

## De opvallende parallel met het financiële systeem van voor de crisis

# Toekomstbeeld van het externe veiligheidsbeleid?

De externe veiligheid (EV) vertoont een opvallende parallel met het financiële systeem van voor de crisis. Reden om na te denken over een andere vorm van risicocommunicatie. Een schets van kenmerken van een mogelijk toekomstig EV-beleid.



**Robert Geerts**  
is directielid van  
AVIV bv Adviseurs  
externe veiligheid en  
risicoanalyses



**Shahid Suddle**  
is als zelfstandig adviseur werkzaam onder SSCM en universitair docent bij de TU Delft

De kredietcrisis heeft de achilleshiel van het financiële systeem blootgelegd. Dezelfde kwetsbaarheid heeft de externe veiligheid. De wijze waarop de risico's van de EV worden beheerst is namelijk niet wezenlijk anders en het fundament waarop het systeem berust, is dezelfde. Dit fundament heet vertrouwen. Het vertrouwen in het systeem van beheersen van de risico's. Het EV-beleid is daarom blootgesteld aan hetzelfde risico van een diepe vertrouwenscrisis waaraan het financiële systeem ten prooi is gevallen. Overigens verdiept deze crisis zich nog steeds. Herstel in het vertrouwen vraagt om andere regels van het beheersen van de risico's en die zijn er vooralsnog niet. Veranderingen die het gevolg zijn van een maatschappelijk acuut optredende vertrouwenscrisis gaan gepaard met tal van ongewenste, nare en ernstige bijwerkingen. Dat kan worden voorkomen als veranderingen geleidelijk kunnen plaatsvinden. Maar welke richting zouden die veranderingen bij de externe veiligheid moeten opgaan? Een bijdrage aan een discussie die hoognodig in de breedte moet worden gevoerd. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de technische discussies in de diepte over het uitwerken van het basisnet wat betreft de verantwoording van het groepsri-

sico. Deze zijn slechts door een klein groepje deskundigen inhoudelijk te volgen. Politieke problemen en keuzes verpakken in een technisch rekenkundige benadering met een hoog abstractiegehalte is een vorm van collectief blind vertrouwen in de probleemoplossende werking van complexe "expert based knowledge systems". Dat blijkt nogal risikant leert de kredietcrisis ons. De te bewandelen weg is onze inziens die van de risicocommunicatie over de aard en het probleem van het beheersen van het risico op EV-rampen. Dan hebben wij het niet over de communicatie met provinciale risicokaarten. Die vormen een nuttige (en onmisbare) opstap tot een andersoortige risicocommunicatie. Wat de andere risicocommunicatie inhoudt, wordt in dit artikel beschreven. Aangegeven wordt dat dit het beleidsperspectief kan zijn om het fundament van vertrouwen op een andere leest te schoeien. Daarmee kan het probleem worden aangepakt waaraan naar mijn mening de externe veiligheid lijdt: het argeloos optimisme dat de risico's op een ramp afdoende worden beheerst.

### DISTANTIE NIET VANZELFSPREKEND

Van een ruime afstand de ontwikkeling waarnemen van het eigen vakgebied kan heel verhelderend en dus nuttig zijn, maar dat is een lastige opgave. Je bent je niet altijd voldoende bewust van je eigen vooringenomenheden. Ben je dat wel, dan is het niet makkelijk je er echt los van te maken. Het helpt daarom naar andere vakgebieden of onderdelen van de samenleving te kijken. De socioloog Norbert Elias schreef over dit probleem een intrigerend essay met als titel Problemen van betrokkenheid en distantie<sup>1</sup>. Het essay reikt veel verhelderende en leerzame inzichten aan, onder andere het inzicht dat het buitengewoon moeilijk blijkt met een hoge mate van distantie de sociale werkelijkheid waar te nemen.

Eenvoudig gezegd komt Elias' begrip 'distantie' neer op het vermogen de toeschouwer van zich zelf te zijn. En dat in onze wederkerige sociaal-economische afhankelijkheden en betrokkenheid tot anderen (zichzelf dus los kunnen maken van de onbewuste emoties). Die zijn onlosmakelijk verbonden met de sociale vervlechtingen van wederkerige afhankelijkheden, rond de maatschappelijke bemoeienis om problemen te beheersen. Processen in de samenleving herinrichten, om problemen te lijf te gaan, is verbonden met maatschappelijke emoties. Elke geobjectiverde kijk vervlecht zich met een emotionele onderstroom van waarden en normen en niet te vergeten belangen. Het beheersen en beperken van de groepsrisico's is een maatschappelijk proces. Het heeft niet alleen in figuurlijke betekenis te maken met de (her)inrichting van de samenleving, maar ook in letterlijke zin. Het gaat om de inrichting van de ruimte in relatie tot risicobronnen. Dat bepaalt de toename van de groepsrisico's in de Nederlandse samenleving. Wij gebruiken vanuit communicatief oogpunt liever het woord "ramprisco" en niet "groepsrisico". De leek heeft dan direct het passende beeld bij het begrip. De kanttekening die gemaakt moet worden is dat ramprisco, als communicatief synoniem voor groepsrisico, alleen betrekking heeft op de doden die kunnen vallen. Gewonden en (in)directe economische schade behoren niet tot het groepsrisico. Essentieel is dat niet voor de beeldvorming en beoordeling van de aanvaardbaarheid van het risico op een ramp, al is het alleen maar vanwege de grofstoffelijkheid waarmee we de omvang van het risico kunnen bepalen. Veel doden impliceert tevens, in de regel een veelvoud aan gewonden. De risicoanalyse binnen het speelveld van de externe veiligheid geeft ons gevoel voor

ordes van grootte van zowel de kansen als de gevolgen; niets meer en niets minder. Dit wordt te vaak uit het oog verloren. Discussies over de exactheid komen de laatste tijd weer regelmatig naar boven<sup>2</sup>. Dat de risicoanalyses exactheid ontberen is niets nieuws. Dat werd, in heftige discussies, al aan de orde gesteld in 1975 na het verschijnen van het rapport *Risico-analyse van de splijtstofcyclus in Nederland* (RASIN-studie). Het onderwerp is sindsdien nooit meer van de agenda verdwenen. Of de beperkte nauwkeurigheid een probleem moet zijn, is nog maar de vraag. Publicaties die laten zien dat met de risicoanalyse uiteenlopende uitkomsten zijn te krijgen, laten helaas meestal het vraagstuk rusten vanuit welk oogpunt het gebrek aan exactheid een probleem is. Voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het risico op een ramp is het in elk geval geen probleem. De afwijking het risico te accepteren heeft het niet nodig exact te kunnen voorspellen hoeveel doden (en/of gewonden) er zouden kunnen vallen. De aard van de afwijking wordt er niet anders om.

