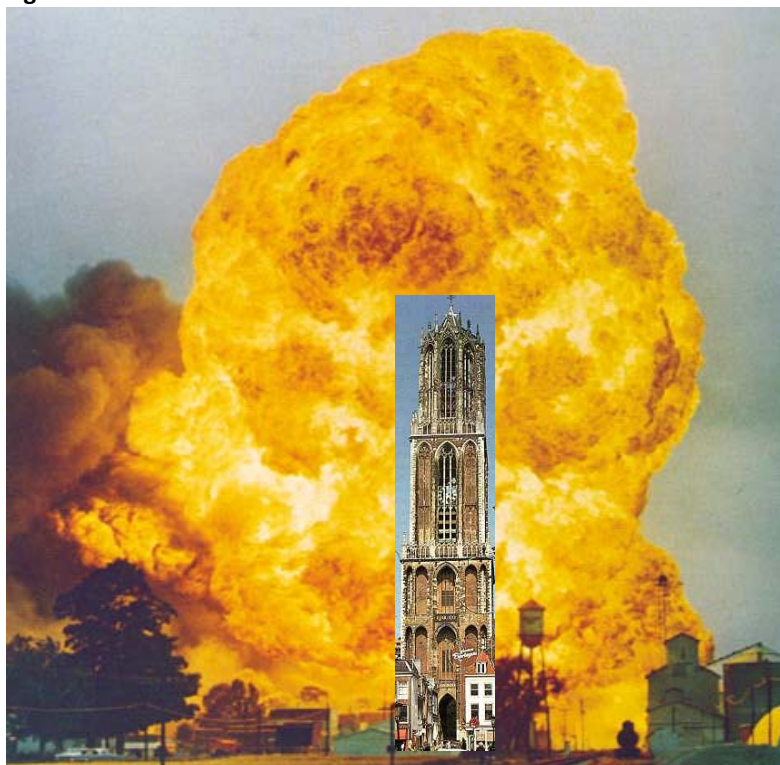
Kans en risico zijn daarmee tegelijkertijd essentiële elementen van georganiseerde beleidsvoering, moeilijk over te brengen begrippen en bovendien onderwerpen van langdurige, diepzinnige discussie.

En helaas gaat politiek en complexiteit moeilijk samen in een samenleving waarin alles op één A4tje of op het scherm van een mobiele telefoon moet passen. De directie Externe Veiligheid had en heeft daarin blijvend de rol om het steeds maar weer uit te leggen. Hoe kans en de berekening daarvan noodzakelijk is om op langere termijn consequent, verdedigbaar, handhaafbaar en uitvoerbaar beleid te formuleren en uit te voeren.

3 De risico's van de toekomst.

Voor de toekomst van de directie Externe Veiligheid is het van belang te weten waar het met de risico's heen gaat. De algemene richting kan worden ontleend aan de al genoemde waarschuwingen van het bankwezen. Successen uit het verleden zijn geen garantie voor de

Figur



toekomst, fouten wel, die worden herhaald.

De toenemende dichtheid van het gebruik van de ruimte, de toenemende complexiteit van de samenhangen in de maatschappij maken de risico's niet kleiner, in tegendeel.

3.1 Meervoudig ruimtegebruik

Nederland is met 478 inwoners per km² een van de dichtstbevolkte gebieden van de wereld. De stedelijk agglomeratie die in het Ruhrgebied in Duitsland begint heeft zijn dichtste pakking in het noord-westen, aan de Noordzee in Nederland. Tegelijkertijd is de Delta van Rijn en Maas, zoals alle rivier delta's in de wereld, bij uitstek geschikt voor de vestiging van industriële bedrijvigheid en transport activiteiten. Grote hoeveelheden goederen moeten daarom van het havendistrict van Europa, dat Nederland geworden is, worden vervoerd naar het achterland. Aan de rand van dit complex ligt aan zee een grote luchthaven. Temidden van al die activiteiten wonen zestien miljoen mensen. Het overgrote deel van activiteiten en mensen bevindt zich beneden de zeespiegel. Er is dus een groot, voortdurend gebrek aan ruimte.

