

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/141446>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-16 and may be subject to change.

Wat is veiligheid en gezondheid ons waard?

Historisch gezien hebben we gedurende duizenden jaren gedacht dat 'pech' een straf van god was, zodat preventie van ongevallen niet nodig zou zijn. Vanaf ongeveer 1850 ging deze 'religieuze' schuldcultuur over in een individuele schuldcultuur: pech was het gevolg van eigen fouten. De overheid trof in beide gevallen nooit enige blaam.

De overheid waakt over uw veiligheid

■ IRA HELSLOOT

NA DE Tweede Wereldoorlog veranderde dat sterk. In enkele tientallen jaren hebben we een vergaande verzorgingsstaat opgebouwd. De verantwoordelijkheid van de overheid voor alle arbeids- en gezondheidsspech kwam daarbij centraal te staan. De economische malaise van de jaren tachtig heeft scheuren gebracht in het stelsel voor sociale zekerheid. De neoliberale politieke wind die toen ging waaien, zorgde ervoor dat dit stelsel geleidelijk werd uitgekleeft, een proces dat voortduurt tot op de dag van vandaag.

Binnen het veiligheidsdomein gebeurde echter het tegenovergestelde: daar kreeg namelijk de overheid steeds meer verantwoordelijkheid voor (het voorkomen van) ongevallen. Sterker nog, in

de jaren negentig ontwikkelde zich een nieuw, nog verdergaand principe: het voorzorgbeginsel. Volgens dit beginsel heeft de overheid de plicht maatregelen te nemen om doden, gewonden en economische schade bij ongelukken te voorkomen wanneer risico's onzeker zijn. Als recent voorbeeld: de overheid had in de jaren zeventig, toen we meer aardgas in Groningen wonnen dan momenteel en er geen aardgasbevingen waren, toch maatregelen tegen deze bevingen moeten nemen, zo heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid betoogd.

Negatieve effecten van het voorzorgprincipe

De voorzorgcultuur betekent dat financiële overwegingen in het openbaar zelden een rol mogen spelen in veiligheidsbeleid. Om 'ellende' zoals ongevallen in de chemische industrie, bij het transport van gevaarlijke stoffen, de meltdown van een kernreactor of paardenvlees in je hamburger te voorkomen, worden uitgebreide analyses uitgevoerd. Daaruit vloeien bijna vanzelfsprekend

bepaalde veiligheidsmaatregelen voort zonder dat men aan de kosten aandacht besteedt.

Redenerend vanuit het voorzorgprincipe willen we ieder risico en elk scenario afdekken, hoe klein of irreëel ook. Dat kost dus veel geld. De vraag of het ons dat geld waard is, is niet aan de orde. Net zo min als de vraag of het verstandiger is om het ergens anders aan uit te geven. Dat is echter spijtig, want alleen als we ook weten wat de kosten zijn, kunnen we discussie voeren of dat geld goed besteed is. De uitkomst is dan een bewuste politieke beslissing, zoals het hoort in een democratie. Dat doen we op veel maatschappelijke terreinen, behalve bij veiligheid. We kunnen dan veel onzinnige beveiligingsmaatregelen schrappen, zoals het dichtlassen van putdeksels op Koningsdag. Dat is weggegooid geld, want het is een irreëel klein risico dat vanuit een riool een terroristische aanslag wordt gepleegd. We steken nu geld in vormen van veiligheid waarmee we op andere terreinen met zekerheid mensenlevens zouden redden.

Overigens zijn er wel uitzonderingen: zo zijn de oorspronkelijke Deltawerken gebaseerd op een

berekening van de kosten en baten van investeringen. Bij een grootschalige overstroming van de Randstad is de economische schade zo groot dat het niet nodig bleek om met een waarde voor een mensenleven te rekenen. Voor de huidige voorbereiding op evacuatie zijn kosten en baten dan weer niet in beeld gebracht.

Andere uitzonderingen zijn de invoering van de dodehoekspiegel bij vrachtwagens, die zeer kosteneffectief is. Dat in tegenstelling tot de invoering van autogordels en ABS: die hebben helaas alleen geleid tot een verschuiving van slachtoffers van beter beschermde automobilisten naar de minder beschermde fietsers en voetgangers. Verkeersdrempels in de bebouwde kom waren zeer effectief, maar gezien de huidige dichtheid ervan is de aanleg van extra verkeersdrempels weer niet kosteneffectief.

De overheid heeft steeds meer de verantwoordelijkheid gekregen, dan wel op zich genomen, om schade en ongevallen te voorkomen.