Het besef dat het EV-beleid er over pak weg vijf jaar anders uitziet dan nu is één. Je er een beeld van vormen hoe het er uit zou kunnen zien en waardoor, is een heel ander verhaal. De samenleving wordt voortdurend verrast door gebeurtenissen die maar weinigen hebben verwacht of zien aankomen of – wat meestal het geval is – waar de meesten onder ons geen rekening mee hebben gehouden, ook al was dit te voorzien of te verwachten. Soms gebeurt er iets in de samenleving met grote gevolgen. Het laat je ineens realiseren dat zo iets ook kan gebeuren in een heel ander onderdeel van de samenleving. Wat nu gebeurt in het financieel-economisch systeem, dat we de kredietcrisis noemen, kan een spiegel zijn voor de externe veiligheid. Het geeft de mogelijkheid een visie te ontwikkelen welke richting de externe veiligheid, normatief gezien, op zou moeten gaan. Om de parallel te kunnen trekken tussen het financiële systeem en die van de externe veiligheid worden de beheersing van de risico's en het falen daarvan in het financiële systeem geschetst. De parallellen dienen zich vervolgens vanzelf aan.

#### DE RISICOBEBEERSING VAN KREDIETEN IN HET FINANCIËLE SYSTEEM

Hoe laat de crisis, het infarct van het financiële systeem, zich beschrijven? Het probleem gaat over kredieten en liquiditeiten. De aard van het krediet is dat het altijd en overal berust op vertrouwen. Is die er dan stroomt het systeem van kre-

dietverlening. Dat is de brandstof voor de motor van de economie. Krediet verstrekken is een transactie met een risico, dus een transactie waarbij het beheersen van dat risico belangrijk is. Men moet de risico's kunnen doorgronden. Dat is de voorwaarde om te beoordelen of het risico van de transactie verantwoord is. De verstrekker neemt het risico dat het krediet moet worden afgeschreven. Dat beïnvloedt zijn balans en solvabiliteit<sup>3</sup>. Hij kan er zelfs aan failliet gaan als het krediet op financiële hefboomen berust (zie het tekstkader). De ontvanger van het krediet neemt het risico dat hij de schuld niet kan inlossen en daar failliet aan gaat. Beide partijen gaan hun transactie dus aan op basis van vertrouwen dat de toekomst zich ontwikkelt als verwacht en zo niet, dat dan de gevolgen in elk geval beheersbaar blijven. De inschatting van het kredietrisico is op deze zaken gebaseerd. Dit uitgangspunt is essentieel. Er moet vertrouwen zijn dat de risico's beheerst worden in het systeem van kre-

dietverstrekking. De vele complexe financiële instrumenten (liquiditeiten) die het afgelopen decennium zijn ontwikkeld door specialisten (werkend op hefboommechanismen) zijn er het bewijs van. Die instrumenten waren alleen doorzichtig, wat betreft de risico's die er aan kleefden, voor de kleine selecte groep experts die ze bedachten en die ze voor de gebruikers beoordeelden. Nu blijkt welke onverwachte megarisico's de ingewikkelde instrumenten hebben (een onzichtbaar risico die de bankdirecties niet hebben kunnen of willen doorgronden), is het vertrouwen weg nog kredieten te verstrekken. Het systeem dat zij zelf hebben ontwikkeld op basis van complexe financiële instrumenten, wordt niet meer vertrouwd. De vraag is belangrijk hoe het kon gebeuren dat men de inherente risico's van de kredietverstrekking met de nieuwe vormen van liquiditeiten ten onrechte meende te beheersen? Volgens P.L. Bernstein<sup>4</sup> – een autoriteit op het terrein van financial riskmanagement (en