De ruimte die in het horizontale vlak niet kan worden gevonden, wordt gevonden in verticale richting. Omhoog, door het bouwen van steeds hogere gebouwen en naar beneden door het aanleggen van tunnels en gangen, voornamelijk voor de verbindende infrastructuur.

Dat leidt ertoe dat mensen en activiteiten zich niet alleen naast elkaar, maar ook boven en onder elkaar bevinden. Gevaar en mensen kunnen dan niet meer van elkaar worden gescheiden door op de klassieke manier in horizontale richting te zoneren of af te schermen. Ook in de verticale richting moet nagedacht worden over afscherming en scheiding.

Was zoneren en afschermen in het horizontale vlak al een uitdaging, in het verticale vlak zijn de problemen nog veel in gewikkelder.

Gebouwen zijn niet langer monofunctioneel. Er zijn geen kantoorgebouwen, winkelgebouwen of woongebouwen. Alle functies bevinden zich in een enkele constructie. Typisch kan men in zo'n constructie van boven naar beneden woningen, winkels en restaurants, parkeergelegenheid, voorzieningen voor gas, licht, water en andere infrastructuur en openbaar vervoer, zoals metro en bus vinden.

In Nederland worden dit soort gebouwen al als zodanig ontworpen, maar de gelaagde constructie ontstaat ook doordat wegen en spoorwegen worden overbouwd. Het komt daarbij regelmatig voor dat in de ontwerpfase de risico's die gepaard gaan met de interactie tussen de verschillende functies over het hoofd worden gezien of afgedaan als ondergeschikt probleem. In de finale fase van het ontwerp of in de uitvoeringsfase blijkt dan dat er een onoplosbaar probleem is ontstaan. Afhankelijk van hoe lang de laatste ramp geleden is, worden er dan alsnog tegen hoge kosten voorzieningen getroffen, of laat men het er verder bij.

Toch leveren tunnels aanzienlijke risico's op, wanneer daardoorheen gevaarlijke stoffen worden vervoerd.

Voor toxische stoffen is er met enige voorzieningen nog wel voor te zorgen dat de effecten beperkt blijft tot de gebruikers van de tunnel. Ook dan echter kunnen de gevolgen van een ongeluk aanzienlijk zijn. In een passagierstrein bijvoorbeeld kunnen zich 500 tot 1000 passagiers bevinden. Een scenario waarbij deze personen met succes voor een naderende gifwolk uit worden geëvacueerd is moeilijk voor te stellen.

Voor brandbare en explosieve stoffen ligt dat allemaal nog iets ingewikkelder. De dikte van het – meestal – betonnen dak van een tunnel mag dan misschien meer dan een meter zijn, een Alp is het dak niet. En dus zal bij een detonatie in de tunnel de tunnel volledig worden verwoest en alles wat op de tunnel staat zal in de tunnel vallen. Dat is niet alleen rampzalig voor de mensen die eventueel bij het ongeluk zullen zijn betrokken, maar ook voor de infrastructuur die door

de tunnel loopt. Dat is meestal niet alleen het verkeer, hoewel de gedachte aan de chaos die zal ontstaan wanneer bijvoorbeeld een explosie onder het toekomstige dak over de A2 deze weg voor een jaar onbruikbaar maakt op zichzelf al hoofdpijnverwekkend is. Door zulke tunnels lopen ook leidingen voor elektriciteit en telecommunicatie. Of ze liggen in het terrein boven de tunnel, immers een nieuwe plek boven een tunnel oefent een onweerstaanbare aantrekkingskracht uit op buizen en leidingleggers en projectontwikkelaars.

In 1992 vond een explosie plaats in een riool in Guadelajara. Daarin was een brandbaar gasmengsel ontstaan door een constructiefout. Een keten van explosies trok door het riool. De straten en gebouwen werden. Er vielen 200 doden, 2000 gewonden en 15.000 mensen raakten hun huis kwijt (Figuur 2). Dat was een riool. Met een diameter van 5 meter. De Leidse Rijn tunnels worden zo'n 5 m hoog en meer dan 50 m breed. Daar bovenop komt van alles. Sportcomplexen, disco's bioscopen en op termijn, als er niet wordt opgelet, ook woningen. Het transport van LPG over de A2 blijft gewoon toegelaten, voorlopig.

