

Veiligheid boven alles?

Crisisbeheersing en fysieke veiligheid

In de reeks *Crisisbeheersing en fysieke veiligheid* verschijnen onderzoeken uitgevoerd door Crisislab. Crisislab is de onderzoeksgroep die uitvoering geeft aan het onderzoeksprogramma van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en fysieke veiligheid. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussie op het terrein van het besturen van veiligheid.

In deze reeks verschenen de volgende delen:

- M. Kobes, *Zelfredzaamheid bij brand. Kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen* (2008)
- I. Helsloot, E. Brainich & R. Reitsma (red.), *Evacuatie. Een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties* (2008)
- I. Helsloot, E. Oomes & R. Weewer, *Eindrapport Evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008* (2009)
- I. Helsloot, R. Pieterman & J.C. Hanekamp, *Risico's en redelijkheid. Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's* (2010)
- I. Helsloot & B. van 't Padje (red.), *Zelfredzaamheid. Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd* (2010)
- I. Helsloot, A. Scholtens & E. Warners, *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit. Onderzoek naar een good practice voor het registreren van slachtoffers en het informeren van verwanten* (2011)
- J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (2011)
- A. Scholtens, & J. Groenendaal, *(Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash. Een onderzoek naar het handelen van burgers mede in relatie tot de professionele hulpverlening* (2011)

Veiligheid boven alles?

Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex

J.H. VAN TOL
I. HELSLOOT
F.J.H. MERTENS
(RED.)



Programma Vernieuwing Rijksdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Boom Lemma uitgevers
Den Haag
2011

Illustratie omslag: Sebe Emmelot

Omslagontwerp: Primo!Studio, Delft
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2011 J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (red.) / Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-401-2
NUR 600

www.boomlemma.nl

VOORWOORD

Nederland is nog nooit zo veilig geweest, en toch is er bijna geen tolerantie meer voor risico's en incidenten. Na een zwaar ongeval met veel mediabelangstelling worden doorgaans onmiddellijk extra veiligheidsmaatregelen geëist om herhaling uit te sluiten. De verantwoordelijkheid daarvoor wordt als vanzelfsprekend bij de overheid gelegd.

Mijn eerste kanttekening daarbij is dat veiligheid geen absoluut begrip is: een risicoloze samenleving bestaat niet. Mijn tweede kanttekening is dat op grond van emotioneel beladen risicoperceptie vaak maatregelen worden genomen die allerlei ongewenste effecten hebben, zoals onnodig hoge kosten, regeldruk, inperking van innovatie of bewegingsvrijheid en moeilijke uitvoerbaarheid door te complexe systemen. Misschien hebben we op een aantal terreinen de kritische grens bereikt.

Hoe is dit risicomechanisme ontstaan? Op welke manier kunnen we ervoor zorgen dat overheid en samenleving gezonder omgaan met risico's en incidenten?

In de afgelopen decennia heeft de overheid op allerlei vlakken steeds meer verantwoordelijkheden van de burgers overgenomen. In eerste instantie was dit een bewuste keuze bij de inrichting van de verzorgingsmaatschappij. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat het huidige Nederlandse risicobeleid voornamelijk gebaseerd is op het voorzorgbeginsel. Dit komt erop neer dat de overheid steeds meer maatregelen neemt om garant te staan voor het afdekken van nog onbekende risico's. Hierdoor is de overheid niet alleen verantwoordelijk voor de aantoonbare mate van veiligheid, maar ook voor de mate waarin burgers zich veilig voelen. Dat is een moeilijk te realiseren opgave.

De overheid heeft een functie als symbool voor het gemeenschappelijke in de samenleving, maar dat behoort niet ten koste te gaan van de verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en organisaties. Tegenover deze benadering zien we de laatste jaren dan ook een behoefte aan herbezinning op de rol van de overheid voor het garanderen van veiligheid en de vergoeding

van schade achteraf. Zo heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar aanleiding van de Schipholbrand behoefte geuit aan een referentiekader op dit terrein.

In september 2009 heeft mijn ambtsvoorganger Guusje ter Horst een kabinetsvisie op risico's en verantwoordelijkheden toegezegd aan de Tweede Kamer. Als eerste mijlpaal voor de ontwikkeling daarvan vond op 19 mei 2010 de 'Dag van het Risico' plaats.

Deze inspirerende werkconferentie richtte zich in het bijzonder op de tendens binnen overheid en samenleving om door te slaan in het afdekken van risico's na ernstige incidenten. Aan de orde kwamen de percepties en het optreden van overheid, politiek, deskundigen, media en burgers ten aanzien van de fysieke veiligheid, zoals gezondheid, voedselveiligheid, transport en milieu. Rondom deze thema's ontspoon zich een boeiende discussie tussen politici, ambtenaren en wetenschappers uit verschillende disciplines zoals sociologie, bestuurskunde en filosofie. Vanuit Engeland waren enkele pioniers aanwezig van de mondiaal trendsettende aanpak die in 2006 begon met het rapport *Whose risk is it anyway?*

Rondom de conferentie waren zeven auteurs uitgenodigd om een essay te schrijven over het risicomechanisme. In dit boek treft u de volledige set van essays aan. Tevens zijn de Engelse speeches opgenomen. Vervolgens laat een beschrijving van vijftien praktijkvoorbeelden zien waartoe het genoemde risicomechanisme kan leiden. De heer Brenninkmeijer, onze Nationale ombudsman, heeft zijn keynote speech hier omgewerkt tot een inleiding op al dit materiaal.

Het vervolg van het project moet leiden tot de toegezegde kabinetsvisie op risico's en verantwoordelijkheden. Ik veronderstel dat het nieuwe kabinet dit onderwerp net als ik als waardevol beschouwt en zo'n visie inderdaad zal ontwikkelen.

Een theoretische beschouwing zal overigens niet genoeg zijn om een verandering tot stand te brengen in het huidige risicomechanisme.

Veel burgers, media en politici – en ook ambtenaren – gaan ervan uit dat de overheid een centrale rol heeft bij het afdekken van risico's, en dus ook bij het veranderen van dat systeem. Met als onuitgesproken implicatie dat de overheid daartoe in staat is.

Tijdens de conferentie is echter benadrukt dat deze veronderstelling onjuist is. Binnen het risicolandschap zijn veel actoren actief, ieder met hun eigen belang,

invloed en onderlinge relaties. De overheid is weliswaar een belangrijke speler, dus een andere rol en werkwijze zal zeker een positief effect hebben op het systeem. Maar voor diepgaande verandering is meer nodig, want het risicomechanisme zit in de hele samenleving ingebed. Misschien is een maatschappelijk akkoord denkbaar over de rol van overheid, burgers en bedrijven op nader te bepalen aspecten en niveaus van veiligheid.

Het is mijn wens en verwachting dat deze uitgave zal bijdragen aan het verder verbreden van de discussie over dit fundamentele onderwerp.