#### Kredieten gebaseerd op verzekerde schulden met hefboomwerking

De hefboom (hedge) heeft de eigenschap dat hoge rendementen zijn te behalen maar met onvermijdelijk hieraan verbonden hoge risico's. Een voorbeeld om duidelijk te maken hoe zo'n financieel product met hefboomwerking werkt en wat het risico is 6). Het fonds Carlyle Capital Corporation (CCC) schiep krediet op basis van gebundelde pakketten Amerikaanse hypotheek. Dit waren niet de zogeheten subprime hypotheek waaraan ten onrechte in de algemene brede publieksberichtgeving de crisis wordt toegeschreven. Deze zogeheten CDO's (Collateralised Debt Obligations) werden door de experts wat betreft hun risico gewaard met een AAA-rating. Dit gebeurt door hierin gespecialiseerde bedrijven als Moody's. De AAA-rating geldt als het hoogste keurmerk voor de kwaliteit en daarmee een laag risico. Dat een gespecialiseerde organisatie er aan te pas moet komen om het risico van deze waardepapieren vast te stellen geeft al aan hoe complex ze in elkaar steken. Men moet dus vertrouwen op de experts. CCC had een pakket CDO's ter waarde van 23 miljard €. Dit bedrag werd, zoals gebruikelijk bij deze kredietconstructies, voor een klein deel door eigen geld (opgehaald bij institutionele en grote beleggers) gefinancierd ( 600 miljoen, circa 2,5% van de onderliggende waarde á 23 miljard). Het hypotheekpakket zelf bracht circa 6% per jaar op. Het normale hypotheekpercentage. De rest van de financiering werd gedragen door de financiers (banken). De verschuldigde rente aan de financiers was lager dan de 6% die het pakket opbracht, gezien de AAA-rating. Hierdoor ontstaat de hefboom op het rendement van het ingelegde eigen geld. In dit geval kon een rendement van 13 á 14% worden gehaald op de inleg van de 600 miljoen! Een fantastisch rendement op zulk solide geacht waardepapier. Dit financieel instrument werkt zolang de toekomst zich ontwikkelt als verwacht. Het risico is de omgekeerde werking die de hefboom ook kan hebben. Dat werkt als volgt. Zolang het onderpand (de huizen) zijn waarde behoudt is er niets aan de hand. De kredietverstrekker (financier) beheerst het risico door de waarde van het onderpand. Daalt die waarde dan zal hij de kredietnemer verplichten (contractueel bepaald) een aanvullende som geld op tafel te leggen om zijn eigen risico beperkt te houden. De marge van circa 2,5% op de hoofdsom nam hierdoor toe tot circa 3,5%. Op een bedrag van 23 miljard is 1% toename van de marge verplichting een bedrag van 230 miljoen. Of wel 38% van het ingelegde kapitaal! (namelijk 230/600) Een fors bedrag voor de kredietnemer. Waar haalt hij dat bedrag vandaan? Zonder nieuwe inleg van gelden bij beleggers of kapitaalinjectie van een andere partij gaat CCC failliet. En zo is het in het najaar van 2007 CCC vergaan. Verkopen van een deel van het CDO-papier door CCC was natuurlijk mogelijk. Dat vergroot de ellende. Want om 230 miljoen te ontvangen moet 7,6 miljard verkocht worden aan hypotheekpapier. CCC bezit immers slechts 3% van de som. De rest is voor de financier. Voor zo'n bedrag verkopen zet de waarde van het CDO-papier onder druk. De vicieuze cirkel gaat zich dan ontvouwen. Zo'n groot bedrag zet de prijzen onder druk. De financier wenst ter zekerstelling weer een grotere marge aan contant geld. Dat vraagt om verkoop van weer een portie van de waardepapieren. Enzovoorts.

met hem diverse anderen) – is het antwoord het vertrouwen in het beheersen van de inflatie en daarmee in een economie met een laag risicogehalte. De jarenlange lage inflatie deed de financiële wereld geloven dat de in feite hoge risico's van complexe kredietvehikels, gebaseerd op hefboommechanismen, geen hoge risico's zijn in een economie met een lage inflatie en dat zij dus verantwoordelijke risico's waren. In de media wordt de indruk gewekt dat de crisis veroorzaakt is door de crisis in de Amerikaanse huizenmarkt. Die indruk is onjuist. De huizenmarkt was slechts een van de mogelijke triggers die het systeem haar infarct hebben gegeven. Het systeem was bezwangerd geraakt door tal van hoge risico-kredieten die met elkaar op nogal ondoorzichtige wijze zijn verbonden. Dan het probleem van de liquiditeiten. Liquiditeiten berusten ook op een bepaalde mate van vertrouwen. Maar zij hebben daarnaast een ander kenmerk: gemak en dus efficiency. Hoeveel inspanning kost het om een bepaald waardepapier op zijn risico, dus degelijkheid, te kunnen schatten? Een euro kost geen inspanning om de waarde er van te kennen. Een cheque vraagt al om enige aandacht. Lastiger wordt het bij een aandeel. Hoe doet het bedrijf het, wat is de waarde van het bedrijf, enzovoorts? Zo zijn er in complexiteit allerlei toenemende vormen van waardepapieren<sup>5</sup>. Heel lastig wordt het als bijvoorbeeld pakketten hypotheek worden gebundeld in zogenoemde CDO's (Collateralised Debt Obligations), waardepapieren, met de waarde van huizen als zekerheidstelling voor het lossen van de verplichting die het waardepapier met zich mee brengt. Deze instrumenten blijken zo ingewikkeld dat een organisatie met experts, zoals Moody's, er aan te pas moet komen om de degelijkheid van het waardepapier te keuren en er een "rating" (risicobeoordeling) aan toe te kennen. Pas dan zijn deze papieren verhandelbaar. Het risico ervan is aangegeven. De kredietcrisis, met alle gevolgen die zich nog verder zullen manifesteren, is samenvattend toe te schrijven aan het ontbreken van vertrouwen in het risicobeheerssysteem van de kredietverschaffing en de liquiditeiten die daarbij horen. Men moet zich hierbij wel realiseren, dat is van belang voor de parallel met de EV straks, dat het niet veroorzaakt is door één groepering die zich onverantwoordelijk heeft gedragen. Het gaat om het totale financiële systeem. Dat systeem bestaat dankzij de maatschappelijke vervlechtingen van wederkerige afhankelijkheden van alle betrokkenen. De toegenomen complexiteit van de kredietinstrumenten maakte het afhankelijk van het oordeel van financiële experts, zoals de "institu-

ten" S&P en Moody's. Dat oordeel werd als gegeven aangenomen voor de beheersing van de risico's. De betrokkenen – enkele kopstukken uitzonderend – hadden belang in een collectief geloof dat de risico's aanvaardbaar waren geworden door het beheerssysteem dat was ontwikkeld. Dat geloof werd ook uitgedragen. Het taalgebruik en de begrippen waren en zijn nog steeds daarop gericht. De triple A rating is zo'n begrip. Het ergste is achter de rug, kon men lezen uit de kranten, tijdens de eerste vijf maanden dit jaar. Hoe erg het dan was, blijft echter duister.

#### DE PARALLELEN MET DE EXTERNE VEILIGHEID

Wij menen dat er duidelijke parallellen zijn te trekken tussen de situatie van risicobeheersing van kredietfinanciering in het financiële systeem van voor de crisis en de situatie van de EV nu. De volgende parallellen zijn aanwezig en worden hier-na toegelicht.

