

OVER HET BELANG VAN DE VERPLICHTE RISICOAANSPRAKELIJKHEIDS-VERZEKERING

Hoe groot is de maatschappelijke impact van bedrijfsbranden zoals stalbranden, afvalbranden en branden in binnensteden? Volgens prof. dr. Ira Helsloot valt die impact erg mee. Helsloot is hoogleraar Besturen van veiligheid aan de faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij wijst erop dat sommige groeperingen het brandrisico nogal eens aanwenden om een andere doelstelling te verwezenlijken, namelijk het weren van de bedrijven waar het om gaat.

We hebben met grote regelmaat grote branden en het effect ervan is eigenlijk heel klein", aldus Helsloot. "Branden als bij Chemie-Pack en ook de stalbranden halen de media en hebben vooral een impact voor de eigenaren en werknemers van die bedrijven, maar het effect op de omgeving in de zin van rook of wat dan ook is meestal gering. Ook de maatschappelijke impact valt heel erg mee. Bij die stalbranden en bij sommige andere typen branden zie je natuurlijk wel dat groepen in de samenleving iets willen, bijvoorbeeld minder veehouderij, en daarom in de media of de politiek belangstelling voor die branden organiseren. Dat is een bekend bestuurskundig fenomeen, maar het is iets anders dan een brede maatschappelijke impact."

Verstandig uitgangspunt
Mocht de overheid al willen dat de desbetreffende risicovolle bedrijven zouden worden geweerd of dat het brandrisico ervan zou worden verkleind, dan staan haar daartoe niet veel instrumenten ter beschikking, aldus Helsloot. Wanneer de vergunning eenmaal is verleend, kan de overheid vervolgens gaan handhaven, met een of meer controles per jaar, maar dat wordt al snel onbetaalbaar. Bovendien is het de vraag in hoeverre daarmee grote bedrijfsbranden kunnen worden voorkomen. "Kijk naar Chemie-Pack", zegt hij. "Daar was van alles niet in orde, maar op het moment dat het echt mis ging, was er iemand met een brander in de weer. Ik zie niet in hoe de overheid daar echt iets aan zou kunnen doen." De overheid staat niet helemaal met lege handen. Ira Helsloot geeft

een voorbeeld de andere kant op, namelijk van het besluit van de Amsterdamse overheid om de opslag van bovenwettelijke hoeveelheden cacao toe te staan. "Dit is zo iets te gemakkelijk geformuleerd", zegt hij, "maar het voorschrift uit het Bouwbesluit om met bepaalde maximale groottes van brandcompartimenten te werken, maakt dat de Amsterdamse haven voor wat betreft de opslag van cacao niet met andere havens in de wereld zou kunnen concurreren. Dus heeft Amsterdam die opslag toegestaan, want daar verdienen heel veel mensen hun brood mee. Het gevolg is dat je eens in de zoveel tijd een cacao-brand in Amsterdam hebt, waar de stad een paar dagen overlast van heeft. Maar daarna is dat weer over." Werkgelegenheid is met andere woorden een belangrijk motief om een vergunning



Ira Helsloot

niet afbranden, want dat zou nogal slordig zijn. Maar voor de rest is het een probleem en de verantwoordelijkheid van de eigenaar van het bedrijf. Volgens mij is dat een heel verstandig uitgangspunt van onze regelgeving."

te verlenen of aan te passen. Ook het weren van bedrijven uit binnensteden is om die reden vaak niet gewenst. "Neem het casino in de binnenstad van Groningen", zegt Helsloot. "Zo'n bedrijf wil je gewoon in de binnenstad hebben. Natuurlijk wil je het liever niet, maar soms is het bijna onvermijdelijk dat een gebouw een keer afbrandt. Ik sta helemaal achter het Bouwbesluit dat mensen dan te allen tijde veilig moeten kunnen vluchten. Ook moet de omgeving

Verzekering van risicoaansprakelijkheid
"Eén instrument is er wel", vervolgt Helsloot, "maar de Nederlandse overheid heeft er bewust voor gekozen het niet te implementeren. Dit betreft de verplichte verzekering van risicoaansprakelijkheid, die in een Europese richtlijn wordt aanbevolen. Deze richtlijn gaat ervan uit dat bedrijven aansprakelijk zijn voor alle milieugevolgen van incidenten, waaronder branden. In Nederland zijn bedrijven dat ook, maar voor bedrijven die

"Op het moment dat het bij Chemie-Pack echt mis ging, was er iemand met een brander in de weer"

bijvoorbeeld alleen maar uit een grote loods bestaan, is dat een dode letter. Chemie-Pack had een aansprakelijkheidsverzekering van een ton, ging door de brand failliet en startte vervolgens bij wijze van spreken Chemie-Pack 2 op. Gaat het om initieel weinig investering voor een bedrijf en is het dus niet erg dat het afbrandt, dan werkt die aansprakelijkheidsverzekering niet. Het werkt alleen als een bedrijf zich verplicht moet verzekeren voor alle gevolgen van een incident. In dat geval had de verzekeraar van Chemie-Pack 70 miljoen euro moeten neerleggen. Zo'n verzekeraar gaat dan natuurlijk op een heel andere wijze toezicht houden, veel strenger. Dit is daarom een methode om het aantal branden bij in ieder geval die chemieachtige overslagbedrijven terug te dringen. Het Nederlandse parlement heeft daar echter bewust niet voor gekozen, omdat men de concurrentiepositie van Nederland niet in gevaar wilde brengen. Daarmee heeft de overheid ervoor gekozen te accepteren dat het aantal grote branden in chemische opslag- en overslagbedrijven en in vergelijkbare bedrijven hoger is dan het zou kunnen zijn. Branden zoals bij Chemie-Pack hebben we daardoor zeker eens per maand, maar daar hebben we het gewoon niet over. Dat accepteren we."