Dr. E.M.H. Hirsch Ballin

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 1 juli 2010

INHOUDSOPGAVE

	LEESWIJZER	11
DEEL 1	HET ALGEMENE BEELD	13
1	RISICO'S, CHAOS EN HET PERSPECTIEF VAN DE BURGER. EEN INTRODUCTIE OP DEZE BUNDEL <i>Alex Brenninkmeijer</i>	15
2	WAAROM HET ALLEMAAL NIET LUKT <i>Margo Trappenburg</i>	37
DEEL 2	MEER SPECIFIEKE INVALSHOEKEN	53
3	COLLECTIEF VERVREEMD VAN RISICO. PERS EN POLITIEK IN EEN ANGSTMAATSCHAPPIJ <i>Marc Chavannes</i>	55
4	WOEKEREND WANTROUWEN. RISICO'S EN DE VER- STOORDE VERHOUDING TUSSEN BURGER EN OVERHEID <i>Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens</i>	63
5	DE DIVA EN HET NOODLOT. KAN DE KIEZER WORDEN BEHAAGD MET FATALISME? <i>Michel van Eeten</i>	73
6	DE TOEZICHTHOUDER ALS RISICOFACOR <i>Ferdinand Mertens</i>	89
7	OVER EEN MOOI KERSTDINER, KALKOENEN EN ANDERE WETMATIGHEDEN <i>Ira Helsloot</i>	101

DEEL 3	VREEMDE OGEN DWINGEN. BUITENLANDSE BIJDRAGEN	119
8	LESSONS FROM CRISIS MANAGEMENT IN THE UK <i>Simon Webb</i>	121
9	PUBLIC RISK, RISK ACTORS AND MANAGING THE RISK SYSTEM <i>Donald Macrae</i>	127
10	MOVING AWAY FROM TOTAL CONTROL. WHAT THE EXPERIENCES OF FORMER SOVIET COUNTRIES CAN TELL US ABOUT RISK AND REGULATION <i>Florentin Blanc</i>	137
DEEL 4	TOT SLOT	147
11	SAMENVATTENDE ANALYSE: BELEMMERENDE OVERTUI- GINGEN EN EEN HALF DOZIJN OPLOSSINGSRICHTINGEN <i>Jan van Tol</i>	149
DEEL 5	PRAKTIJKGEVALLEN	175
	INLEIDING	177
	CASUS 1: DE VULKANISCHE ASWOLK	179
	CASUS 2: BRAND IN DETENTIE- EN UITZETCENTRUM SCHIPHOL-OOST	181
	CASUS 3: EVENEMENTENVERBOD ROTTERDAM	184
	CASUS 4: 1750 VERMIJDBARE ZIEKENHUISDODEN	186
	CASUS 5: VERVOLGING VAN FALENDE MEDISCH SPECIALIST	188
	CASUS 6: GEGASTE CONTAINERS	190
	CASUS 7: DE ONTSNAPTE TBS'ER	192
	CASUS 8: LEGIONELLA IN BOVENKARSPER	195
	CASUS 9: BSE	197
	CASUS 10: INGESTORTE STEIGER IN DE AMERCENTRALE	199
	CASUS 11: WEERALARM	201
	CASUS 12: GIFRAMP PROBO KOALA	203
	CASUS 13: TERRORISME	206
	CASUS 14: VUURWERKRAMPE ENSCHEDE	209
	CASUS 15: TREINONTSPORING BARENDRECHT	211
	OVER DE AUTEURS	213

LEESWIJZER

Dit boek bestaat hoofdzakelijk uit essays die geschreven zijn voor de werkconferentie 'Dag van het Risico', aangevuld met speeches die daar zijn uitgesproken. De 'Dag van het Risico' werd op 19 mei 2010 georganiseerd door het programma Vernieuwing Rijksdienst. Plaats van handeling was Sociëteit De Witte in Den Haag, en het onderwerp was het mechanisme van overreactie op nieuwe risico's en op incidenten, een mechanisme dat vaak leidt tot onnodig zware overheidsmaatregelen. Onder de 150 genodigden waren vier Kamerleden, veertien hoogleraren, diverse topambtenaren en mensen uit het bedrijfsleven. Twaalf ministeries waren vertegenwoordigd, evenals enkele gemeenten en provincies, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Hoge Raad, de Raad voor het Openbaar Bestuur en het Adviescollege Administratieve Lasten. Bijna de helft van de deelnemers kwam van buiten de rijksdienst.

Essays

Voor de conferentie waren zeven auteurs uitgenodigd om een essay te schrijven over een van de perspectieven van het risicomechanisme: burger en ondernemer, media en politiek, overheidsbeleid en communicatie, toezicht, de vraag waarom dit mechanisme zo hardnekkig is en de vraag wat een bredere internationale blik ons kan leren.

De zeven essays vormden het vertrekpunt voor discussie in workshops tijdens de 'Dag van het Risico', in de vorm van een inleiding door de auteur. De essays zelf verschijnen hier voor het eerst in hun complete versie. Twee essays zijn in verkorte vorm al gepubliceerd door respectievelijk *NRC Handelsblad* en *Trouw*, en samenvattingen van zes essays verschenen inmiddels in het tijdschrift *Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* (augustus 2010).

Speeches

Alex Brenninkmeijer heeft zijn keynote speech uitgewerkt tot inleidend hoofdstuk bij dit boek. De speeches van Simon Webb en Donald Macrae zijn hier opgenomen in door henzelf licht geredigeerde vorm. Hierin klinkt de langere

ervaring door die de Engelsen hebben met een alternatieve benadering van risico's, die in 2006 begon met het baanbrekende rapport *Risk, Responsibility and Regulation – whose risk is it anyway?*

Praktijkgevallen

Vijftien praktijkgevallen laten zien welke mechanismen zoal in werking treden na een ernstig incident. De actieradius van de voorbeelden is groot: van transport en gezondheid tot openbare orde en milieu. Desondanks verloopt het optreden van de 'risicoactoren' (overheid, media, politiek enzovoort) volgens vergelijkbare patronen. Een van die patronen is het ontstaan van onevenredige maatregelen na een incident. Sommige van de cases laten overigens zien dat de gebruikelijke mechanismen juist niet zijn opgetreden.

En verder

Deze uitgave bevat ook een slotbeschouwing over de rode draden die naar voren komen uit de essays en uit het andere materiaal van de 'Dag van het Risico'. Tot besluit volgen biografische gegevens over de auteurs.

Nog meer materiaal over de risico-regelreflex is te vinden in de conferentiebundel van de 'Dag van het Risico' (zie www.risicoregelreflex.nl).

Deel 1 Het algemene beeld



RISICO'S, CHAOS EN HET PERSPECTIEF VAN DE BURGER. EEN INTRODUCTIE OP DEZE BUNDEL

Alex Brenninkmeijer¹

1.1 INTRODUCTIE

Bij het omgaan met risico's wordt vaak de spreuk 'Een mens lijdt dikwijls het meest door het lijden dat hij vreest' genoemd. In het Engels zou Thomas Chatterton in de 18e eeuw al de volgende woorden gebruikt hebben: 'Too often we suffer most sorely and thereby feel most poorly from dreaded aches and pains.' Ook president F.D. Roosevelt stelde in zijn eerste inaugurale rede: 'The only thing we have to fear is fear itself...' Kennelijk speelt het thema van de nadelige kant van nodeloze vrees een belangrijke rol in onze cultuur. In onze perceptie van dat waar wij onder te lijden zullen hebben, zit wellicht een vertekening die ons gedrag negatief beïnvloedt. Dergelijke vertekeningen zijn naar mijn mening sterk bepalend voor onze houding ten aanzien van risico's. Ze zijn ook belangrijk om het perspectief van de burger te analyseren.²

Kenmerkend voor een risico is dat het onze veiligheid en ons welbevinden bedreigt, terwijl het zich nog niet gerealiseerd heeft. Maar deze kans, deze onzekerheid heeft op zich al betekenis voor onze veiligheidsbeleving. Dat geldt niet alleen bij vrees voor terroristische aanslagen, maar ook voor de mate waarin wij van voedsel kunnen genieten, als daarin genetisch gemanipuleerde ingrediënten zitten of bij de conservering bestraling heeft plaatsgevonden. Angst, al dan niet gefundeerd, kan belangrijke menselijke en maatschappelijke consequenties hebben. Deze angst kan politieke besluitvorming beïnvloeden. Terrorisme heeft primair kracht door het oproepen van angst voor en onzekerheid over gewelddadige acties en niet door het voortdurend laten plaatsvinden van fatale incidenten.