Het collectief geloof dat de risico's 'in control' zijn

Het verkondigen van de veiligheidsboodschap

Alleen de experts begrijpen de werking van het systeem; de gebruikers vertrouwen er op dat de risico's aanvaardbaar zijn als de regels van het systeem worden toegepast

*Parallel 1: Het collectief geloof dat de risico's "in control" zijn, met name door bestuurders.*

Volgt men de productiestroom aan documenten van de overheden over de EV (nauwelijks meer te doen voor de EV-experts) dan komt daaruit sterk het overheersende beeld naar voren dat de risico's worden beheerst. Knelpunten (op basis van het plaatsgebonden risico (PR)) zijn gesignaleerd en worden opgelost, voor zover ze dat inmiddels al niet waren. Beleidsvisies van gemeenten stralen uit dat het lokale bestuur welbewust bezig is de veiligheid van de burger te waarborgen; gewoon de wettelijke taken uitvoeren wordt "ambitieniveaus in beleidsvisies" genoemd. De voortgangsrapportages van de minister van VROM aan de Tweede

Kamer geven aan dat er belangrijke progressie wordt geboekt met het beleid. Titels van handreikingen zijn veelzeggend. Ze zijn mede uitdrukking van de algehele collectieve perceptie over de aanpak om de risico's aanvaardbaar te houden of te maken. Naar een veilige bestemming bijvoorbeeld is zo'n titel<sup>7</sup>). Het suggereert nogal wat, maar wel iets dat niet juist is. Het EV-beleid berust op de kwantitatieve risicobenadering. Dat is echt wat anders dan een zero riskbenadering. Dit is het uitsluiten dat effecten van een zwaar ongeval nog gevolgen van enige betekenis kunnen hebben. Dan heb je het echt over veilige situaties: ons kan niets gebeuren. Belanghebbenden bij de vorming en uitvoering van het EV-beleid zullen dit afdoen als muggenzifterij. Het gaat er ons slechts om te illustreren aan de hand van een enkel voorbeeld (uit velen) wat het dominerende algehele gevoel is bij de uitvoerders van het EV-beleid en hun adviseurs. Gezamenlijk stellen zij EV-beleidsvisies op waarin gesproken wordt van veilige situaties die men wil realiseren.

Hoe wij ons uitdrukken, de bewoordingen die gekozen worden, zeggen iets over het beeld dat we willen uitdragen. Naar elkaar toe als deskundigen en naar de burgers, waar het allemaal om te doen is. Als wij in een verslag lezen over een bijeenkomst van EV-deskundigen waarin een deelnemer bijvoorbeeld het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) als een meesterstuk kwalificeert,<sup>8</sup>) en de VROM-medewerker uiteraard het compliment graag aanneemt omdat het ingewikkelde materie rond het Bevi behelst, dan zegt dat iets over een zeker mate van zelfgenoegzaamheid, maar daarmee vooral iets over het idee dat we de risico's EV heel goed kunnen beheersen. Je mag aannemen dat in dit licht het Bevi hier als meesterwerk wordt gezien en of dat is in juridisch of politiek opzicht, is niet relevant. Daarmee worden de risico's niet beheerst. Maar inderdaad... met het Bevi kan de regering alle kanten op. Het is een elastisch kneedbaar politiek instrument, dankzij alle regelingen van de minister die nodig zijn om het Bevi operationeel te maken en aan te passen als de situatie er om vraagt.

Het algehele beeld dat de overheid uitdraagt in allerlei communicatieve uitingen getuigt niet van de nodige kritische zelfreflectie. "Goed aan de slag", "veilig", "restrisiko's", "het beperken van het groepsrisico": het zijn veel gebruikte woorden. Ook de adviesbureau-wereld en andere adviesorganen voeden in belangrijke mate het schouderklopjesgevoel. Logisch, want zij maken deel uit van de vervlechtingen die het maatschappelijk

netwerk van wederkerige afhankelijkheden opspannen. Natuurlijk zijn er kritische geluiden, zoals van de VROM-Inspectie<sup>9</sup>). Hoewel het duidelijk een commerciële dimensie heeft, draagt het uitreiken van een (jaarlijkse) Award externe veiligheid ook bij aan het algehele gevoel dat de EV-risico's "in control" zijn. Binnen het financiële systeem overheerste voor de crisis eenzelfde beeld van zelfgenoegzaamheid dat de risico's "in control" waren. Ook daar waren kritisch geluiden te horen. Ook die werden als onkruid gezien in de rosegarden die men elkaar aanpraatte.

#### *Parallel 2: Het verkondigen van de veiligheidsboodschap*

Hiervoor is genoemd dat men elkaar bevestigt trots te mogen zijn op wat er dankzij het EV-beleid allemaal bereikt is aan risicobeheersing (veiligheid). Naar de doelgroep van de EV – de burgers – is de boodschap dat de veiligheid van de burger is gewaarborgd en dat de gemeente zorgt dat de burgers veilig kunnen wonen en werken. De risicobronnen in de omgeving zijn zichtbaar gemaakt. De burger draagt ook een eigen verantwoordelijkheid, is de boodschap die hij meekrijgt; vandaar de risicokaart die hij kan raadplegen. En niet te vergeten is er ook de boodschap dat we nu eenmaal niet zonder EV-risico's Nederland kunnen inrichten. Dit is in een notendop geschetst de veiligheidsboodschap. Positieve communicatie over de beheersing van de risico's dus. De boodschap dat je zelf verantwoordelijkheid draagt, voedt het (positieve) idee dat je de risico's ook zelf kunt beïnvloeden. Voor de burger is dat bij de EV-risico's in feite maar in heel beperkte mate mogelijk. Als de ramp zich dreigt te voltrekken, kan de burger proberen zelfredzaam te zijn. Daar op voorbereid zijn, is het stukje eigen verantwoordelijkheid dat hij heeft. De parallel met het financiële systeem is dat de doelgroep ook hier wordt verteld dat natuurlijk niets zonder risico's is, maar dat ze erg beperkt zijn. Een eventuele financiële calamiteit is niet onmogelijk maar een restrisico dat te verwaarlozen is en dus ook uit het blikveld en daarmee bewustzijn verdwijnt. Wat de risicokaart voor de burger is, met daarop voor hen nietszeggende PR-contouren, is het ratingsysteem van o.a. Moody's en S&P van het risico (de degelijkheid) van de waardepapieren voor de professionele belegger (zie tekstkatern). Het vertrouwen van de professionele spelers in hun systeem van risicobeheersing van krediet- en liquiditeiten-transacties weerspiegelt zich in de wijze waarop het brede publiek wordt geïnformeerd. Het is niet alleen een marketing slimmigheid om het verhaal van de risico's als een "positivo" te

communiceren; het is ook in niet onbelangrijke mate een geloof dat wordt uitgedragen. Over de verplichte waarschuwing "Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst" is heel wat gesoebat, voordat hij in deze vorm het credo werd om de consument over te halen krediet te verstrekken aan beleggingsfondsen. In ruil daarvoor krijgt de consument aandelen en wat dies meer zij. De gevoelswaarde van de woorden roept heel subtiel een positief beeld op. De consument is zich hier niet van bewust. Dat is knap: een waarschuwing voor nare gevolgen zo verpakken dat het positief voelt.

