

Quick scan voorgenomen en staand rijksbeleid op proportionaliteit

Ira Helsloot, Arjen Schmidt en David de Vries
26 november 2012

1. Inleiding

Op verzoek van het ministerie van BZK heeft Crisislab een quick scan verricht naar enerzijds dreigingen op (continuering van) disproportioneel veiligheidsbeleid en anderzijds kansen op ontwikkeling/implementatie van meer proportioneel veiligheidsbeleid passend bij het regeerakkoord van VVD en PvdA, Bruggen Slaan, versie 29 oktober 2012. Van het laatste is het voornemen 'niet toegeven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving' een mooi, maar nog abstract voorbeeld.

Voor elke maatregel is aangegeven op welk ministerie het betrekking heeft, wie de kosten moet maken (overheid of samenleving), hoe hoog de kosten zijn (indien bekend) en waarom dit beleid als (dis)proportioneel wordt beschouwd.

De omvang van het totaal aan disproportioneel veiligheidsbeleid in Nederland is nooit diepgaand onderzocht. Op veel beleidsterreinen speelt de verhouding tussen kosten en baten feitelijk geen grote rol, en zeker na incidenten is het niet gebruikelijk strak te sturen op de kosten-batenverhouding van nieuw veiligheidsbeleid. De onderstaande voorbeelden zijn grotendeels ontleend aan recent onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK. Wanneer geen bronverwijzing wordt gegeven is de onderbouwing van de voorbeelden daarmee te vinden in het hoofdstuk 'Aard en omvang van disproportioneel veiligheidsbeleid' uit de BZK-publicatie 'Nieuwe perspectieven op proportioneel veiligheidsbeleid' uit november 2012.

In dit overzicht is niet gekeken naar het sociale veiligheidsdomein van V&J waar ontegenzeggelijk veel proportionaliteitswinst te halen valt.

2. Staand disproportioneel beleid

Hieronder geven we bekende/onderzochte voorbeelden van bestaand disproportioneel beleid.

Beleid tegen BSE

- EZ en VWS
- Kost de samenleving € 43 miljoen per jaar (in 2005)
- Waarom disproportioneel: De maatregelen en kosten hiervan zijn in de loop der jaren afgenomen, maar datzelfde gebeurde met het aantal theoretische slachtoffers. In 2005 werd zo per gezond levensjaar € 19,2 miljoen uitgegeven. Ter vergelijking: het maximale bedrag per gewonnen gezond levensjaar zou volgens de Gezondheidsraad € 75.000 moeten bedragen

Legionellabeleid

- VWS
- Kost de samenleving ca. € 50 miljoen per jaar

- Waarom disproportioneel: Eigenlijk behoren alleen verzwakte mensen, zoals bewoners van verzorgingstehuizen, tot de risicogroep van de legionellabacterie. Toch zijn ook bijvoorbeeld sportgelegenheden verplicht maatregelen te voeren. Het disproportionele aspect betreft de vele niet-risicogroepen.

Brandveiligheid rijkskantoren

- BZK
- Kost de overheid de afgelopen jaren ca. € 10 miljoen per jaar voor een voorzichtige start van het opwaarderen van het brandveiligheidsniveau van bestaande rijkskantoren.ⁱ
- Waarom disproportioneel: kantoorpersoneel komt nooit om in het eigen kantoorgebouw bij brand (slechts als illustratie: een statistisch gelijke kleine verbetering van brandveiligheid tegen een fractie van de kosten kan worden bereikt door al het personeel een rookmelder mee naar huis te geven).

3. Dreigende disproportionele maatregelen

Hieronder geven we bekende/onderzochte voorbeelden van dreigend disproportioneel beleid, dat wil zeggen maatregelen waar nog niet tot de definitieve besluitvorming gekomen is of nog niet met de uitvoering is begonnen.

Sanering van asbest in woningen

- IenM (binnenmilieu), BZK (bouwregelgeving/corporaties) en VWS (volkgezondheid)
- Kost de samenleving naar schatting meer dan € 3 miljard voor de sanering van alleen sociale huurwoningen. Een eerder actieprogramma ging uit van 20 miljard te verdelen over 20 jaar voor alle bouwwerken in Nederland.
- Waarom disproportioneel: Het gevaar van asbest is verwaarloosbaar (de gemiddelde gezondheidswinst is in uren per mensenleven uit te drukken), maar de kosten zijn enorm.
- Stand van zaken: Tweede Kamer heeft minister om actie gevraagd.