Een risico dat zich realiseert, is een incident. Veelal wordt bij een incident teruggekeken naar de oorzaak en naar gemiste kansen om het risico te beperken en

1 Met dank aan Maaïke de Langen, beleidsadviseur bij het Bureau Nationale ombudsman voor haar ondersteuning.

2 H. van Gunsteren, 'Risicoburgers', in: H. Boutellier & R. van Steden, *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

daarmee het incident te voorkomen. Incidenten vormen daarmee een vruchtbare bron van vernieuwing: het leren via *trial and error*. Zo beschouwd is het nemen van bepaalde risico's noodzakelijk of heeft het tenminste een positievere connotatie.³

Hoewel wij momenteel werkelijk meer te lijden hebben onder wat wij vrezen dan dat waar wij werkelijk aan blootstaan,⁴ mogen de risico's waaraan burgers blootstaan niet gebagatelliseerd worden. Burgers in Nederland lopen anno 2010 reële risico's, die voortvloeien uit aantoonbare – rationeel te verantwoorden – omstandigheden. Ik noem vier existentiële levensdomeinen. In ons milieu zijn risico's verbonden met enerzijds de overbelasting van het ecosysteem van de aarde en anderzijds de uitputting van grondstoffen. Onze gezondheid wordt bedreigd door de risico's van bijvoorbeeld bacteriën die resistent worden voor penicilline en ziektes als de Q-koorts en andere virusziekten. Onze economische zekerheid wordt aangetast door de huidige financiële crisis die de kern van onze economische wereldorde raakt: het vertrouwen in geld. De terreurdreiging neemt in Europa weliswaar af, maar historisch gezien is het reëel ervan uit te gaan dat vrede en veiligheid geen duurzaam gegeven zijn.

De invloed die individuele burgers hebben op deze risico's is buitengewoon klein. Hier geldt het haast fatalistische gegeven dat het leven en het samenleven nu eenmaal risico's meebrengen. De ervaring leert dat mensen dergelijke risico's ook aanvaarden, hoewel deze risico's hun weerslag kunnen hebben op het welbevinden. Mensen blijken verstandig over de overheidsbesluitvorming over risico's te kunnen nadenken, zoals Trappenburg in haar essay benadrukt en wat ook blijkt uit het onderzoek van Helsloot naar de omgang van metroreizigers met het risico op een fatale brand.⁵ Toch kunnen ook – op het eerste gezicht onredelijke, althans ongefundeerde – publieke sentimenten belangrijke invloed hebben op politieke en bestuurlijke besluitvorming over belangrijke maatschappelijke onderwerpen die samenhangen met risico's. Het is daarom belangrijk te analyseren welke factoren van invloed zijn op de perceptie van risico's door burgers.

3 A. Wildavsky, *Searching for Safety*, Transaction Books: New Brunswick, NJ 1988.

4 Zo betoogt Helsloot in zijn inaugurele rede dat de enig zinvolle maat voor veiligheid de gemiddelde levensduur is – en die stijgt nog steeds (I. Helsloot, *De symboliek voorbij*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007).

5 Zie de videoweergave ervan op www.risicoregelreflex.nl.

1.2 DE ONVERMIJDELIJKE CHAOS IN RISICOBELID

Het is naar mijn ervaring in menig discours geen welkome opmerking dat risico's veelal verbonden zijn met chaos, met chaotische processen. De rationalisering van risico's staat op gespannen voet met het fenomeen chaos, dat niet te rationaliseren lijkt. Daarin schuilt ook een belangrijk perceptieprobleem rond risico's. Zolang we bij de analyse van risico's niet onderkennen dat zij deel uit kunnen maken van chaotische processen, is onze analyse onvolledig. Niet ieder risico manifesteert zich in een overzichtelijke werkelijkheid. De WRR spreekt in dit verband van ambigue risicoproblemen.⁶ De WRR bepleit in het rapport over verantwoordelijkheid rond fysieke veiligheid met als titel *Onzekere veiligheid* een paradigmawisseling. Onze omgeving blijken wij slechts ten dele te kennen en te kunnen beheersen. Daarom moet anders worden omgegaan met onzekerheid. Naast de eenvoudige en complexe risicoproblemen onderscheidt de WRR onzekere en ambigue risicoproblemen. Dergelijke risico's zou ik verbinden met de chaostheorie, waarover hierna meer. Deze laatste typen problemen vragen volgens de WRR om een nieuwe benadering, die niet gericht kan zijn op volledige beheersing. De WRR propageert vervolgens het klassieke voorzorgbeginsel dat de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van risico's bij risicoveroorzaker en overheid legt als oplossing. Het optimisme over het voorzorgbeginsel vraagt echter ook om relativering. Ook 'voorzorg' kan immers te absoluut opgevat worden en daarmee aan zijn doel voorbijschieten.

Met het expliciteren van de verbinding tussen risico's en chaos sluit ik aan bij de in de empirische wetenschappen, zoals natuurkunde, biologie en sociologie, aanvaarde chaostheorie. In die theorie gaat het om het verklaren van het gegeven dat kleine oorzaken grote gevolgen kunnen hebben. Beeldend beschreven veroorzaakt een simpele vlindervleugelslag in Zuid-Amerika uiteindelijk een orkaan in Azië. Chaos is het resultaat van toenemende complexiteit, die uiteindelijk doorbreekt in chaos. In die chaos ontstaat uiteindelijk wel weer ordening. Die ordening wordt vaak beeldend weergegeven met fractalen. De bloemkoolstructuur, die zich oneindig kan herhalen en overal in de natuur voorkomt.

Ook letterlijk ontstonden in de vlammen en wolken boven Enschede ten tijde van de vuurwerkramp fractalen. De oorzaak van die vuurwerkramp is niet eenduidig en simpel. Er was sprake van een samenloop van omstandigheden – een toenemende complexiteit – die ertoe leidde dat van het ene vuurincident

⁶ WRR, *Onzekere veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2008, zie ook RIVM *Nuchter omgaan met risico's*, Bilthoven 2003.

op de vuurwerkfabriek het andere kwam en uiteindelijk een explosie tot ontwikkeling kwam van desastreuze omvang. Aanvankelijk komt de gedachte op dat iets of iemand de vuurwerkfabriek in brand heeft gestoken, maar die simpele analyse blijkt niet te passen. Een samenstel van uiteenlopende omstandigheden heeft geleid tot de ramp, die uiteindelijk zelf ook een grote chaos veroorzaakte: doden en maatschappelijke ontwrichting. Met de herbouw van het getroffen gebied is vervolgens weer een bijzondere ordening van die chaos ontstaan. Zoals bekend heeft de vuurwerkramp geleid tot tal van maatregelen om een dergelijke ramp in de toekomst te voorkomen. Daarbij wordt echter ook de kritiek gehoord dat die maatregelen doorgeschooten zijn, mede doordat relatief kort na deze ramp de catastrofale brand in Volendam plaatsvond. Ook de regelgeving gericht op het voorkomen van risico's chaotiseert, zoals Helsloot in zijn essay laat zien.

Dat tien jaar na Enschede medio 2010 één persoon uit gewetenswroeging via een getuigenverklaring nieuwe feiten meldt die tot een compleet nieuwe duiding van de oorzaak van de vuurwerkramp leiden, kan ook als een onderdeel van een chaotisch proces beschouwd worden. Kennelijk spelen ook irrationele – menselijke – factoren een rol bij het kennen van alle relevante feiten. Enerzijds de wens om de ware toedracht te verhullen, anderzijds de wroeging op een later tijdstip die de verzwegen feiten boven tafel brengt.

Bij chaos is een top-downbenadering en -beheersing ondoenlijk en dat betekent dat uiteindelijk de ratio ook tekortschiet. Dat een man tot het besluit komt om op Koninginnedag 2009 in Apeldoorn met zijn auto dwars door afzettingen te rijden en zo vele mensen te doden en te verwonden is een incident waarbij moeilijk valt te herleiden welke risicofactoren dit incident hebben bepaald. Achteraf is alles verklaarbaar, maar die wijsheid achteraf is niet voldoende. Nog moeilijker ligt het immers met de vraag: was deze tragische chaos in Apeldoorn te voorkomen geweest? Of geldt hier dat de kleine oorzaak grote gevolgen heeft, zonder dat er een directe rationele band valt aan te wijzen tussen oorzaak en gevolg? Naar mijn mening schiet de enkelvoudige rationele benadering tekort. Analyseren wat er gebeurd is en wat in de toekomst gedaan kan worden om de kans op en de gevolgen van een dergelijk incident te verkleinen is op zich natuurlijk nuttig. Maar dit betekent niet dat het incident te voorkomen was. Een eigenschap van chaotische systemen is dat zij weliswaar logisch te begrijpen zijn, maar daarmee nog niet voorspelbaar.

