

De tijd van het Nederlandse veiligheidsbeleid

Kunnen we nog terug
naar vroeger?

Ira Helsloot





De tijd van het Nederlandse veiligheidsbeleid

Kunnen we nog terug naar vroeger?
Ira Helsloot

40

In 2012 bracht de Rob het advies *De belichaming van de kundige overheid uit*. Dit advies ging in op de vraag: 'Hoe kunnen bestuurders betrouwbaar besturen wanneer zij geconfronteerd worden met risico's en incidenten?' Een belangrijke drijfveer voor het vragen van het advies door het ministerie van BZK was de constatering dat het openbaar bestuur regelmatig in de valkuil van de risico-regelreflex leek te stappen: de reflex om na het in de media komen van een risico, bijvoorbeeld door een incident, ogenblikkelijk overheidsmaatregelen te nemen. Maatregelen waarvan dan later bijna even regelmatig blijkt dat ze overhaast en disproportioneel waren.

Heeft het advies nu geleid tot een kundiger overheid op risicogebied? Kijkend naar een aantal bestuurlijke acties sinds het uitkomen van het advies zijn hoopvolle en bedroevende ontwikkelingen zichtbaar.

Voorbeeld een: Burgemeester Henri Lenferink van Leiden die in 2014, nadat dertien andere burgemeester weigerden Benno L. na het uitzitten van zijn straf te huisvesten, stelt dat hij als vertegenwoordiger van het openbaar bestuur moet zorgen dat de regels van ons rechtssysteem worden nageleefd. Ook zedendelinquenten hebben recht op huisvesting en een nieuwe start na hun gevangenisstraf. Een demonstratie van zo'n tweehonderd vertegenwoordigers van een wat extremer rechts gedachtengoed uit heel het land treedt hij alleen tegemoet om zijn standpunt uit te leggen. Leiden blijkt massaal achter zijn burgemeester te staan, ook de direct omwonenden.

Voorbeeld twee: na de aanslag in Berlijn eind vorig jaar, vlucht de terrorist met de trein via Nederland naar Italië, waar hij vier dagen na de aanslag omkomt bij zijn arrestatie. De minister van Veiligheid en Justitie Van der Steur kondigt in januari 2017 aan, samen met zijn Belgische en Franse collega's, dat er paspoortcontrole komt op internationale treinen. Deze maatregel had evident de aanslag niet voorkomen en had, vanwege de in eerste instantie onbekendheid van de identiteit van de aanslagpleger, zijn arrestatie niet versneld.

Het eerste voorbeeld past bij het advies van de Rob dat de bestuurder 'competent en empathisch' moet zijn. Deskundigheid wordt gevraagd waar het gaat om de basisfeiten van de risico's waarover besloten moet worden, is de eerste opgave voor het openbaar bestuur. Empathie betreft het vermogen van bestuurders om goed aan te kunnen haken bij het gevoel en de perceptie van de bevolking.

De Rob schreef optimistisch: 'De meeste bestuurders hebben daar al een aardig gevoel voor, omdat het aansluit bij hun eigen karakter, de "mensenmensen" van het openbaar bestuur'. Lokaal bestuurder Lenferink demonstreerde deze deskundigheid en empathie door als boegbeeld van de overheid persoonlijk te laten zien waarvoor de overheid staat: fatsoenlijk beleid dat de samenleving als geheel het beste dient, ook al brengt dat mogelijk een extra risico met zich mee. Zijn houding verdient misschien nog meer waardering omdat zelfs hij verrast werd door de grote instemming onder zijn eigen bevolking met zijn keuze voor het algemeen belang ondanks het lokaal extra risico.

Misschien dat de hoop van Rob vooral op lokaal niveau realistisch is. Op nationaal niveau lijken de bestuurders eerder inderdaad gevangen in 'de fatale wisselwerking tussen media en bestuur' waarvoor de Rob waarschuwde.

Het tweede voorbeeld is de helaas nog steeds meer gebruikelijke hedendaagse vorm van symboolpolitiek in het veiligheidsbeleid. Alle experts op het ministerie kennen net zoals de minister zelf de simpele feiten en weten daarom dat dit nieuwe beleid geen extra veiligheid oplevert. De enige reden om het toch te doen, is het tonen van zogenaamde daadkracht om de samenleving een veiliger gevoel te geven.

Het verdrietige is echter dat de samenleving veel slimmer is dan veel rijksbestuurders denken. De Rob schreef het al: 'Burgers begrijpen het wel. Al is de burger nog zo narrig, zijn verwachting is niet meer regels of meer toezicht, maar een gebalanceerd overheidsoptreden bestaande uit empathie gevolgd door ratio. Wel is hij gevoelig voor de moraal van het verhaal: de verdeling van risico's tussen overheid en burger kan pas op draagvlak rekenen als er sprake is van overeenstemming over de morele waarden, over de wenselijkheid, noodzakelijkheid of zelfs aantrekkelijkheid van de aanvaarding van risico's.'