Spoorveiligheid vooruitlopend op invoering Europees spoorbeveiligingssysteem (ERTMS)

- IenM
- Kosten voor de overheid: Afhankelijk van de inhoud van het verbeterprogramma, maar mogelijk tot € 150 miljoen als voor brede invoering van ATB-vv wordt gekozen.
- Waarom disproportioneel: Spoorveiligheid is in Nederland al voldoende gegarandeerd (reizen met de trein is veruit het veiligste vervoersmiddel). Extra veiligheidsmaatregelen, zoals opwaarderen van alle seinen met systeem ATB-vv, zijn daarmee per definitie disproportioneel. Het veiligheidsargument is daarom niet overtuigend bij het meer dan een miljard kostende Europees spoorbeveiligingssysteem ERTMS, wat niet wegneemt dat ERTMS andere voordelen heeft zoals intensiever gebruik van het spoor en hogere snelheden.
- Stand van zaken: Regeerakkoord: 'Vanaf 2016 wordt met gebruikmaking van bestaande budgetten het ERTMS gefaseerd ingevoerd. Om het aantal overwegincidenten te verminderen komt er een verbeterprogramma.'

Oplossen mogelijke gevaren hoogspanningsleidingen

- EZ
- Kost de overheid € 1,7 miljard (eerdere poging om kosten te leggen bij huishoudens bleek onmogelijk vanwege EU-regels)
- Waarom disproportioneel: Wetenschappelijk is geen oorzakelijk verband tussen elektromagnetische straling van hoogspanningsleidingen en gezondheidsklachten

aangetoond, maar enkele statistische studies suggereren dat in Nederland maximaal een half leukemiegeval per jaar samen zou kunnen hangen met hoogspanning.

- Stand van zaken: Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister toegezegd het actieprogramma uit te voeren. In zijn laatste brief van begin dit jaar heeft hij aangegeven nog naar dekking op zoek te zijn.

Professionalisering en screening als remedie voor misbruik in de kinderopvang

- OCW
- Kosten voor overheid: onbekend, maar significant
- Waarom disproportioneel: Professionalisering en screening hebben voor zover bekend geen significant effect op de kans op misbruik. Meer algemeen leidt het 'vierogen' principe tot minder zorg.
- Stand van zaken: Regeerakkoord stelt dat 'We versnellen de professionalisering van de jeugdzorg, inclusief opleidingseisen, beroepscode en tuchtrecht' en 'Screening van het personeel zal voortdurend plaatsvinden.'

Bankierseed en screening bankmedewerkers ter voorkoming van misstanden

- Financiën
- Kosten voor overheid en samenleving: Onbekend maar significant. Regeerakkoord stelt dat 'het toezicht door AFM en DNB wordt doorbelast aan de partijen die actief zijn op de financiële markten.'). Screening vindt echter tenminste in eerste instantie plaats op kosten rijk.
- Waarom disproportioneel: Er zijn geen aanwijzingen dat een eed bijdraagt aan betere naleving. Banken screenen (nieuwe) medewerkers al, oa. met VOG en de EVA- en SFH-systemen. Het is dus zeer de vraag wat de bijdrage van extra screening is ook omdat er geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is van recidive.
- Stand van zaken: Regeerakkoord stelt dat 'Er komt een verplichte bankierseed met strenge sancties bij overtreding.' En 'Niet alleen topbankiers worden door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank gescreend, ook bankmedewerkers verantwoordelijk voor transacties met hoge risico's.'

4. Kansen voor bevorderen proportioneel beleid op basis van regeerakkoord

Hieronder geven we bekende/onderzochte voorbeelden van mogelijkheden om te komen tot meer proportioneel beleid gebaseerd op uitgangspunten uit het regeerakkoord.

Ander toezicht op bouwkwiteit

- BZK
- Opbrengst (deels voor overheid, deels samenleving omdat vergunningskosten via de leges verhaald worden) is ca. 140 miljoen euro per jaar (33 miljoen euro voor alleen brandveiligheid volgens commissie Mans)ⁱⁱ
- Waarom kans: Bouwtoezicht in zijn huidige vorm is niet effectief en kan beter vervangen worden door vormen van private verzekering en wettelijke aansprakelijkheid.ⁱⁱⁱ
- Regeerakkoord: 'Beleid en uitvoering worden vereenvoudigd, toezichtstaken samengevoegd' en 'We gaan de vormgeving van toezicht waar nodig herbezien – ook in samenwerking met de medeoverheden – om met behoud van effectiviteit de toezichtlasten te verminderen.'

Wettelijke verankering criterium (relatieve) kosteneffectiviteit fysiek veiligheidsbeleid

- IenM, EZ, BZK, SZW, ev. andere vakdepartementen

- Opbrengsten (grotendeels) voor samenleving: onbekend, maar zou tenminste de eerder genoemde kosten van BSE-, legionella- en hoogspanningsbeleid omvatten.
- Waarom kans: De genoemde voorbeelden maar ook aspecten van het verkeerveiligheidsbeleid of het voedselveiligheidsbeleid leiden aan slechte kosten-batenverhoudingen.
- Naar analogie van regeerakkoord voor VWS: 'het criterium (relatieve) kosteneffectiviteit wordt wettelijk verankerd'. Het in de zorg gehanteerde richtsnoer van maximaal € 75.000 per gewonnen gezond levensjaar zou voor het fysieke veiligheidsdomein als richtsnoer kunnen dienen.