3.2 Kleine oorzaken, grote gevolgen

De noodzaak van bewust omgaan met risico's komt ook daaruit voort, dat kleine oorzaken steeds grotere gevolgen hebben. Alles hangt zolangzamerhand met alles samen. Was er voor een landelijke verkeerschaos in de negentiger jaren nog een lek in een acrylonitril wagon nodig, nu is een vreemd gekleurde auto op de vluchtstrook al goed voor 100 km file. Wanneer de stroom uitvalt, kan niet eer worden betaald; wanneer het internet uitvalt kan niet meer worden getelefoneerd en een kabelbreuk leidt tot uitvallen van ongeveer alles. Wanneer de stroom kort uitvalt, doen de computers van de wegsignalering het niet meer en staat er 100 km file extra. Wanneer iemand in oost Europa een verkeerde schakelaar omzet valt in half Europa de spanning weg.

De wereld wordt steeds kleiner. Iedereen kan met iedereen contact hebben op elke plaats van de wereld. We zijn er al helemaal aan gewend dat we bij het opnemen van de telefoon niet alleen vragen wie we aan de lijn hebben maar ook waar hij of zij is. Daar zitten veel voordelen aan. Maar ook een paar nadelen.

De verschillen in de wereld tussen arm en rijk, tussen oost en west en tussen noord en zuid worden steeds duidelijker. De verschillen zien er dan opeens heel anders uit. Niet meer het



Figuur 2: Gevolgen van een riool explosie in Guadelajara (1992)

verschil tussen een kleine auto en een grote, of winkelen op de Dappermarkt of in de PC Hoofdstraat, maar tussen honger en overvloed, tussen jong sterven en lang leven, tussen onderdrukking en vrijheid.

In New Orleans lag de scheidslijn tussen gered worden en niet geholpen worden tussen arm en rijk, tussen wit en zwart. Ook in Nederland leven de mensen in achterstandswijken korter, staan de goedkope huizen dicht bij de fabrieken en ligt er over Wassenaar geen aanvliegeroute van Schiphol. Dat gaat met spanningen gepaard en dus met onveiligheid. Daarbij is van belang dat elke partij die een conflict heeft met een andere partij kan kiezen waar hij het geweld dat hij wil inzetten laat neerslaan.

De toenemende complexiteit van onze samenleving en de steeds intensievere samenhang tussen mensen, systemen, naties en werelddelen leidt tot het groter worden van de mogelijke gevolgen van ongevallen. Risicobeheersing is dus meer dan ooit nodig. Dat is dan ook de uitdaging. Volhouden van ingezet beleid in het licht van de afnemende kans, omdat de potentiële gevolgen steeds verder toenemen[14].

3.3 Verwachtingspatroon

De tucht van de markt en de toenemende wereldwijde concurrentie leidt overal tot maatregelen en acties om de kosten te verlagen. Just In Time Delivery is al bijna antiek, Printing on Demand wordt de nieuwe manier om aan een boek te komen, als men nog ze ouderwets is om een boek op papier te willen hebben. Dit soort ontwikkelingen maakt weliswaar dat allerlei dingen steeds sneller en steeds makkelijker gaan, ze maken de maatschappij ook steeds minder veerkrachtig. De overheid ziet zich dan ook geplaagd tegenover problemen die ze ook niet meer kan oplossen. De vlucht vooruit is dan het aanroepen van de zelfredzaamheid van de burger. Die moet het in feite maar zelf uitzoeken. Van de burger mag dan misschien verwacht worden dat hij voor een paar dagen drinkwater in huis heeft (hoewel, waar moet de 25 liter water in een flat op de 6^e verdieping worden neergezet) en een paar batterijen voor een zaklamp, niemand verwacht dat de burger massaal noodaggregaten, zandzakken en voedselvoorraden gaat opslaan, nog afgezien van de wenselijkheid daarvan.