Ook in het voorbeeld van terrorisme blijkt de Nederlander verstandiger dan zijn regering. Zo bleek in een onderzoek van Crisislab uit januari van dit jaar dat reizigers naar Schiphol weliswaar denken dat het risico op een terroristische aanslag de laatste jaren is toegenomen en dat extra politie-inzet dat risico een beetje vermindert, maar ook dat ze begrijpen dat de kans op omkomen door een verkeersongeval op weg naar Schiphol groter is. Als ze in de schoenen van een minister worden geplaatst zou meer dan negentig procent van hen geen geld besteden aan die extra beveiliging maar eerder aan andere vormen van criminaliteit of aandacht voor achterstandswijken (zie: www.crisislab.nl).

Dit verschijnsel noemen we de narrige burger: wanneer de Nederlander als consument wordt bevraagd geeft hij een consumentenantwoord. In de positie van een bestuurder zou hij/zij echter niet naar zijn eigen wensen luisteren en doen wat goed is voor de samenleving als geheel. De Nederlander vraagt dus eigenlijk om een ouderwetse regent als bestuurder: niet kijkend naar de media maar redenerend vanuit het openbaar belang.

Hoe ingewikkeld dit is blijkt wel uit het asbestveiligheidsbeleid dat al als casus werd behandeld in het Rob-advies. In het advies werd het asbestbeleid in scholen besproken: in reactie op een uitzending van Zembla reageerde de Rijksoverheid door gemeenten op te roepen het asbest in hun schoolgebouwen te saneren. Er was feitelijk geen risico want het ging om asbest dat achter wanden of plafonds verstopt zat zodat er als niet geboord of gehakt werd het asbest niet kon vrijkomen. De staatssecretaris was blij dat zij de Kamer haar daadkracht kon laten zien, gemeenten hadden niet voldoende kennis en positie om tegengas te geven zodat veel maatschappelijke middelen verspilld werden.

Sindsdien is het niet beter gegaan op dit dossier. Na een grote brand waarbij asbest vrijkwam besloot de burgemeester van Roermond tot een vier miljoen euro kostende grotendeels symbolische schoonmaak van de binnenstad. Goed advies van de GGD won het niet van risicomijdend advies van commerciële asbestsaneerders. Ook nu bleken de Roermondse burgers in een onderzoek van Crisislab verstandiger: zij zouden dit als burgemeester niet besloten hebben.¹ De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft besloten tot een sanering van alle daken in Nederland van asbesthoudend cement. Ook hierover bestaat geen wetenschappelijke twijfel dat deze investering disproportioneel is, maar het besluit wordt niet teruggedraaid. Wederom zouden burgers hier niet toe besloten hebben maar dat inzicht dat de staatssecretaris is meegedeeld in een onderbouwd pamflet ondertekend door een gezelschap van bestuurders en wetenschappers, woog voor haar minder zwaar dan het enthousiasme van Bouwend Nederland.

Een specifieke reden waarom het nog steeds '5 voor 12' is op het veiligheidsdomein is een favoriet thema van Jacques Wallage. Hij spreekt vaak over het probleem van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Over het afleggen van verantwoording na incidenten bijvoorbeeld, zonder dat het meteen afrekening wordt. Hier lijkt in de Nederland de Onderzoeksraad voor Veiligheid een steeds negatieve invloed te hebben: elk incident is in de opinie van de Onderzoeksraad een falen van de overheid als eindverantwoordelijke. Bestuurders geven dan ook aan dat in hun besluitvorming over risicobeleid de angst voor de Onderzoeksraad zwaarder weegt dan hun wens proportioneel om te gaan met overheidsmiddelen. De Rob schreef daarover helder: 'Het is wenselijk dat het openbaar bestuur nadrukkelijk de robuuste aanvaarding van de verantwoordelijkheid voor besluitvorming versus de mogelijke aansprakelijkheid voor de gevolgen van ongevallen scheidt. Nadrukkelijk valt ook te overwegen het ongevalsonderzoek te scheiden van het proces van het formuleren van aanbevelingen. [...] Aanbevelingen [van ongevalsonderzoek] moeten proportioneel zijn, dat wil zeggen de "kosten" ervan moet in verhouding staan tot de "baten" ervan.'

Het beleidsveld overziend lijkt er meer reden voor somberheid dan voor optimisme. Het advies van de Rob lijkt minder doorwerking te hebben dan het verdient. Zou er maar meer geluisterd zijn en worden naar Jacques Wallage.

Ira Helsloot is hoogleraar Besturen van veiligheid, aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Van 1 februari 2012 tot 1 november 2012 was hij tijdelijk lid van de Rob.

1 Ere wie ere toekomt: Piet Bruinooge, burgemeester van Alkmaar, durfde het wel aan om na een brand niets te doen behalve in gesprek te gaan met zijn inwoners om zijn besluit uit te leggen.