Het woord "garanties" heeft een positieve lading. De verbinding met het woord "resultaat" geeft ook aan dit woord een positieve lading. De zinsnede "geen garantie voor de toekomst" roept een beeld op dat het succes dat er was niet zonder meer in de toekomst herhaald kan worden. Met het taalkundige en juridische fileermes kan men beargumenteren dat er niets verkeerd staat. Daar gaat het hier natuurlijk niet om. Het gaat om de suggestie die door het woordgebruik en de compositie welbewust wordt opgeroepen. Dat is waar risicocommunicatie zich om zou moeten bekommeren. Het gaat niet om de vraag: "hoe zou je het ook kunnen interpreteren?", maar "hoe wordt het geïnterpreteerd?". De op leken gerichte EV-communicatie zit er vol mee. U hoeft de juiste communicatieve leesbril er maar bij op te zetten en u vindt ze volop. Welke waarschuwing de genoemde boodschap inhoudt is de volgende: Beste burger, weet dat de mogelijkheid reëel is dat u gewoon van de ene op de ander dag het door u verstrekte krediet nooit meer terug zal zien of, als het minder tegen zit, maar ten dele terug ziet en als het meezit u er wat extra's aan overhoudt. Dit is de "negativo" die het risico communiceert. De gevoelswaarde van deze waarschuwing is duidelijk anders, maar het is dezelfde waarheid die de "positivo" overbrengt. Er zit echter een wezenlijk verschil tussen de verschillende communicatieve uitwerkingen van de boodschap over één en dezelfde medaille. De zijde die de "negativo" belicht maakt ons veel bewuster in het omgaan met de risico's en ook van de omvang van de risico's. Wordt het risico dan genomen dan is men, als redelijk mens, niet verontwaardigd als het zwarte scenario zich voltrekt. Men is misschien wel boos op zich zelf, maar niet boos op de kredietnemer; tenminste als deze *fair play* heeft gespeeld en hem dus niets te verwijten valt. De zijde van de medaille die de "positivo" communiceert maakt ons wel boos en verontwaardigd als het zwarte scenario werkelijkheid wordt. De

Legiolease affaire (Dexiabank) is het voorbeeld bij uitstek.<sup>10</sup>)

#### *Parallel 3: Alleen de experts begrijpen de werking van het systeem; de gebruikers vertrouwen er op dat de risico's aanvaardbaar zijn.*

Er zijn experts nodig om de risicobeheersinstrumenten uit te denken. In het financiële systeem moesten zij het risico vaststellen van ingewikkelde kredietinstrumenten in voor de gebruiker te hanteren begrippen, zoals het rating system (de triple A's, double A's, enz). De gebruikers varen hier op blind. Ze kunnen moeilijk anders omdat het veel expertise vraagt om het rating system inhoudelijk toe te passen. De verkeerde premisse van de experts was dat hun instrumenten in een statische wereld of omgeving verkeerde: een economie met lage inflatie; een kredietstelsel dat zich intern niet zou prolifereren en onderling vervlechten en dat de gebruikers van het systeem hun vertrouwen er in zouden behouden. De parallel met de EV is duidelijk. Het "EV-systeem" van risicobeheersing is gebouwd op experts. De uitvoerders weten hoe ze het moeten *toepassen*, maar overzien onvoldoende de inhoudelijke aspecten, althans in elk geval niet welke relaties er zijn met het beheersen van de risico's. Als voorbeeld: het PR is een lijn op een kaart, waaraan regels zijn verbonden. Regel 1: "Gij zult geen kwetsbare objecten toestaan binnen de lijn". Regel 2: "Gij zult goede argumenten moeten aanvoeren om beperkt kwetsbare objecten wel binnen de lijn toe te staan". Het gesoebat gaat over: "wanneer is in een bepaald geval een object kwetsbaar?", "waar liggen de fysieke grenzen (juridisch gezien) op de kaart van het kwetsbare object?" enzovoorts. Dit gaat echter voorbij aan de vraag: "hoe beheers ik hiermee eigenlijk de risico's en de ramp voor de burger en welke risico's?" Die vraag hoeft binnen het ontwikkelde systeem niet aan de orde te komen. De PR-contour op de plankkaart of rond de inrichting is "het ding" waarmee, volgens de juridische regels, juist mee omgegaan moet worden. Het ding heeft een definitie, maar de interpretatie van de definitie in concrete en inzichtelijke bewoordingen, voor iedereen te begrijpen (een essentieel aspect van het "andere communiceren" over risico's) is allerminst eenvoudig. Een ander voorbeeld. De resultaten van QRA's – uitgevoerd door experts – worden vergeleken met een lijn in een grafiek. Licht de grafiek er boven dan wordt dat als probleem opgevat, maar licht die er onder dan niet. Het kan ook via kaarten met gekleurde vierkanten. Is de kleur donker of licht groen dan is het risico daar aanvaardbaar en kan er gebouwd worden. Is

de kleur oranje of rood dan is het risico hoog en moet je er bij voorkeur niet bouwen. De naamgeving "gebiedsgebonden groepsrisico" zet de gebruiker op het verkeerde been, want het groepsrisico in de wettelijke en juridische zin, die verantwoord moet worden en vergeleken met de lijn in de grafiek, is het niet.