De burger verwacht bovendien van de overheid, dat deze taken uitvoert waartoe de individuele burger niet in staat is, omdat hij de kennis niet heeft of omdat hij de macht daartoe niet heeft. Een individuele burger kan geen veiligheidsinspectie uitvoeren bij een bedrijf. Een burger kan niet beoordelen of een locatie langs een spoor een veilige woonplek is en een burger kan nergens aan zien of de afvoer van een verwarmingsketel goed gemonteerd is of een balkon goed aan een huis vast zit. Daar heeft de burger de overheid voor. In de 13^e eeuw moest het hoofd worden geboden aan de gemeenschappelijke dreiging van overstromingen. De burgers riepen instituties in het leven die dit risico moesten beheersen. De op die wijze ontstane waterschappen zijn de oudste overheidsorganen van dit land met in het bijzonder die van Schieland (1273), Rijnland (1286), and Delfland (1319). De instituties die de burger nu ziet als beheersers van het risico zijn de vergunningverleners, de inspecties en de beleidsambtenaren.

3.4 Terugtrekken

Hoewel maatschappelijke veerkracht iets is iets wat in belangrijke mate maatschappelijk georganiseerd moet worden heeft de overheid zich de laatste twee decennia steeds verder teruggetrokken. Naar het gebied ten westen van het Prins Claus Plein. De overheid heeft bedrijven verkocht en is daardoor ook de zeggenschap kwijtgeraakt over energievoorziening,

telecommunicatie en openbaar vervoer. De overheid is ook veel deskundigheid kwijt geraakt als gevolg van haar streven om niet meer inhoudelijk deskundig te zijn, maar uitsluitend bestuurder van processen. Daarmee is de burger ook veel invloed kwijtgeraakt. De overheid immers trad namens en in opdracht van de burger op. Regelde zaken die de burger op individueel niveau niet kon regelen.

Dat is bij het toezicht ook het geval. Inspectie op afstand, tweedelijnstoezicht, en toezicht op de procedure in plaats van op de inhoud maakt dat de overheid steeds minder functioneel is om er namens de burger op toe te zien dat veiligheidsvoorschriften worden nageleefd. De deregulering van de brandvoorschriften is een recente loot aan deze boom van afstandelijkheid. Uitgaansgelegenheden moeten zich aan standaardvoorschriften houden, de overheid komt steekproefsgewijs kijken. Aangezien het algemeen bekend is dat de inspectie jaar op jaar wordt ingekrompen kan iedere uitbater het risico inschatten dat hij loopt wanneer hij zicht niet aan de voorschriften houdt.

Voor de bezoekers van zulke gelegenheden, voor omwonenden van gevaarlijke bedrijven, voorgebruikers van nutsvoorzieningen en voor de bewoners van het penthouse in een multifunctionele stadstoren is het risico vrijwel niet in te schatten. In principe zou de consument de invloed die hij door het terugtrekken van de overheid heeft verloren wel kunnen terugkrijgen door zijn marktgedrag, maar waar moet hij naar kijken. Hij heeft er immers geen verstand van. Hoe zou een willekeurige burger moeten weten waar wel wapening in het beton zit en waar niet, en welke parkeergarage en welk balkon hij dus beter kan mijden, wanneer de deskundigen van de overheid het ook niet weten en in ieder geval niet of met hun neus zijn wezen kijken [15. 16].

Aan de andere kant, als de overheid niet meer inspecteert, moet de burger zich dan toegang verschaffen tot het terrein van een vuurwerkfabriek. Is saboteren van een transport van gevaarlijke stoffen door een gemeente illegaal protest of invulling van de eigen verantwoordelijkheid. Er zijn al weer buurten die collectief een glasvezelkabel aanleggen, en die dus hun eigen overheidsdienst begonnen zijn. Net als de waterschappen zes eeuwen geleden beginnen burgers nu “kabelschappen” en “buurtwachtschappen”. Waar de overheid terugtreedt wordt een nieuwe overheid gesticht.