Bij het 'schreeuwincident' bij de dodenherdenking op de Dam in 2010 deed zich iets vergelijkbaars voor. Een alcoholist die pleegt te choqueren, verstoort de twee minuten stilte tijdens de dodenherdenking, omstanders grijpen in, iemand laat van schrik een koffer vallen, een vrouw slaakt een gil, een omstander roept: 'Bommen, bommen, vlucht!', vervolgens willen alle omstanders snel een paar meter wegstappen hetgeen leidt tot een domino-effect, waarbij

dranghekken met veel geraas omvallen. Daarbij ontstaan gewonden en het leidt tot een paniekerig in veiligheid brengen van hoogwaardigheidsbekleders. Van één enkele schreeuw tot vlucht en gewonden. Deze gebeurtenis valt slechts na te vertellen op het moment dat de feiten bekend zijn. Het voorspellen van dit incident is onmogelijk. De kleine aanleiding en het chaotische verloop van de gebeurtenissen zijn onvoorspelbaar, en daarmee ook niet te voorkomen. Er zijn natuurlijk maatregelen denkbaar, zoals het gebruik van andere middelen dan dranghekken. Twee uur na de ramp stelde tijdens een persconferentie van politie, justitie en de burgemeester een NOS-journalist de vraag waarom de Dam bij de dodenherdenking niet beveiligd is met detectiepoortjes. In de media wordt daarmee de illusie opgeroepen dat een incident als dit te voorkomen zou zijn. Ook dat effect vormt onderdeel van een chaotisch proces. Evenals het ervaringsgegeven dat incidenten als op Koninginnedag 2009 en bij de dodenherdenking in 2010 individuele mensen het voorbeeld kunnen bieden voor een vervolgactie bij een andere massale bijeenkomst.

Illustratief is de waarneming van Akzo-Nobel die met dezelfde installaties in verschillende landen opereert, dat de wijze waarop Nederland met milieuregels en risico's omgaat significant afwijkt van andere Europese landen.⁷ In Nederland lijken de milieunormen een doel op zich te zijn geworden. Bij dezelfde installatie brengt de Nederlandse regelgeving mee dat vrijwel dagelijks ongewone voorvallen gemeld moeten worden, terwijl dat in andere landen nauwelijks aan de orde is en er ook geen reële risico's worden gelopen. Vaak stelt Nederland nog hogere eisen dan de Europese, waardoor eisen worden gesteld die nauwelijks meer haalbaar zijn en die niet herleidbaar zijn tot reële risicoreductie of milieuschade. Deze impressie vraagt nog wel nadere bestudering en weging, doch als signaal valt deze impressie van een ervaringsdeskundige niet te negeren.⁸

Dit voorbeeld staat niet op zich. De Nationale ombudsman wordt regelmatig geconfronteerd met de effecten van de Nederlandse benadering van incidenten en de achterliggende risico's. Het kan gaan om twee Poolse kinderen die in Nederland logeren en vanwege een doorgeslagen waakzaamheid met politiemacht van hun logeeradres opgehaald worden om in een gesloten instelling

7 Deelnemer H. Lopez Cardozo (Akzo-Nobel) tijdens de 'Dag van het Risico'.

8 De Wet milieubeheer bepaalt dat alle ongewone voorvallen zo snel mogelijk gemeld moeten worden. Het ontbreken van een definitie van 'ongewoon' heeft geleid tot een onevenredig groot aantal meldingen en een navenante onnodige belasting van zowel het bedrijfsleven als de overheid. Na een voorbereidingsproces van anderhalf jaar heeft VROM die weeffout gerepareerd door in juli 2010 een wijzigingsvoorstel van de wet in te dienen. Het voorstel is dat bedrijven toestemming kunnen krijgen om ongewone voorvallen die geen significante milieugevolgen hebben, niet meer of slechts eens per kwartaal te melden.

voor jeugdzorg te belanden.⁹ Het kan ook gaan om de gevolgen van de moord op het meisje Savannah en de strafvervolging van de betrokken gezinsvoogd. Gezinsvoogden voelen zich bedreigd in hun professionele afweging. Reacties als deze veroorzaken een krampachtige houding in de jeugdzorg, die ertoe leidt dat iedereen die verantwoordelijk kan zijn die verantwoordelijkheid via protocollen probeert af te wenden.

Een ander voorbeeld betreft het weglopen van tbs'ers met verlof. Het systeem van tbs brengt nu eenmaal mee dat dit soort incidenten kan voorkomen. Als totale opsluiting gewenst is dan moet tbs afgeschaffd worden. Nederland gooit internationaal echter hoge ogen met dit systeem. Is het de bedoeling dat naar aanleiding van incidenten het systeem onmogelijk wordt gemaakt, omdat in de uitvoering te veel risico's ontstaan? Daar komt nog bij de waarschuwing van de Raad voor de Strafrechttoepassing dat de druk op de professionals die belast zijn met tbs vanwege de grote aandacht voor incidenten te groot wordt en het blijkt dat velen van hen inmiddels ander werk zoeken.

Ook op het terrein van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is zichtbaar dat mogelijke risico's en het eenzijdig nadruk leggen op veiligheid gemakkelijk aanleiding kunnen vormen voor drastische ingrepen. Te denken valt aan het in het kader van de verstrekking van paspoorten en identiteitsbewijzen systematisch opslaan van vingerafdrukken en gezichtskenmerken. Nederland vormt met deze massale opslag een uitzondering in Europa. De maatregel is gebaseerd op het argument 'veiligheid', doch evident is dat aan deze massaopslag ook risico's verbonden zijn. Een evenwichtig debat heeft over dit onderwerp echter nauwelijks plaatsgevonden.

1.3 RISICOREFLEXEN IN DE PRAKTIJK VAN HET DISCOURS OVER KERNENERGIE

Risico's en incidenten zijn veelal onderdeel van chaotische processen. Toch heeft de overheid de neiging om dat chaotische karakter van het onderwerp te miskennen. Mede onder invloed van de media en het vaak oververhitte parlementaire debat naar aanleiding van incidenten, wordt een reconstructie gepresenteerd en daarmee teruggegrepen op de rationele duiding van gebeurtenissen. Bovendien komt in de publieke en politieke discussie veelal vrij snel de vraag op naar de verantwoordelijkheid voor het incident en de vraag welke maatregelen genomen worden om een dergelijk incident te voorkomen. Illustratief is hiervoor de vraag of de Dam in Amsterdam niet voorzien moet

⁹ Rapport 2010/136, beschikbaar op www.nationaleombudsman.nl.

worden van detectiepoortjes. De politiek onrustige tijden van nu dragen ertoe bij dat er een door Trappenburg benoemde sterke risico-regelreflex is: ieder incident lijkt tot de noodzaak te leiden om maatregelen te nemen. Bovendien moeten deze maatregelen voldoen aan hoge eisen. Het effect hiervan is dat de reactie van ons openbaar bestuur neurotische trekken krijgt. De overheid is steeds meer bezig met meer regels, meer protocollen, meer controle en toezicht, om te voorkomen dat zich een incident voordoet dat aanleiding vormt voor publieke kritiek en ruimte biedt voor het parlement om de bewindspersoon kritisch te ondervragen. Maatschappelijke risico's vormen zo tevens een politiek risico. Deze politieke risico's en de te sterke behoefte om met regels en controle risico's uit te sluiten die hieruit voortvloeien, vormt op zich weer een onderdeel van een chaotisch proces. Onze rechtsorde verwordt mede hierdoor tot een rechtschaos: de wet- en regelgeving is zo complex dat moeilijk nog te bepalen valt welke eisen in een concreet geval gelden.¹⁰ Te complexe regelgeving en toezicht verdringen de rationaliteit, waardoor chaos meer en meer de overhand krijgt. Onze samenleving lijkt vanwege zijn complexiteit zo belastend te worden voor ons openbaar bestuur dat neurotisch gedrag het gevolg kan zijn.