De overheid als schulddrager

Een belangrijk gevolg van de voorzorgcultuur is dat mensen altijd naar de overheid wijzen als het misgaat. Dat is niet onterecht want veel veiligheidsbeleid bestaat vooral uit symbolische beloften op absolute veiligheid. Grote ongevallen zijn zo zeldzaam dat niemand die (tijdig) ziet aankomen, zodat al die dure maatregelen dan niet blijken te werken. Belofte maakt echter wel schuld, dus na een mediageniek groot ongeval moet de overheid ruimhartig de schade compenseren en treedt de 'risico-regelreflex' in werking: er wordt onmiddellijk aanvullend veiligheidsbeleid geformuleerd.

Het onbedoelde gevolg van dit overheidshandelen is dat de overheid impliciet achteraf de verantwoordelijkheid op zich neemt voor elk (groot) ongeval. En door de toenemende media-aandacht gaat de bevolking bij iedere volgende ramp steeds hogere verwachtingen koesteren van de overheidsverantwoordelijkheid. Met als bijkomend effect dat slachtoffers van zware ongevallen hun schade beter gecompenseerd krijgen dan slachtoffers van kleine

Komen veiligheidsmaatregelen wel iedereen ten goede?

Het kan niet vaak genoeg gezegd worden: onze veiligheid is nog nooit zo hoog geweest als we uitgaan van de enige – wat mij betreft – zinnige maatstaf daarvoor, namelijk onze gemiddelde (gezonde) levensduur. We leven twee keer zo lang als 200 jaar geleden en de levensduur neemt nog steeds toe, zij het minder spectaculair. Bij het beschouwen van ‘het gemiddelde’ miskent men echter de grote verschillen die er zijn tussen hogere en lagere inkomensgroepen. Johan Mackenbach, hoogleraar Maatschappelijke Gezondheidszorg, is de

eerste die in een klassieke studie uit 1994 uitgebreid inging op de gezondheidseffecten van sociale stratificatie in Nederland. Ook de recentste cijfers van het RIVM bevestigen de uitkomst van de klassieke studie van Mackenbach: de (gezonde) levensverwachting hangt zeer sterk samen met het opleidingsniveau, dat op zijn beurt weer sterk samenhangt met het inkomensniveau. ‘Bovenmodaal’ leeft gemiddeld 6 jaar langer dan mensen met een inkomen op minimumniveau. Het verschil in het aantal levensjaren waarin mensen hun gezondheid als goed ervaren, bedraagt zelfs

gemiddeld 19 jaar. Wie de huidige samenleving nog substantieel veiliger wil maken, zal daarom vooral het besteedbaar inkomen van de lagere inkomensgroepen moeten verhogen.

Onderzoek leert dat meer bestedingen aan veiligheidsmaatregelen tot minder welvaart leiden bij vooral de lagere inkomensgroepen. Anders gesteld: een euro die we besteden aan veiligheidsmaatregelen leidt tot minder inkomensgroei voor lagere inkomensgroepen dan een euro die we investeren in welvaarts-groei.

De invoering van de dodehoekspiegel bleek zeer kosten-effectief

ongevallen die geen media-aandacht krijgen. Daardoor ontstaat een onredelijke rechtsongelijkheid.

Een andere aanpak in een paar stappen

Utilisten zoals ik zelf verwerpen het voorzorgbeginsel. Zij pleiten ervoor dat bij het maken van keuzes over veiligheidsmaatregelen de overheid zich moet laten leiden door de verhouding tussen kosten (welke middelen zijn daarvoor nodig?) en baten (verbetert het welzijn van de bevolking?).

Een belangrijke eerste stap daarbij is dat men vooraf vergelijkbare kosten-batenanalyses maakt. Zo'n vergelijking brengt soms bizarre feiten naar boven: als bij vaccinatieprogramma's in de gezondheidszorg een maximale investering van € 20.000 per QALY (gewonnen gezond levensjaar) geldt, is het moeilijk te begrijpen dat bij risico's van hoogspanningslijnen de veiligheid gebaseerd wordt op circa één miljoen euro per QALY.

De tweede stap is dat op basis hiervan democratische besluitvorming plaatsvindt. Dat betekent wel dat iedereen die kosten-batenanalyse moet kunnen begrijpen.

De derde stap is dat iedereen beseft en accepteert dat de verantwoordelijkheid van de overheid om de bevolking te beschermen tegen risico's grenzen kent. Een belangrijke grens wordt overschreden door degene die vrijwillig een risico loopt. Wie bijvoorbeeld het bord 'Niet zwemmen. Pas op blauwalg.' negeert door toch te gaan zwemmen in een plas waar zo'n bord staat, dient daarvoor zelf de verantwoordelijkheid te dragen. De overheid heeft dan wel als taak om te garanderen dat de burger goed geïnformeerd kan zijn over de risico's die hij/zij loopt.

De vierde stap is ten slotte dat slachtoffers van een groot ongeval net zoals de slachtoffers van een klein huiselijk ongeval 'alleen' het normale sociale vangnet van de overheid kunnen gebruiken en verder zelf hun eigen schade dragen.