Het grootste deel van de populaire boeken, films en series gaat over mensen die het recht op hun eigen territorium verdedigen. Zo werd het westen gewonnen en viel de muur. Veiligheid op het eigen erf is een groot goed. Verdediging van die veiligheid door de overheid is het enige alternatief voor eigenrichting. Marktwerving, beslissen met de voeten, zelfredzaamheid en eigenrichting staan dicht bij elkaar. Is het gebruik van een vuurwapen tegen een gewelddadige inbreker in de eigen woning eigenrichting of zelfredzaamheid.

Dat wil zeggen dat goed extern veiligheidsbeleid niet alleen goed is voor de externe veiligheid, maar ook voor de stabiliteit van de maatschappij. Van een directie Externe Veiligheid, die beleid maakt op een terrein dat bij uitstek ontoegankelijk is voor burgers, kan daarom worden verwacht dat ze met materiedeskundigheid, inzicht en wijsheid de burgers de veiligheidsdienst levert, waarvoor de burger het vertrouwen aan de overheid heeft gegeven.

4 Risico

Is het risico nu dan al hoog. Daar kun je over van mening verschillen, hoog of laag is immers een politiek oordeel. De kans dat een gemiddelde Nederlander omkomt bij een ongeval in een chemiebedrijf is ongeveer een miljoen keer zo klein als de kans dat een roker aan het roken overlijdt. Dat is overigens ook al zo'n vergelijking die bij rokers dan weer heel anders uitvalt dan bij de inmiddels meerderheid van de bevolking die het roken vanwege de risico's nalaat,

daartoe door de overheid krachtig aangemoedigd. Hoe het ook zij, dat is een gemiddelde. Er zijn plaatsen waar die kans meer dan tienduizend keer zo hoog is. Daar is de kans op een dodelijk ongeval met een chemiebedrijf net zo groot als de kans op een verkeersongeluk (ook al een risico dat we onder aanmoediging van de overheid krachtig proberen terug te dringen). Het beleid is er officieel weliswaar op gericht dat het risico nergens buiten de grens van een inrichting groter is dan 1 op de miljoen – dat is dan duizend keer zo groot als het gemiddelde – maar de datum waarop dat moet zijn gerealiseerd is al twee keer verschoven, staat nu op 2010 en het staat vast dat dit voor het transport van gevaarlijke stoffen en voor het vliegverkeer rond luchthavens niet zal gaan lukken.

Wat wel vaststaat is dat met het veiligheidsbeleid de veiligheid niet noodzakelijk echt toeneemt. Het is, zoals eerder al opgemerkt voornamelijk gericht op het verkleinen van de kans. De omvang van het effectgebied van een ongeval neemt daarbij niet af. Een verbetering van de veiligheid aan de bron wordt vaak omgezet in een verkleining van de veiligheidsafstand. De bebouwing rukt verder op waardoor binnen het effectgebied meer mensen wonen. Per saldo ontstaat er een kleinere kans op een ongeval waarbij het aantal slachtoffers groter is.

En ook hier geldt dat de burger alleen in theorie keus heeft. Er staan woningen op 6.75 beneden de zeespiegel in de polder bij Gouda en woningen op 40 meter boven de zeespiegel in Wassenaar, maar forensen wordt er via kilometerheffing, de prijs van benzine en de chaos op het geprivatiseerde spoor niet aantrekkelijker op.

Dat burger gaarne zou zien dat de overheid op zijn veiligheid let, blijkt telkens weer na een ongeval. Dan zijn de vergunningverleners en toezichthouders nadrukkelijk in beeld en worden in onderzoeksrapporten aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Die overheidsinstanties hebben na de rapporten van Oosting en Alders toch de neiging om verantwoordelijkheid juist weg te schuiven. Na de brand in het cellencomplex op Schiphol Oost in 2005 werden de regels al zo omgebogen dat de minister niet meer verantwoordelijk gehouden kan worden. In de rampenbestrijding wordt steeds meer nadruk gelegd op de zelfredzaamheid, waarbij de vraag rijst of dat niet een andere manier is om te zeggen dat de burger het verder zelf maar moet uitzoeken. Er komen dan algemene regels, inspannings- en verantwoordingsplichten in de plaats van beslissen op een vergunningaanvraag en dus expliciet ja of nee zeggen en daar dan ook verantwoording voor dragen.