Dit neurotische gedrag van ons openbaar bestuur vormt een belangrijk aandachtspunt van deze analyse. Welke factoren dragen bij tot dit neurotische gedrag en wat valt eraan te doen?

De toepassing van kernenergie vormt om meerdere redenen een bruikbaar onderwerp om de risicobeleving en de wijze waarop met risico's wordt omgegaan te verkennen. In 1983 heb ik onderzoek gedaan naar de democratische en rechtstatelijke besluitvorming over de toepassing van kernenergie. Dit onderzoek betrof een vergelijking tussen Frankrijk, Duitsland en Nederland.¹¹ De verschillen tussen de benaderingswijze in deze landen kunnen in verband worden gebracht met cultuurverschillen. Frankrijk heeft een omvangrijk kernenergieprogramma ontwikkeld inclusief de inzet van een snelle kweekreactor. De centrale positie van het staatsenergiebedrijf EDF speelde daarbij een belangrijke rol. De facto was het de staat zelf die het kernenergieprogramma goedkeurde en uitvoerde. De vergunningen voor de kernenergiewerken waren beperkt van omvang en de rechterlijke controle was daarom ook heel beperkt. De uitspraken van de *Conseil d'État* waren dat eveneens: een paar pagina's A4. De intensiteit van de rechtsbescherming was daarmee beperkt. In Duitsland was veel verzet tegen kernenergie en er werden vele juridische

10 A.F.M. Brenninkmeijer, 'Op de grens van rechtsorde en rechtschaos', in: Krom-recht, over misstanden in het recht, *Ars Aequi*, 2005, nr. 7/8, p. 533 e.v.

11 A.F.M. Brenninkmeijer, *Kernenergie, rechtsstaat en democratie*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1983.

procedures door tegenstanders gevoerd als onderdeel van hun strijd. De vergunningen waren zeer omvangrijk (in de orde van een archiefkast vol per object) en de rechterlijke toetsing navenant. Uitspraken hadden de omvang van een boekwerk. Mede doordat de rechter zijn toetsing liet meelopen met het bouwproces, werd de juridisering van de bouw van kerncentrales zo omvangrijk dat daar moeilijk mee te werken viel. Het Duitse kernenergieprogramma is uiteindelijk stopgezet en de in aanbouw zijnde snelle kweekreactor van Kalkar werd omgebouwd tot een pretpark. In Nederland waren er beperkte nucleaire ambities: Borssele, Dodewaard en Petten voor onderzoek en de ultracentrifuge in Almelo. Mogelijke nieuwe locaties voor kerncentrales zijn destijds aangewezen, maar tot verdere bouw van kerncentrales is het niet gekomen. De Nederlandse bestuurlijke traditie leidde tot minder omvangrijke vergunningen dan de Duitse. De toetsing was echter nauwelijks rechtsstatelijk te noemen, omdat het oordeel over de rechtmatigheid niet voorgelegd kon worden aan een onafhankelijke rechter, maar was voorbehouden aan het bestuur zelf: de Kroon.

Mijn onderzoek leidde tot twee conclusies. In de eerste plaats de conclusie dat het beroep op de Kroon moest worden afgeschaft en vervangen door onafhankelijke rechtspraak. Na het Benthem-arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is deze stap uiteindelijk voor het milieurecht gezet. In de tweede plaats concludeerde ik dat één of twee ongevallen met kernenergie bepalend zouden zijn voor de toekomst van de toepassing van kernenergie. Deze conclusie was mede ingegeven als reactie op het sterk ideologische debat over de risico's van kernenergie en de opslag van radioactief afval in die tijd. Een debat dat volledig was vastgelopen en de destijds georganiseerde Brede Maatschappelijke Discussie kon daar weinig aan veranderen.

Bij een internationale vergelijking van de toepassing van kernenergie tussen Frankrijk, Duitsland en Nederland vallen cultuurverschillen op, die met enige oppervlakkigheid beschreven kunnen worden als de Duitse degelijkheid en de Frans slag. De Nederlandse benadering kenschetste ik als enigszins regentesk. Om wat meer diepgang te krijgen zou echter ook aansluiting kunnen worden gezocht bij de cultuurkenmerken van Hofstede. Ik noem daarbij twee van zijn vijf kenmerken die hier relevant lijken. Ten eerste machtsafstand, waarbij het gaat om de vraag in welke mate men autoriteit aanvaardt. Toegespitst op risico's: aanvaarden we het dat ons risico's worden opgelegd? En ten tweede onzekerheidsreductie: in hoeverre willen we onzekerheden voorkomen? Volgens de meting van Hofstede scoort Frankrijk zowel hoog op machtsafstand (68) als op onzekerheidsreductie (86), terwijl Duitsland een relatief hoge mate kent van machtsafstand (65) maar een lage onzekerheidsreductie (35). Nederland scoort laag op beide factoren (respectievelijk 38 en 53). Nader onderzoek zou kunnen uitwijzen in hoeverre deze scores indicatief zijn voor de wijze waarop in deze landen met risico's wordt omgegaan.

Het vervolg van het kernenergie-debat is bekend. Nadat de Brede Maatschappelijke Discussie de plooiën uit het heftige maatschappelijke debat had moeten gladstrijken, hebben incidenten bij Three Mile Island, Sellafield en Tsjernobyl de discussie over de toepassing van kernenergie decennialang doen verstommen. Tsjernobyl vormt een schrikbeeld dat met het verstrijken van de jaren verbleekt. Het aantal directe doden – hulpverleners ingezet om de uitstoot van radioactief materiaal te stoppen – viel uiteindelijk mee: 31. Over de indirecte doden ten gevolge van straling woedt een discussie die kenmerkend is voor de beladenheid van het onderwerp. Zelfs een samenvattend VN-rapport waarin gesteld wordt dat er geen aantoonbaar aantal indirecte slachtoffers zijn gevallen, wordt niet door iedereen geaccepteerd.

Dit alles laat echter onverlet dat de toepassing van kernenergie omgeven is met flinke risico's. Opmerkelijk is de wijze waarop in juridisch perspectief met die risico's wordt omgegaan. Totale veiligheid in verband met de exploitatie van kernenergie is niet mogelijk. De wetgever heeft ter uitvoering van internationale afspraken daarom de aansprakelijkheid voor kernongevallen gemaximeerd. Anders zouden kernenergieprojecten niet verzekeraar – en daarmee onuitvoerbaar – zijn. Deze keuze is significant als we kijken naar de reactie van mensen op het politieke statement dat 100 procent zekerheid niet bestaat, waarover Michel van Eeten geschreven heeft.¹² Hij stelt dat dat statement risico's bij mensen legt, zonder dat degene die dat doet de gevolgen van die risico's aanvaardt. In die visie is de beperking van aansprakelijkheid in verband met de toepassing van kernenergie tegenover burgers niet reëel. Als de toepassing van kernenergie risico's schept dan moet steeds ingecalculleerd worden dat er grote financiële risico's aan verbonden zijn. Of mag er toch ruimte zijn voor *trial and error*?

Mede ingegeven door de energiecrisis en de noodzaak om de CO₂-uitstoot te beperken, komt de toepassing van kernenergie weer op de agenda. Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft gemeten dat de stemmingen rond de toepassing van kernenergie wat milder zijn geworden.¹³ Daarbij moet echter wel aangetekend worden dat kernenergie een gevoelig punt blijft. De stemming kan gemakkelijk omslaan. Er geldt rond bepaalde soorten risico's veel achterdocht bij mensen en mensen blijken gemakkelijk te verleiden om in complottheorieën te geloven. Deze constatering leidt tot de vraag hoe mensen risico's percipiëren. Mensen beschikken veelal niet over alle relevante informatie en denken in 'shortcuts': ervaringsregels die enerzijds door ervaringskennis en

12 Zie zijn essay in deze bundel en verder: M. van Eeten, *Techniek van de onmacht, Fatalisme in politiek en technologie*, Den Haag: NSOB 2010.