De beoordeling van maatregelen die het risico op een ramp kleiner maken is eveneens werk voor experts (van diverse pluimage). Aan de bestuurders, die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor hun besluit om de risico's te accepteren ontgaat de inhoud. Dat is niet als kritiek bedoeld. Het is een beperking die aan de bestuurs-taak vastzit. De bestuurder moet er op vertrouwen dat hun besluiten ambtelijk goed worden voorbereid. Dat zijn de uitvoerders, die op hun beurt vertrouwen op de gereedschappen van de experts en de risicobeheersing dat als systeem in het Bevi is verankerd. Voor de bestuurder is het niet moeilijk *de aard* van het afwegingsprobleem te doorzien dat de risicobeheersing inhoudt. Dat vraagt wel om enige overdenking maar niet om inhoudelijke kennis van de instrumenten. De bestuurder komt vervolgens vanzelf tot het inzicht waar bestuurlijk en beleidsmatig op ingezet moet worden. Dat is zijn ervaring en kwaliteit. Het is verontrustend te zien dat die moeite niet of nauwelijks wordt genomen, want naar dat inzicht wordt nauwelijks gehandeld.

Hiermee zijn wij bij de opstap aangekomen voor de "andere risicocommunicatie", die inzet zou moeten zijn van een toekomstig EV-beleid. Wij noemen het de "andere risicocommunicatie" om aan te geven dat wij er iets anders onder verstaan dan de huidige risicocommunicatie naar het publiek. Die is nuttig en nodig, maar wij menen dat zij de kern van de zaak laat liggen.

#### DE ANDERE RISICOCOMMUNICATIE ALS NIEUW BELEIDSPERSPECTIEF

De crisis in het kredietstelsel is te wijten aan het nemen van risico's met grote gevolgen waarvan men dacht dat het kleine aanvaardbare risico's waren. Men achtte namelijk de kans klein dat de op zich riskante hefbomen van kredietconstructies het infarct zouden kunnen worden van het systeem. Dat hadden de experts zo becijferd en ingeschat. Het collectieve beeld bestond dat de risico's verantwoord beheerst werden. Daar had iedereen ook baat bij om allerlei redenen (uiteenlopende belangen die elkaar versterkten). Het ongeluk in de *sub prime* hypotheek kredieten was de *trigger* om de ogen te openen en vol ongeloof te zien hoe het systeem aan het vastlopen was

omdat het fundament van vertrouwen werd weggeslagen.

Zoals hiervoor geschetst, is er een hoog vertrouwen in de werking van het "EV-systeem" van risicobeheersing. De nodig geachte verbeteringen, door de experts, (bijvoorbeeld straks ook de gewonden gaan kwantificeren) blijven binnen het paradigma van dit systeem.

Bij de EV is een ramp voldoende om een gelijksoortige crisis te veroorzaken als bij het financiële systeem is gebeurd. Gezien de aanwezige risico's is een catastrofe waarbij 43 doden vallen en stel 138 zwaargewonden geen uitzonderlijk scenario. Het kan veel erger. Menige locaties zijn hierbij aan te wijzen. Als zo'n ramp gebeurt, zal er kritisch gekeken worden naar hoe dit heeft kunnen gebeuren. Prof. mr. Van Vollenhoven zal ongetwijfeld diverse punten van kritiek boven water halen, niet alleen specifieke oorzaken maar ook oorzaken van meer algemene aard die aan het systeem van beheersing van de maatschappelijke EV-*risico's* kleven. Het collectieve beeld dat we, dankzij dit systeem, verantwoorde risico's noemen, zal dan ernstig verstoord zijn. En het hoeft geen betoog dat dit zal leiden tot een herbezinning van de beheersing en communicatie van de risico's.

De andere risicocommunicatie, die wij als mogelijke uitweg zien, zal moeten inzetten op een veel explicieter gehalte aan democratische besluitvorming van de acceptatie van de risico's. Daarbij ontstaat vanzelf tegenwicht tegen de boodschap zoals de "positivo" deze verpakt en daarmee een gevaarlijk optimistisch beeld oproept dat de risico's "in control" zijn en dat we dus naar "veilige bestemmingen" toewerken. Het tegendeel blijkt namelijk te vaak het geval. De bestuurder die werkelijk bezig is met het beheersen van de risico's is de "negativo" in zijn communicatie. Dat is tegen de aard van de bestuurder in, realiseren wij ons. Het omgaan met het accepteren van een risico op een ramp vraagt echter om betrokkenheid van hen die het aangaat. De gemeenteraad, het vertegenwoordigend lichaam van de burger bij het gemeentelijk beleid, wenst activiteiten die de economische groei bevorderen en gebruik van de schaarse ruimte voor woningbouw. Dat kan in veel gevallen niet zonder het risico op een ramp "voor lief" te nemen. Het is niet anders, maar dat moet dan wel duidelijk over het voetlicht gebracht worden. De afwegingen tot hoe ver men wenst te gaan om beheersmaatregelen te nemen, moeten niet het resultaat zijn van experts die dat *de facto* uitmaken. Het is dus een goede zaak er op te wijzen dat maatschappelijke risico's

nemen onvermijdelijk is om economische vooruitgang te boeken en dat, als men langs transportassen stedelijk wil verdichten, de risico's toenemen, hoe je het ook wendt of keert. Dat moet de aanleiding zijn om duidelijk te maken dat er economische afwegingen gemaakt moeten worden tussen risico's accepteren en risico's niet accepteren. Aan dat laatste zit een prijskaartje vast als men exclusieve veiligheid wenst. Maar dan wel echte veilige situaties. De Postbus 51 campagne "Denk vooruit" past in de andere risicocommunicatie. Hierbij doelen wij niet op de vraag of de boodschap van de campagne zijn doel bereikt. De kritiek dat mensen zich nooit zullen voorbereiden om adequaat te handelen bij een ramp, geuit door Ira Helsoot<sup>11</sup>), heeft een hoog "praktijkvervangingsgehalte".

