

recensie

Wanneer is veilig veilig genoeg?

door dr. H.J. Albert

Risico's en redelijkheid: Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's, I. Helsloot, R. Pieterman, J.C. Hanekamp, Den Haag, 2010

Aan welke veiligheidseisen moet een spoortunnel voldoen? Welke risico's zijn aanvaardbaar als nieuwe kerncentrales worden gebouwd? Tot hoever moeten maatregelen gaan om te voorkomen dat mensen overlijden door brand in hun woning? Deze vragen vormen de essentie van veiligheidsbeleid en liggen, impliciet of expliciet, ten grondslag aan elk gevoerd veiligheidsbeleid: wanneer is het veilig genoeg?

Het antwoord is niet eenvoudig te geven, al was het maar omdat veiligheid vanzelfsprekend niet het enige criterium is om het beleid te beoordelen. Er zijn ook vele andere, relevante maatschappelijke belangen: economie, transport, milieu, ruimte, persoonlijke vrijheid, privacy, waartegen veiligheid moet worden afgewogen.

Soms staan de antwoorden in wet- en regelgeving, of lijken de antwoorden er te staan. Er worden in de wet faalfrequenties genoemd, functionele eisen gesteld, verwezen naar NEN-normen. Soms worden deze vragen beantwoord met: *as low as reasonably achievable* (ALARA) of door middel van continue verbetering. Maar wat betekent die functionele eis nu in de praktijk en wat is in een concreet geval *as low as reasonably achievable*?

Soms wordt helemaal geen antwoord gegeven, omdat de vraag niet op deze wijze wordt gesteld. Bij sociale veiligheid is het niet gebruikelijk in deze termen te denken. Woninginbraak, geweld of fraude wordt eenvoudigweg onaanvaardbaar gevonden en het onuitgesproken doel achter het sociale veiligheidsbeleid is dan ook vaak volledige reductie, wat natuurlijk een illusie is. Ook hier bestaat geen 100% veiligheid.

Helsloot, Pieterman en Hanekamp, verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, respectievelijk Erasmus Universiteit Rotterdam, proberen deze vragen van een antwoord te voorzien in *Risico's en redelijkheid*. Dat heeft een even boeiend als problematisch boek opgeleverd. Boeiend, omdat de auteurs een interessante en goed onderbouwde methode aandragen om antwoord te geven op de vraag wanneer veilig veilig genoeg is, en daarbij vele gerelateerde thema's aan de orde stellen. Problematisch, omdat de auteurs zich baseren op veronderstellingen – die ze zelf overigens expliciet onderkennen en formuleren – die in beleid en uitvoering tot aanzienlijke problemen leiden.

De auteurs geven eerst kort een historische schets van het fysieke veiligheidsbeleid in Nederland, zowel vanuit het perspectief van de overheid als van de burger. Daaruit blijkt dat de samenleving de verantwoordelijkheid voor veiligheid steeds meer bij de overheid heeft gelegd. Onveiligheid en risico's worden steeds minder geaccepteerd in onze samenleving en de overheid wordt verantwoordelijk gehouden. Zij moet enerzijds op voorhand het risico uitdammen, maar zij wordt ook, achteraf, als zich toch een incident heeft voorgedaan, aansprakelijk gesteld voor de schade. De overheid heeft in de woorden van Helsloot c.s. 'een absolute zorgplicht' gekregen. Om meer evenwicht te brengen in de verantwoordelijkheid van de overheid enerzijds en van burgers en bedrijven anderzijds formuleren de auteurs een aantal beslisregels.

De auteurs baseren deze beslisregels op elementen uit het externe veiligheidsbeleid en het gezondheidszorgbeleid. Van het externe veiligheidsbeleid nemen ze het idee over om de acceptatie van risico's te baseren op kwantitatieve normen. Zo mogen bijvoorbeeld nieuwe risicovolle activiteiten alleen worden toegelaten als de kans op het verlies aan mensenlevens niet groter is dan één op het miljoen. Van het gezondheidszorgbeleid nemen ze het element over om in te zetten maatregelen te beoordelen op gewonnen gezonde levensjaren. Dat betekent dat het fysieke veiligheidsbeleid – het maatregelenpakket dat de overheid treft om het risico te beheersen – niet meer mag kosten dan € 75.000 per gewonnen gezond levensjaar. De genoemde waarden en bedragen in het boek zijn een, beredeneerd, voorstel van de auteurs, maar, zo geven ze terecht aan, moet onderwerp zijn van een politieke afweging.

Op deze wijze construeren de auteurs beslisregels die de overheid kan gebruiken om een objectieve, wetenschappelijk onderbouwde afweging te maken voor het al dan niet accepteren van risico's. Vanzelfsprekend kan de politiek altijd besluiten af te wijken van deze methode of van de uitkomsten, als dat maar transparant en expliciet plaatsvindt. Helsloot c.s. stellen voor de methode, en uitgangspunten waarop die is gebaseerd, in wet- en regelgeving vast te leggen.

De beslisregels lijken eenvoudig, zeker in de korte samenvatting hierboven, maar om daartoe te komen, moeten de auteurs op verschillende problemen ingaan. Wat te doen met vrijwillige risico's die burgers willen lopen en wat is in dit verband vrijwillig? Kun je zeggen dat iemand vrijwillig naast een risicovolle activiteit gaat wonen of is die vrijwilligheid schijn, omdat iemand geen reëel alternatief heeft? Maar ook onderwerpen als het steeds verder oprekken van overheidsaansprakelijkheid en het voorzorgbeginsel passeren de revue.

In de puur rationalistische benadering van de auteurs ligt het primaat bij wetenschappelijke, objectieve kennis. Er is geen ruimte voor percepties van burgers over risico's en voor emoties die risico's met zich brengen. Dat maakt de benadering voor de beleidspraktijk juist problematisch. De vraag is hoe waardevol zo'n benadering is voor bestuurders en beleidsmakers die ten overstaan van een zaal boze bewoners hun keuzes moeten verdedigen en verantwoorden. De politieke rationaliteit is toch een andere dan de wetenschappelijke rationaliteit en kun je niet wegdeneren.

Dat neemt niet weg dat *Risico's en redelijkheid* een aanrader is voor iedereen die wil weten wanneer veilig veilig genoeg is.

Hubert-Jan Albert is werkzaam als programmamanager Fysieke Veiligheid en Bestuur bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.