13 P. Dekker, I. de Goede & J. van der Pligt, *De publieke opinie over kernenergie*, Den Haag: SCP 2010.

anderzijds door intuïtie gevoed zijn. Overigens vormt deze onvolledige informatie wel een zorgpunt voor zover de overheid relevante informatie over risico's achterhoudt of positiever inkleurt. Onlangs rapporteerden onderzoekers van de TU Delft dat het ministerie van V&W informatie van veiligheidsrisico's van de uitbreiding van Schiphol systematisch beïnvloed zou hebben.¹⁴ Er is kennelijk reden voor achterdocht jegens de overheid als het gaat om informatie over risico's.

1.4 COGNITIEVE VERTEKENINGEN EN SELECTIEVE RISICOPERCEPTIE

Deze shortcuts op basis waarvan mensen keuzes maken, worden voor een belangrijk deel beïnvloed door verschillende vormen van vertekening: een *cognitieve bias*. Voor risicoperceptie is de aan mensen eigen attributiefout bijvoorbeeld van groot belang. Als iets goed gaat, rekenen wij de oorzaak ervan aan ons eigen handelen toe. Als er iets misgaat dan rekenen we de oorzaak toe aan de ander, of aan 'iets anders'. Een tweede factor van cognitieve vertekening betreft de 'hindsight'-informatie. Bij een incident herleiden we de oorzaak gemakkelijk af uit de dan inmiddels bekende omstandigheden: wijsheid achteraf. Een gebeurtenis in het verleden lijkt veel gemakkelijker 'voorspelbaar' te zijn dan een in de toekomst. De duiding van risico's wordt daarom achteraf sterk beïnvloed door de dan inmiddels beschikbare kennis. Een derde factor betreft de gevoeligheid van mensen voor de framing van een onderwerp. Negatieve framing geeft een negatieve kleuring van een onderwerp of kwestie. Dat kan alleen al een rol spelen bij naamgeving: kernenergie of nucleaire energie, natuurlijk of kunstmatig. In de vierde plaats heeft het ankereffect invloed op menselijke waarderingen. Mensen hebben de neiging om zwaarder te leunen op één kenmerk, in plaats van alle relevante kenmerken in hun onderlinge samenhang in aanmerking te nemen. Als deze verankering eenmaal plaats heeft gevonden dan is verandering van 'het anker' zeer moeilijk. Het kan zijn dat een eerste indruk van een kwestie overheersend is.

Deze cognitieve vertekeningen hebben niet alleen betekenis voor de oordeelsvorming van leken, maar hebben veelal ook invloed op de oordeelsvorming van deskundigen.¹⁵ Als percepties geconfronteerd worden met feiten die gebaseerd zijn op onderzoek, leiden de cognitieve vertekeningen er vaak zelfs toe dat die feiten contra-intuïtief lijken te zijn. Illustratief is de beschrijving in het essay van Helsloot van de effecten van maatregelen ter voorkoming van legionellabesmetting. Op het eerste gezicht lijken die maatregelen niet zo

14 *De Volkskrant* 7 juni 2010.

15 Chr. Gurthrie, J.J. Rachlinski & A.J. Wistrich, 'Inside the Judicial Mind', *Cornell Law Review*, Vol. 86, No. 4, May 2001.

vreemd, totdat uitgerekend wordt hoeveel die maatregelen per mogelijke dode kosten.

Er zijn aantoonbaar grote verschillen in *risicoperceptie* van mensen. Als gevolg daarvan zijn de investeringen in risicopreventie onevenredig verdeeld over verschillende risicofactoren. Om sommige risico's af te wenden investeren wij in ruimere mate dan bij andere. Dat hoeft niet zo onlogisch te zijn als het lijkt, want naast meer rationele factoren spelen ook meer irrationele factoren. Risico is niet alleen te meten via een calculatie, maar is ook afhankelijk van een meer gevoelsmatige waardering door mensen. Die waardering verdient mede aandacht.

De maatschappelijke oordelen 'van burgers' over risico's zijn niet per se het gevolg van onkunde, onwetendheid of irrationaliteit. Ze hangen samen met de technische, sociale en psychologische aspecten van risico. Te denken valt aan de ongelijkheid in de verdeling van nadelen en voordelen van risico's, en de weerstand om onvrijwillig aan risico's blootgesteld te worden. Het is ook niet mogelijk om over 'het risico' in objectieve zin te spreken: het gaat om een subjectieve en met waarden verbonden waardering. Bovendien is de stemming die mensen verbinden aan een bepaald onderwerp invloedrijk. Kernenergie heeft een andere gevoelswaarde dan windenergie en het kruisen van graanrassen een andere dan genetische manipulatie van graan.

Vanwege de waardering die verbonden is met risico's is een democratische en rechtsstatelijke waarborging van de afwegingen rond risicowaardering en risicopreventie noodzakelijk. Risicowaardering en de keuze voor een daarvan afgeleide mate van risicopreventie is geen technocratische kwestie. Risico(waardering) is daarvoor te multidimensionaal, te subjectief, te waardeverbonden en te afhankelijk van de context waarin erover gesproken wordt, in de zin van framing. Er is geen algemeen bruikbare set van karakteristieken om risico's te beschrijven. Als het om framing gaat dan geldt alleen al dat de wijze waarop informatie over risico's gepresenteerd wordt opmerkelijke invloed heeft op de waardering van de risico's. Een negatieve framing (aantal doden per jaar) of positieve framing (aantal gespaarde levens per jaar) heeft significante invloed op de keuzes die vervolgens gemaakt worden. Dat geldt zowel voor leken als voor deskundigen. Bovendien blijken er grote verschillen in waardering van risico's te zijn die herleidbaar zijn tot gender, leeftijd, ras, politieke overtuiging en vertrouwen. Zo blijkt uit onderzoek dat mannen risico's kleiner en als minder problematisch inschatten dan vrouwen. Deze verschillen doen zich zowel bij leken als bij deskundigen voor.¹⁶