5 Uitdagingen

De uitdagingen voor de directie Externe Veiligheid liggen op een groter terrein dan de externe veiligheid alleen. Goede zorg voor de veiligheid draagt bij aan het vertrouwen van de burger in de bestaande maatschappelijke instituties, bevoegd gezag, inspectie, hulpdiensten. Verlies aan vertrouwen leidt tot instabiliteit, waarbij zelfredzaamheid kan omslaan in eigenrichting. In de directie Externe Veiligheid moet het komende decennium de vraag dan ook aan de orde zijn welke krachten met welk beleid worden gemobiliseerd. Een risico analyse dus naar wat op de lange termijn de maatschappelijke gevolgen kunnen zijn van de beleidskeuzen die nu worden gemaakt. Waarbij er niet van wordt uitgegaan dat het gedrag van de burger onveranderd blijft. Het gedrag van de burger verandert. Niet snel, maar wel onherroepelijk.

Wie inspecties verwaarloost roept misschien buurtinspecties op. Wie het profijt beginsel aanroept moet zich afvragen of hij weet waar hij aan begint. Natuurlijk, het lijkt logisch dat degene die een vergunning nodig heeft daarvoor betaalt. En dat de prijs kostendekkend is. Maar de vergunningaanvrager ziet dat misschien als het betalen voor een vergunning. Dan is hij een klant. Waarom zou een klant iets worden geweigerd.

De uitdagingen voor de directie Externe Veiligheid kunnen worden gerangschikt onder vier woorden: vakmanschap, ambitie, daadkracht en compassie.

5.1 Vakmanschap

Vakmanschap betekent weten waar het over gaat. Procesbegeleiding, sturen op afstand, tweede- lijns toezicht en toezicht op papier zijn nooit voldoende geweest en zullen dat ook niet worden. Inhoudelijke deskundigheid is onontbeerlijk. Uiteindelijk moet iemand weten “hoe het in elkaar zit”. Deskundigheid is nodig in het gesprek met belangenpartijen en burgers. Die belangen zijn op de korte termijn vaak tegenstrijdig. En zonder materiedeskundigheid is het moeilijk beoordelen waar de risico's zitten. Dat is een breuk met het in de overheid nog leidende personeelsbeleid, maar wel inmiddels de nieuwe trend in het bedrijfsleven waar men van Brent-Spar, BP-Houston, Enron, Albert Heijn en Barings Bank inmiddels zijn – dure – les geleerd heeft [17].

5.2 Ambitie

De directie Externe Veiligheid zal zich moeten afvragen wat haar ambitie is. In Nederland wordt wel graag en veel geschreven over grootse doelen en plannen, maar het mag vaak niets kosten. De terminologie is dan dat het wel betaalbaar moet blijven. Die enge interpretatie van betaalbaar maakt ook dat de in Nederland gehanteerde interpretatie van het ALARA of ALARP principe het wettelijk minimum tot het maximaal haalbare maakt. De directie Externe Veiligheid zou zich uit dit grijze moeras moeten verheffen. Veiligheid is een basisbehoefte. Absolute risicoloosheid bestaat niet. De discussie welk risico voldoende veilig is is een voortdurende discussie waarbij het argument betaalbaarheid niet al te snel tot het eind van de ambitie zou moeten leiden, al was het maar vanwege de beroemde uitspraak van Trevor Kletz: “If you think safety is expensive, try an accident” [18].

5.3 Daadkracht

Het is niet gemakkelijk een belangenpartij te frustreren in zijn wensen door een vergunning te weigeren, een bouwvrije zone in te stellen of een transport te beperken. Daar komt altijd commotie van. Maar teveel rapporten hebben dezelfde conclusie. Voer het bestaande beleid nu uit. Daar gaat het dus om. Niet om een nieuwe wet, een nieuwe AmvB of een nieuwe rapportageverplichting. Waarom het om gaat is beleid te maken en uit te voeren dat er toe leidt dat het veiligheidsregelsysteem dat er is ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dat voorkomt niet alle ongelukken, maar wel alle onnodige ongelukken.