Voor welke bedrijven?

Ira Helsloot aarzelt of die verplichting tot verzekering van risicoaansprakelijkheid ook voor andere bedrijven dan dergelijke overslag- en opslagbedrijven zou moeten gelden. "Je moet daar goed over nadenken", zegt hij. "Zo'n verplichte verzekering leidt ertoe dat ook heel kleine bedrijven hoge verzekeringspremies moeten betalen. Eigenlijk saneer je dan de branche. Verplicht je zo'n verzekering bijvoorbeeld voor doe-het-zelfzaken met een kleine chemische opslag, dan weet je dat alleen de grote doe-het-zelfketens overblijven. Dat hoeft je niet erg te vinden, maar het is wel een keuze. Ik vind daarom dat de overheid een goede afweging moet maken. Als het risico niet groot is, moeten kleine initiatieven niet om zeep worden geholpen. Daar zit dus een grens, >

“Die nooduitgangbordjes kijkt niemand naar, zeker niet als er brand is”

maar wat mij betreft mag zo'n verzekering op het niveau van Chemie-Pack wel verplicht worden gesteld." Helsloot wijst in dit verband op de branche van vervoersbedrijven van gevaarlijke stoffen in bulk, waarin zo'n risicoaansprakelijkheidsverzekering al in 1994 verplicht werd gesteld. Slechts de grote vervoerders zijn in die branche overgebleven. Alleen voor het transport van kleinere hoeveelheden gevaarlijke stoffen in verpakkingen geldt die eis niet en zijn dus ook nog kleinere bedrijven werkzaam. Een verplichte verzekering van risicoaansprakelijkheid voor bijvoorbeeld de intensieve veehouderij zal in het geheel niet werken. De maatschappelijke schade van een brand in zo'n bedrijf is immers nihil. "Als wij met z'n allen het vervelend vinden dat kippen verbranden, los je dat niet op zo'n wijze op. Willen we grote stalbranden effectief voorkomen, dan betekent dat al vrij snel het einde van de intensieve veehouderij in Nederland, omdat we dan de concurrentie met de landen waar die preventiemaatregelen niet gelden, zouden gaan verliezen."

Strenger en chagrijnig toezicht

Hebben verzekeraars voldoende instrumenten om grote branden te voorkomen bij bedrijven die hun risicoaansprakelijkheid verplicht hebben moeten verzekeren? "Ja", zegt Helsloot beslist, "want die verzekeraars hebben namelijk veel meer mogelijkheden dan de overheid om streng en chagrijnig toezicht te houden. De overheid moet altijd formeel correct toezicht houden, onder meer door controles aan te kondigen, en moet aan allerlei formele bepalingen voldoen, met de mogelijkheid voor de gecontroleerde om bezwaar te maken als dat niet gebeurt. Een verzekeringsmaatschappij is gewoon een commercieel bedrijf dat streng kan zijn op de punten waar het echt om gaat, makkelijker expertise kan mobiliseren en meer

doorzettingsmacht heeft richting bedrijven dan de overheid." Ter vergelijking noemt Helsloot het Franse systeem van verplichte risicoaansprakelijkheid in de bouw. In Frankrijk hoeft een bouwvergunning bij de overheid aan te vragen, maar moet hij aantonen dat hij een risicoaansprakelijkheidsverzekering heeft. De verzekeraar houdt toezicht en die kijkt niet naar zaken die wel in de regelgeving staan maar onzinnig zijn, zoals de nooduitgangbordjes in Nederland ("want daar kijkt niemand naar", zegt Helsloot, "zeker niet als er brand is"), maar die verzekeraar weet wel wat in een ontwerp cruciaal is opdat mensen bij een brand veilig kunnen vluchten en is daar extreem streng op. "Op het moment dat aan zo'n vluchtvoorziening wordt gebouwd, huurt de verzekeraar iemand van een technisch adviesbureau in om daarnaar te kijken. Op zo'n manier kunnen verzekeraars effectiever en doortastender toezicht houden dan de overheid."

Redelijk en verstandig

"Bij het omgaan met brandrisico's hoort ook dat de maatschappij een bepaalde mate van onveiligheid accepteert", rondt Ira Helsloot af. "Het is zinloos om naar nul branden te streven. De onveiligheid die door grote bedrijfsbranden wordt gecreëerd, is gewoon heel beperkt. Dat is niet hetgeen waardoor mensen in Nederland om het leven komen. Bepaal daarom met redelijkheid en verstand welke veiligheidsrisico's je wilt accepteren, welke niet en welke veiligheidsmaatregelen je dus moet nemen. Zet daartoe effectieve instrumenten in en dan is overheidstoezicht wel het allerlaatste, want dat levert alleen maar schijnveiligheid op. Dat is geen verwijt aan de overheid, maar de overheid mankeert het aan strengheid, is aan formele regels gebonden en heeft voor een aantal vraagstukken onvoldoende expertise. Een bedrijf dat iets exotisch organiseert, moet niet bij de overheid zijn om een vergunning te halen, want de overheid hoeft niet op kosten van alle belastingbetalers verstand van dat exotische te hebben. Laat dat bedrijf verplicht een risicoaansprakelijkheidsverzekering afsluiten. De verzekeraar kan in de premie verdisconteren dat externe expertise moet worden ingehuurd om het bedrijf te laten controleren: streng op de plekken waar het om gaat en niet streng op de plekken waar dat onzinnig zou zijn." <