Systematische doorlichting van bestaand veiligheidsbeleid

- Vakdepartementen
- Opbrengsten (grotendeels) voor samenleving: onbekend maar zou tenminste disproportionele aspecten van de bouwregelgeving^{iv} en van de arbeidsomstandighedenregelgeving bevatten.
- Waarom kans: Alle regelgeving lijdt aan dood hout en symbolische appendices.
- Regeerakkoord: 'De procesketens binnen de rijksdienst houden we tegen het licht om doelmatigheidswinst en kostenbesparing te kunnen realiseren. Na de al gestarte doorlichting van de vreemdelingenketen volgt de veiligheidsketen'. Een analogie kan gevonden worden in de passage over VWS: 'Het CVZ licht elk jaar een deel van het pakket door met een taakstellend percentage uitgavenbesparing. Ook vinden meer ex ante toetsingen op instroom en risicogericht ex- post toetsingen ter bevordering van uitstroom plaats.'

5. Tot slot: proportionele beleidswijzigingen vergen bijzondere aandacht

Wij vestigen hier tot slot kort de aandacht op een merkwaardig (internationaal erkend^v) verschijnsel dat de uitvoering van besluiten door de overheid om te komen tot meer proportioneel veiligheidsbeleid structureel belemmert: na een besluit van de overheid waarbij disproportioneel beleid wordt ingetrokken, blijven externe adviseurs regelmatig het 'oude zware beleid' gebruiken. Veelal met een verwijzing naar aansprakelijkheid bij ongevallen als niet voor 'optimale' veiligheidsmaatregelen wordt gekozen. Voor de geadviseerde partijen in de samenleving blijkt het lastig om toch tot minder veiligheid te besluiten. Systematisch komen via de band van adviseurs en leveranciers van technische voorzieningen te zware veiligheidseisen terecht in de NEN's.

Een bekend Nederlands voorbeeld is het 'informele' legionellabeleid waar de intrekking van zwaardere maatregelen voor diverse categorieën van gebruik in de praktijk niet wordt doorgevoerd.

ⁱ Volgens de jaarverslagen van de Rijksgebouwendienst is in 2006 en 2007 dat bedrag uitgegeven aan een scan van het brandveiligheidsniveau van rijksgebouwen. In de jaren erna tot en met 2010 is aan verbouw t.b.v. brandveiligheid een soortgelijk bedrag uitgegeven. Het jaarverslag 2011 is niet meer op een dergelijk detailniveau geschreven. Het opgewaardeerde niveau is nieuwbouwniveau voor gebouwen van na 1992, voor gebouwen voor 1992 is dat het huidige niveau bestaande bouw met een plusje

ⁱⁱ De 140 miljoen euro is een voorzichtige schatting van deskundigen beschreven in het hoofdstuk *'Aard en omvang van disproportioneel veiligheidsbeleid'* uit de BZK-publicatie *'Nieuwe perspectieven op proportionele veiligheidsbeleid'*. Sommigen menen dat de totale besparing veel groter zou kunnen zijn: in *'Verder met Dekker'*, een gezamenlijk onderzoek van ERB, TNO en RIGO uit 2011 in opdracht van het ministerie van BZK wordt gesteld dat een 'conservatieve aanname is' dat door een andere vorm van toezicht een miljard per jaar te besparen valt binnen de bouwsector. Wij zien echter geen harde onderbouwing voor deze hoop in de rapportage.

ⁱⁱⁱ Zie bijvoorbeeld het recente Crisislab onderzoek i.o.v. BZK naar risicoaansprakelijkheid in de bouw als vervanging van overheidstoezicht.

^{iv} In bouwregelgeving of de toepassing daarvan zitten veel bekende disproportionele elementen. Bekende voorbeelden op het terrein van de brandveiligheid zijn 'nooduitjes' (bordjes die naar nooduitgangen wijzen), disfunctionele nooduitgangen en te zware eisen aan brandcompartimentering (althans in de uitleg van de regelgeving) die in de praktijk geen betekenis hebben. Niet altijd wordt proportionaliteitswinst behaald door het sec intrekken van eisen: het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft in 2011 laten zien dat een andere maatvoering van trappen tegen gelijkblijvende bouwkosten jaarlijks tot 143 miljoen euro aan gezondheidswinst door minder trapongevallen zou leiden (*Bouwen voor kwaliteit, onderzoek naar mogelijkheden om een betere prijs/kwaliteit van bouwwerken te realiseren*). Op een totale bouwsom voor nieuwbouw van ongeveer 20 miljard euro per jaar zou een volgens verschillende geraadpleegde experts realistisch te behalen proportionaliteitswinst van 5% neerkomen op een miljard euro per jaar.

^v Zie bijvoorbeeld HC 1344-viii, House of Commons oral evidence taken before the Scottish affairs committee, health and safety in Scotland, Wednesday 11 January 2012.