Figuur 3: Bewoners van Roombeek (Enschede, 2000)

5.4 Compassie

Het externe veiligheidsbeleid is er om de burger te beschermen. Minister President van Agt formuleerde de doelstelling van het beleid binnen het kader en de bedoeling van de milieuwetgeving. In die wetgeving is de overheid de uitvoerder van wat de burger individueel niet kan bereiken. De overheid is daarbij de erfgenaam van de waterschappen, die om dezelfde reden zijn opgericht: de burger collectief veiligheid te bieden die de burger individueel niet kan realiseren. De omwonende in zijn bijna spreekwoordelijke premie A woning zou dus centraal moeten staan in de werkzaamheden van de directie Externe Veiligheid (Figuur 3). Bedrijven, ministeries, mede overheden en politici zijn partijen met belangen. In een wereld waarin markt en economie de dominante denk en stuurmodellen zijn is nuchtere omgaan met risico's en zuinige kosten baten analyse met betaalbaarheid als boekhoudkundig hoofdthema een aantrekkelijk uitgangspunt. En van alle mogelijke uitgangspunten ook niet de slechtste. Veiligheid is echter niet alleen een zaak van nuchter boekhouden. Het ging allemaal om de omwonende burger. Die is de klant en die zou koning moeten zijn.

6 Conclusie

De overheid is opgericht voor het verdedigen van publieke belangen en het uitvoeren van publieke taken. De bescherming van de – externe - veiligheid is zo'n taak. De individuele burger heeft noch de kennis noch de macht om zich tegen aanvallen op zijn veiligheid te verdedigen. De politieke bestuurders dienen namens de burger die belangen te beschermen. Dat kan dan weer alleen met ondersteuning van deskundige een ambitieuze ambtelijke dienst, die het belang van de burger centraal stelt en ter harte gaat.

Vakmanschap, ambitie, daadkracht en compassie zijn de uitdagingen van de directie Externe Veiligheid in het volgende decennium van haar bestaan. De grootste en belangrijkste daarvan is compassie.

Referenties

- 1 1979, Brief van de Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 9 april 1979, TK zitting 1978-1979, 15300 nr 12
- 2 TK zitting 1978-1979, 15300 nrs 61-69, antwooren op de feitelijke vragen bij de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiene.
- 3 I. Helsloot, 2007, Voorbij de symboliek, Oratie Vrije Universiteit Amsterdam, 10 oktober 2007.
- 4 Integrale Nota LPG, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1983-1984, 18233 nrs 1-2, SDU, Den Haag, The Netherlands.
- 5 Omgaan met Risico's, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21137, nr 5.
- 6 Baker et al, 2007, The report of the BP U.S. Refineries Independent Safety Review Panel January 2007
- 7 G.B. Shaw (1908), The Doctors Dilemma.
- 8 Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (2001), Eindrapport, ISBN 90-71082-67-9 pp219 ev, SDU 2001
- 9 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2006), Brand Cellencomplex Schiphol Oost, Eindrapport, Den Haag, 21 september 2006
- 10 Bayes, T., 1763, An Essay Towards Solving a Problem in the Doctrine of Chances, Philosophical Transactions, Essay LII, pp 370-418
- 11 Kant, I (1783) Kritik der reinen Vernunft, Riga
- 12 Arnoud, A. (1662), La Logique, ou l'art de penser, 1662
- 13 Maslow, A.H. (1954) Motivation and Personality, Harper and Row, New York.
- 14 OECD, Emerging Risks in the 21st Century, An OECD International Futures Project, September 2003, ISBN 9264199270

- 15 Gebroken Hart, Hoofdrapport van de Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein, Amsterdam, 15 januari 2007, ISBN 90-811467-1-8
- 16 De bezweten werftrap, Rapport van de Onderzoekscommissie Trapongeval Utrecht, 13 november 2006
- 17 M.P. MacCarthy and T.P.Flynn (2004) , Risk from the CEO and Board Perspective, McGaw-Hill New York, 2004, ISBN 0-07-143471-2
- 18 Trevor Kletz (1994),The Chemical Engineer no 569, IchemE, Rugby, England