16 P. Slovic, *The Perception of Risk*, Londen: Earthscan 2000.

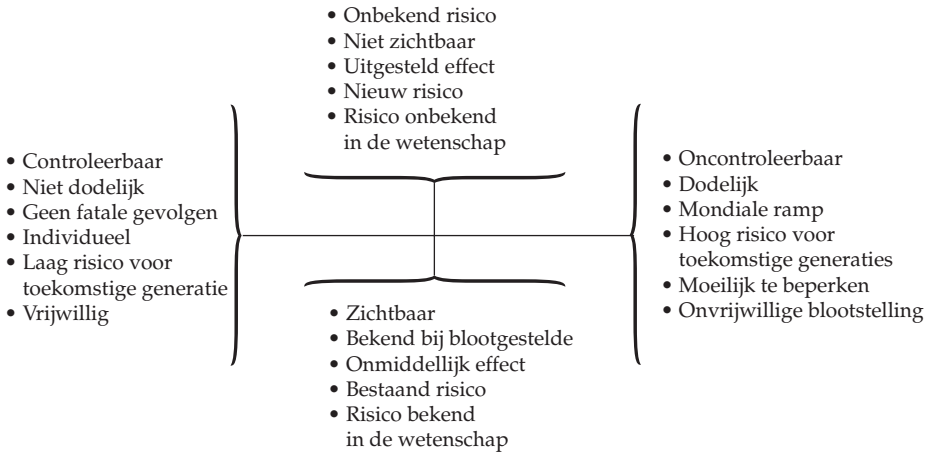
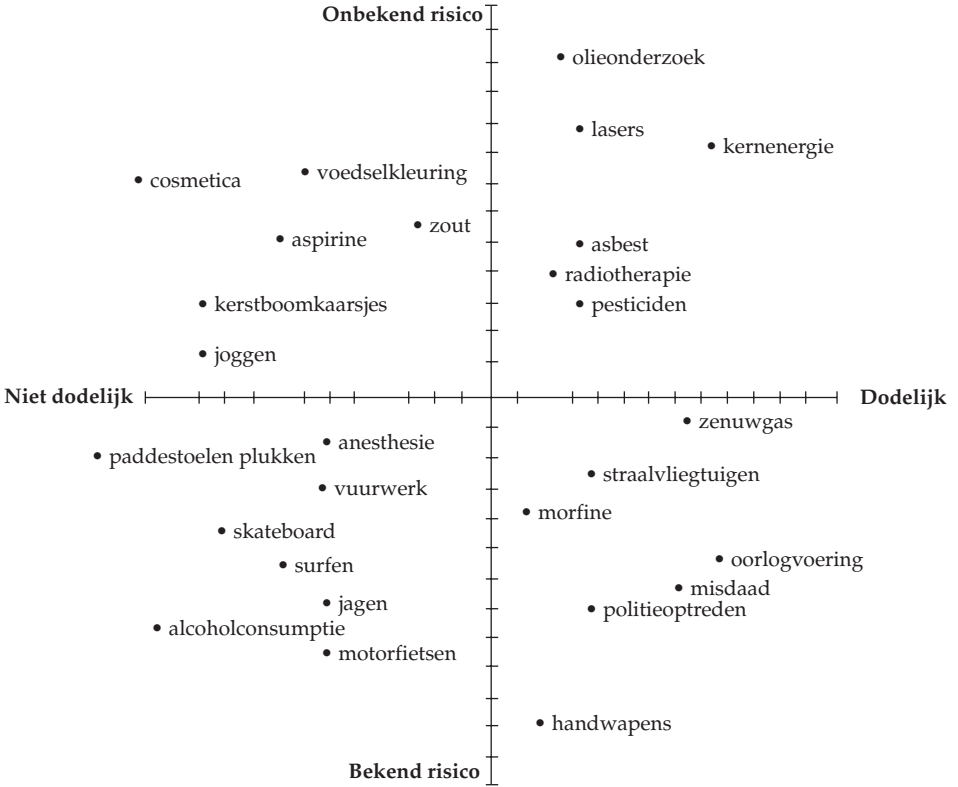
Ten aanzien van risico's is maatschappelijk vertrouwen een kernpunt. Er is echter veel wantrouwen rondom risicowaardering en het voorkomen van risico's. De belangrijkste factor voor risicoaanvaarding van burgers is ongetwijfeld het vrijwillige karakter ervan. Afhankelijk van de eigen oriëntatie op onzekerheid en risico zullen mensen hun keuze maken om bepaalde gevaren te accepteren, zoals bij risicovolle sporten. Ook de psychologie van de directe behoeftebevrediging kan meer onbewust leiden tot risicoaanvaarding, zoals bij te veel eten of alcohol drinken of roken. Ook al weten mensen dat deze consumptie gezondheidsrisico's oplevert, voor velen is dat geen reden om het gedrag aan te passen.

Bij de perceptie van risico's is volgens Slovic een aantal factoren van belang.¹⁷ In de eerste plaats het zichtbare of niet zichtbare van het risico. De risico's van ioniserende straling zijn bij voorbeeld onzichtbaar, terwijl die van bungeejumping op zich wel zichtbaar zijn. Aan deze twee kenmerken – zichtbaar of niet – kunnen er meerdere worden toegevoegd. Het niet-zichtbare is vaak verbonden met onbekendheid voor de blootgestelden, een uitgesteld effect en eventueel onbekendheid in de wetenschap met de precieze effecten. Het zichtbare leidt tot bekendheid bij de blootgestelden, vaak tot een direct effect en een effect dat bekend is in de wetenschap.

Een tweede factor betreft de impact van het risico: dodelijk of niet. Het gebruik van een pistool is dodelijk, terwijl het normale gebruik van een motormaaier zelfs bij een ongeval niet dodelijk zal zijn. Aan het al dan niet dodelijk zijn van het risico kan ook weer een aantal andere kenmerken van risico's verbonden worden. Aan het niet-dodelijke kan verbonden worden het vrijwillige van de risicoaanvaarding, het controleerbare, het veelal individuele effect en het lage risico voor toekomstige generaties. Bij dodelijke risico's gaat het daarentegen veelal om niet controleerbare risico's, die als globale ramp uitwerken met hoge risico's voor toekomstige generaties. Deze indelingen staan in figuur 1 weergegeven. De derde factor, namelijk het aantal blootgestelde mensen, is in dit schema niet weergegeven.

17 P. Slovic, *The Perception of Risk*, Londen: Earthscan 2000, p. 142. In de tekst hierna wordt een aantal onderdelen van schema's van Slovic vertaald weergegeven.

Figuur 1 De samenhang tussen perceptiefactoren (Slovic)

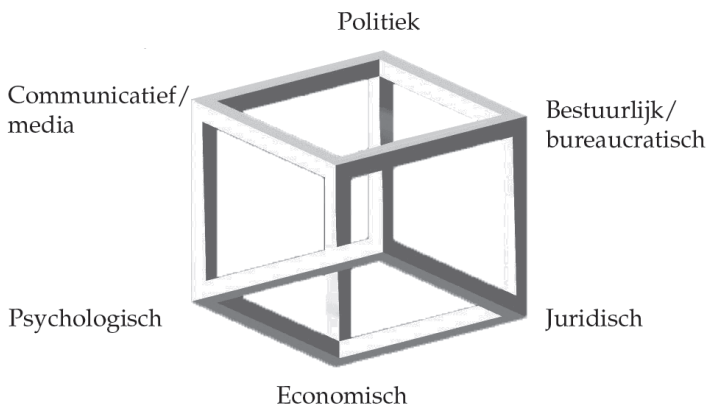


Op basis van deze indeling is een ordening van de menselijke perceptie van verschillende risico's mogelijk. Uit deze ordening blijkt dat een risico als dat van de toepassing van kernenergie een uitzonderingspositie inneemt. De mogelijke gevolgen van kernenergie worden als dodelijk gepercipieerd, bovendien zijn de gevolgen van straling onzichtbaar, onmerkbaar voor de blootgestelde en in de tijd uitgesteld. De blootstelling is veelal niet vrijwillig. Aan deze factoren is een bepaalde gevoelswaarde verbonden. De perceptie van de gevaren van alcoholconsumptie is in veel opzichten tegenovergesteld. Deze consumptie wordt op zich niet als dodelijk gewaardeerd en de gevolgen zijn zelfgekozen en zichtbaar. Ook aan deze verzameling van factoren is een bepaalde gevoelswaarde verbonden. Deze perceptieverschillen maken duidelijker waarom mensen bepaalde risico's aanvaarden en andere risico's als negatief waarderen en daarmee vermijden.

1.5 DE NOODZAAK OM RISICO'S VANUIT VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN TE BEZIEN

In een professionele context kunnen verschillende perspectieven aan risico's verbonden worden. Naast de technische vragen die veelal met risico's verbonden zijn, noem ik een zestal risicoperspectieven: politiek, bestuurlijk/bureaucratisch, juridisch, economisch, psychologisch, communicatief/media. Deze perspectieven hangen veelal op een complexe manier met elkaar samen en er bestaan interdependenties tussen deze verschillende perspectieven (zie ter illustratie figuur 2). Desondanks is het nuttig om deze verschillende perspectieven nader te analyseren.