Wetenschappelijk gezien zegt dat echter niets over de zekerheid of dit in de toekomst ook nooit zal gebeuren. Een calamiteit van de omvang als hiervoor aangegeven, verandert de wereld ongetwijfeld, maar hoe precies blijft inschatten. Het gaat er om dat de communicatieve inhoud van de boodschap is gecompileerd door de "negativo": "Er kan zomaar een ramp plaatsvinden, wees gewaarschuwd. De overheid spreekt u aan op uw eigen verantwoordelijkheid onnodig ergere gevolgen te voorkomen" en niet door de "positivo", zoals in de vorige voorlichtingscampagnes: "We beheersen de risico's, maar uitsluiten kunnen we die niet, daarom hebben we sirenes die u waarschuwen om naar binnen te gaan". Wij zien de volgende kenmerken van een toekomstig EV-beleid om de risicobeheersing anders te communiceren en te komen tot een bescheiden optimisme dat de risico's beheersbaar zijn.

1. Risicoanalysetools blijven nodig en geüniformeerd. Inzicht in het mogelijk aantal gewonden en type van gewonden en economische schade wordt onderdeel van de beschikbare tools. Maar de nadruk ligt veel meer op het gegeven dat het hulpmiddelen zijn om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van *de orde van grootte van de mogelijke gevolgen*. De discussies over de exactheid zullen aan relevantie verliezen.
2. In samenhang met het eerste punt: de risicocommunicatie naar de burger dat we professionele rampbestrijdingsorganisaties en hulpverlening van gewonden hebben. Maar daarbij de boodschap dat dit niet zonder meer toereikend zal zijn in diverse gevallen die zich kunnen voordoen.
3. Beleidsvisies EV en beleidskaders verantwoording groepsrisico die gelezen en begrepen worden door de bestuur-

ders. Deze maken onderdeel uit van de risicocommunicatie naar de burger. Ze worden door de gemeenteraad vastgesteld. De burger wordt langs deze weg democratisch betrokken bij de uitgangspunten om risico's op een EV-ramp op hun aanvaardbaarheid te beoordelen.

4. Voor de burger navolgbare en consistente verantwoordingen van het groepsrisico als onderdeel van de risicocommunicatie. Dat houdt eveneens in dat uitgelegd wordt welke structureel aanwezige risicobeheersmaatregelen er zijn en welke extra zijn getroffen in specifieke situaties. Daar hoort de uitleg bij op welke manier die maatregelen het risico op een ramp verkleinen. Tevens hoort daarbij bij dat aangegeven wordt welke extra kosten de burger zal gaan betalen voor de maatregelen. Dat alles in voor de burger begrijpelijke bewoordingen.
5. Het plaatsgeboden risico als instrument om de risico's verwaarloosbaar klein te houden zal blijven bestaan, maar zal een minder belangrijke plaats innemen bij de beeldvorming dat de risico's beheerst worden. De aard van de risico's van de EV blijkt niet overeenkomstig die van het verkeer. Volgens de experts is dat risico er theoretisch wel. Vijftig jaar praktijk laat zien dat het zich niet manifesteert. Er vallen jaarlijks niet afzonderlijke EV-slachtoffers onder de bevolking, zoals in het verkeer of zoals door de bliksem. Jaarlijks vallen niet meer dan gemiddeld drie doden onder werknemers als direct gevolg van een zwaar ongeval met een gevaarlijke stof. Die zitten bij wijze van spreken bovenop de risicobron. De burger leeft daar een stuk van af. Het is dus niet onlogisch dat het er minder dan drie en vooralsnog nul zijn<sup>12</sup>). Het plaatsgeboden risico is niet zozeer het resultaat van het externe veiligheid-beleid, als wel het resultaat van de state of art van veiligheidsmaatregelen van installaties waaruit gevaarlijke stoffen kunnen vrijkomen. Deze veiligheid wordt vooral in internationale regels vastgelegd. Daarmee is niet gezegd dat het houden van afstand tot de risicobron geen zinvolle risicobeheersmaatregel is. Dat is hij echter om de omvang van een ramp te beperken en niet om het risico van voortijdig overlijden, die de burger loopt in de omgeving van de risicobron, verantwoord klein te houden.
6. Het ramprisco (uitgedrukt in doden en gewonden) zal in bijzondere gevallen van een hoog risico verantwoord worden door burgemeester en wethouders, het bestuur van de

Veiligheidsregio en de gemeenteraad. Als de burger eigen verantwoordelijkheid moet dragen – een tendens die zal doorzetten – dan moet zij ook via haar directe vertegenwoordigers zeggenschap hebben over de risicoaanvaardbaarheid. Anders is de eigen verantwoordelijkheid een gevaarlijk afschuifmechanisme aan het worden. Vragen om eigen verantwoordelijkheid dwingt tot het scheppen van omstandigheden die de vraag gerechtvaardigd maken.

7. Onderdeel van de risicocommunicatie zal een discussie zijn over de nazorg met als vraag of, en zo ja in hoeverre, de slachtoffers van een externe veiligheid-ramp volledig schadeloos zullen worden gesteld. Dat zal een uitwerking hebben op de lokale afwegingen van extra risicobeheersmaatregelen. Overall zou dat macro-economisch gezien wellicht tot andere uitgaven kunnen leiden voor de veiligheid.
8. Risicobeheersing zal meer gebaseerd worden op het veiligheidsgeïntegreerd ontwikkelen van de ruimte en veiligheidsgeïntegreerd ontwerpen van objecten op locaties met een hoog groepsrisico-potentieel<sup>13</sup>.
9. De risicocommunicatie in zijn algemeenheid. De nadruk zal liggen op het gegeven dat weliswaar inspanningen worden gedaan om de risico's te

beheersen maar dat een ramp nog even goed zal kunnen plaatsvinden. Het criterium waarop de verantwoordelijken kunnen en mogen worden afgerekend, is of er zorgvuldigheid is betracht in het beheersen van de risico's en bij het verantwoorden om de risico's te aanvaarden. De mens is nu eenmaal feilbaar. Er is mee te leven – hoe erg ook als het lot ons treft – als een zorgvuldig handelend mens een fout maakt. Er is niet met de gedachte te leven als het lot ons treft door grove onzorgvuldigheid en nalatigheid, die, achteraf geconstateerd, structureel blijken te zijn.

10. Economische afwegingen zullen een onderdeel zijn van de acceptatie van risico's. Een ramp zal economische schade met zich meebrengen. Het gaat niet alleen om directe schade maar kan ook indirecte economische gevolgen hebben. Voorbeeld: de Willemspoortunnel is niet ontworpen om de effecten van een BLEVE te weerstaan. De tunnel kan dermate beschadigd worden dat deze lang niet meer te gebruiken is. De transporten tussen Breda en Den Haag zullen mogelijk jarenlang omgeleid moeten worden. Naast dat dit extra kosten met zich meebrengt, ontstaan elders (zei het tijdelijk) extra risico's door toenemende transportintensiteit.

#### Niet alles is negatief

Er mag geen misverstand over bestaan dat VROM een aantal werkelijk goede resultaten heeft bereikt met haar EV-beleid.

- Het chloortransport over het spoor is beëindigd. Een enorme stap in de beheersing van het risico op rampen met EV-activiteiten.
- Het te verwachten beëindigen van het ammoniaktransport van Geleen naar IJmuiden over het spoor.
- Het LPG-convenant (technische verbetering aan de tankwagens; een hittewerende coating).
- Het saneren van een deel van de LPG-tankstations binnen de bebouwde kom.
- Een sterk toegenomen risicobewustzijn over de EV-activiteiten in relatie tot de ruimtelijke ordening.
- Standaardisatie van het risicoanalysegereedschap.
- Een kenniscentrum voor EV (CEV van het RIVM).
- Complete sanering van de risico's rond vuurwerkopslag.

Wat opvalt bij de eerste twee punten is dat voor deze resultaten geen Bevi nodig is. Het derde en vierde punt waren ook mogelijk geweest met een aanpassing van het Besluit LPG-tankstations. Het vijfde punt valt ten prooi aan het algemeen optredende verschijnsel dat na het bewustzijn de voor het systeem 'dodelijke' vergenoegdheid optreedt. De niet aflatende kritische zelfreflectie die nodig is, verflauwt en verdwijnt tenslotte of gaat over in detailkwesties die afleiden van de werkelijke aandachtspunten. Bereikt men consensus over detailkwesties dan voeden die het voor de veiligheid zo gevaarlijke gevoel dat de risico's weer nog beter worden beheerst, terwijl het marginale kwesties betreffen.

Wat ik duidelijk wil maken, niet tegenstaande een aantal belangrijke successen van VROM, is dat het beleid en de uitvoering er van via de wet- en regelgeving sterk overeenkomstige trekken aan het vertonen is als het financieel systeem van kredieten en liquiditeiten van voor de kredietcrisis.

## NOTEN

1. Norbert Elias, *Problemen van betrokkenheid en distantie*, 1982, Meulenhof Nederland bv.
2. • Zie bijvoorbeeld :
  - Hans Raemakers, *Het risico van externe veiligheid in Gevaarlijke lading*, febr. 2008;
  - Pieter van de Brand, *Risicorekenen blijft risico*, in Milieu Magazine oktober 2007;
  - Dossier gevaarlijke stoffen, De ingenieur nr. 12, 10 augustus 2007.
- In 1886 publiceerden G.A.M. Golbach en G.W.M. Tiemessen al een artikel in PT Procestechniek vol. 14, nr. 9 p 61-64, over het resultaat van een onderzoek van AVIV bv in opdracht van VROM over de onzekerheid in de risicoanalyses voor de externe veiligheid.
- Voor een gedegen beschouwing over typen van onzekerheid in relatie tot risicobeheersing: M.B.A. van Asselt, 2000, *Perspectives on Uncertainty and Risk, The PRIMA approach to decision support*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
3. Solvabiliteit is het vermogen van de organisatie – in geval van liquidatie – om volledig alle schulden terug te betalen.
4. Peter L. Berstein is auteur van o.a. het bekende werk: *Against the gods, The remarkable history of rik*, 1996, Wiley& Sons
5. De verzamelnaam voor deze producten met hefboomconstructies heten Structured Finance products.
6. Het voorbeeld ontleen ik aan het jaarverslag over 2007 van het beleggingsfonds IPH Inc.
7. Handreiking Naar een veilige ruimte uitgave van het ministerie van VROM, 2008.
8. Verslag van de VMR-studiemiddag 29 juni 2005, door S.T. Ramnewash-Oemrawsingh, [www.milieurecht.nl/verslag290605](http://www.milieurecht.nl/verslag290605) (dd 19/3/2008).
9. VROM Inspectie & Inspectie verkeer en Waterstaat, Onderzoek VROM-taken Provincie Noord-Holland, juni 2008.
10. De Legio Lease brochure van de “winstverdubelaar” en later de “winst verdriedubbelaar” bevatte alle informatie over de constructie en daarmee de risico’s. Maar wel als de “positivo” gecommuniceerd. Het vraagt wel enige elementaire kennis over lenen (krediet opnemen) om de risico’s daar aan verbonden te zien. Op dat spoor wordt de (gemakzuchtige) burger natuurlijk niet gezet. Het kredietinstrument was te ingewikkeld om dat zonder nadere bestudering te kunnen begrijpen.
11. Interview met Helsloot in RTL Nieuws van 2 februari 2008 over de campagne “Denk vooruit”.
12. De ramp van Enschede kan daarom niet gerekend worden tot het type risico waarvoor het plaatsgebonden risico is bedoeld: de individuele burger die moet worden beschermd. Het ging hier om een grote groep van burgers waarvan het bestaan sociaal volledig ontworicht raakte.
13. Suddle, S.I. *Veiligheidsgeïntegreerd Ontwikkelen, Ordenen en Ontwerpen*, SSCM rapport, 20 dec, 2007, 29 pp.



[www.kluwer.nl/shop](http://www.kluwer.nl/shop)  
hét adres voor uw  
vakkliteratuur

- makkelijk doorzoekbaar
- ca. 4500 titels
- eenvoudige bestelprocedure
- demo's van online producten
- geen verzendkosten bij bestellingen losse uitgaven

 **Kluwer**  
a Wolters Kluwer business