Figuur 2 Zes perspectieven op risico complex vervlochten



1.5.1 *Politiek*

Risico's vormen een belangrijke basis voor politieke machtsuitoefening. Terreurdreiging heeft de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld in het politieke discours en geleid tot allerhande maatregelen. De vergaande maatregelen besloten in de Patriot Act uit de VS vormen een bekend voorbeeld, dat in Europa in het kader van antiterrorismewetgeving navolging heeft gekregen.¹⁸ Veel incidenten vormen aanleiding voor drastische ingrepen. Te denken valt aan het plaatsen van body-scanapparatuur voor reizigers op Schiphol naar aanleiding van een persoon die met poeders op zijn lichaam een explosie in een vliegtuig wilde veroorzaken. Dit terwijl deze scanapparatuur niet eens geschikt is om dergelijke stoffen te ontdekken.

De keerzijde van de macht die aan risico's verbonden kan zijn, vormt het gegeven dat risico's en incidenten politiek gevaarlijk kunnen zijn. Een incident of een onverwacht of verkeerd ingeschat risico kan een bewindspersoon in serieuze politieke problemen brengen: maatschappelijke risico's vormen in die zin veelal ook politieke risico's, zoals bij de Schipholbrand naar aanleiding waarvan ministers zijn afgetreden. Het tegengaan van de politieke effecten van incidenten kan leiden tot ontwijkend gedrag. De positieve kant van politieke besluitvorming is dat het een effectieve weg vormt om de noodzakelijke maatregelen in verband met risico's te nemen. De politieke weging van risico's vormt als het goed is een belangrijk onderdeel van democratische besluitvorming.

1.5.2 *Bestuurlijk/bureaucratisch*

Het bestuurlijke/bureaucratische perspectief sluit in die zin bij het politieke perspectief aan dat teneinde politieke risico's af te dekken, het uit de wind houden van bewindspersonen een belangrijk onderdeel is gaan vormen van de huidige ambtelijke praktijk. Daarbij kan zelfs het manipuleren van feiten horen, zoals het achterhouden of beïnvloeden van de resultaten van 'onafhankelijk' onderzoek. Bovendien spelen binnen ambtelijke beleidsafdelingen processen die een versterkend effect hebben op risicovermijding door intensivering van regulering en toezicht. Dat neemt niet weg dat de ambtelijke verwerking van risico's in voorgestelde wet- en regelgeving en bij concrete besluitvorming, zoals vergunningverlening, essentieel is. Symboolwetgeving en overbureaucratisering vormen de eventuele schaduwkant.

18 F. Furedi, *Politics of Fear*, New York: Continuum 2005.

1.5.3 *Juridisch*

Risico's zijn voorwerp van juridische regulering door onder andere wetgeving, vergunningverlening en handhaving en rechterlijke controle en sanctionering. Naar aanleiding van risico's kunnen juridische procedures gevoerd worden, waarbij civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid centraal staat. Ons juridische systeem vormt een gedegen waarborg tegen de (mogelijke) gevolgen van risico's voor burgers en bedrijven. Overjuridisering van risico's en risicopreventie vormt de negatieve kant, evenals ongefundeerd gedogen waardoor gevaren miskend worden. In Nederland geldt een structureel handhavingstekort, simpelweg doordat er te veel regels zijn.

1.5.4 *Economisch*

Risico's hebben op verschillende manieren economische betekenis. Bijvoorbeeld als schade en als verzekering tegen schade. Er is een markt voor risico's. Risico's vormen een basis voor economische activiteiten, bijvoorbeeld het verdelen van risico's en het afdekken ervan. Risico's zijn een winstfactor, maar kunnen ook verlies betekenen.

1.5.5 *Psychologisch*

De psychologische aspecten van risico's zijn hiervoor al ruimer aan de orde gekomen. Psychologische factoren spelen een belangrijke rol bij de perceptie van risico's. Maar psychologie speelt ook een belangrijke rol bij de keuzes die zowel leken als deskundigen maken. Naast een meer analytisch model van risicohantering kan een meer intuïtief model onderscheiden worden. Ratio versus emotie. Op zich lijkt het verstandig om bij risico's uit te gaan van de ratio, doch onderzoek wijst uit dat emoties niet genegeerd kunnen worden. Daar komt bij dat als het gaat om risicoaanvaarding de ratio alleen tekortschiet.

1.5.6 *Communicatief/media*

De media en communicatie rond risico's spelen een belangrijke rol. De overheidscommunicatie kan bijdragen tot een positieve dan wel negatieve framing van bepaalde risico's. De geloofwaardigheid van deze communicatie draagt bij tot het vertrouwen dat verstandig met bepaalde risico's wordt omgegaan, of voedt juist achterdocht. Wij leven in een mediocratie en dramademocratie. Daarin spelen incidenten een grote rol. Voor de media vormen incidenten en risico's materiaal en vanwege de commercialisering van de media krijgen incidenten economische waarde voor de media. De media dragen ook bij tot de kleuring van de publieke stemming en kunnen politieke urgentie scheppen.

Met deze laatste factor is de cirkel rond: politiek en media. De dynamiek tussen de verschillende maatschappelijke aspecten van incidenten en risico's wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop politiek en media elkaar beïnvloeden. De media kunnen enerzijds bijdragen tot effectieve informatie en transparantie rond risico's en incidenten. Anderzijds kunnen de media tot een onredelijke uitvergroting en eenzijdige kleuring van risico's en incidenten leiden. Langs die weg kan politieke druk opgeroepen worden die via het bureaucratisch mechanisme van 'uit de wind houden' tot maatregelen leidt. Hierbij kunnen echter vertekeningen plaatsvinden. De afstand tussen media en politiek is veelal niet groot. Dat betekent dat het debat in de Tweede Kamer in verbinding met uitingen in enkele leidende tv-programma's sterk bepalend is voor de publieke en de politieke stemming rond bepaalde risico's en incidenten. We zien dat in onze dramademocratie en mediocratie incidenten die voortvloeien uit bepaalde risico's gemakkelijk gebruikt kunnen worden om de publieke meningsvorming te beïnvloeden. Deze interactie tussen politiek en media is zorgelijk. Illustratief is het aantal spoeddebatten en Kamervragen in de Tweede Kamer, vaak naar aanleiding van items die in de media de aandacht hebben gekregen. De parlementaire zelfreflectie die in de kabinetsperiode van Balkenende IV heeft plaatsgevonden heeft tot nu toe weinig concrete resultaten opgeleverd.¹⁹

1.6 DE NOODZAAK DE BURGER SERIEUS TE NEMEN

Zowel de interactie tussen media en politiek als de eigen dynamiek van bestuurlijke/bureaucratische besluitvorming draagt bij tot het neurotische gedrag van de overheid als het om risico's gaat. Er is veel aandacht voor risico's en zowel in politiek als bestuurlijk/bureaucratisch perspectief vallen grote voordelen te behalen met ingrepen en nieuwe maatregelen naar aanleiding van incidenten. Politici, bestuurders en ambtenaren zijn behept met dezelfde psychologische reflexen als het om risico's gaat als gewone burgers. De vraag is daarom op welke wijze de noodzakelijke wijsheid rond het omgaan met risico's kan worden versterkt.

De taak van de overheid is lijden van burgers te voorkomen door zowel de kans op incidenten als de mogelijke gevolgen van incidenten te verkleinen. Daarnaast heeft de overheid een rol in het verminderen van het lijden dat burgers vrezen. Deze aspecten hangen samen en op beide fronten is een puur rationeel-analytische benadering te beperkt. Enerzijds moet gecommuniceerd worden dat niet alle incidenten te voorkomen zijn. En dat we misschien

19 *Vertrouwen en zelfvertrouwen, Uitkomsten en vervolg Parlementaire zelfreflectie*, Den Haag 2010.

achteraf wel kunnen begrijpen hoe een specifieke ramp is ontstaan, maar dat dit niet betekent dat deze ook te voorspellen of te voorkomen was. Anderzijds is vertrouwen van de burger in de overheid van groot belang. Kijkend naar die burger is een kernvraag wat de verhouding is tussen de ratio, de rationaliteit, het analytische brein van de mens die afwegend, onderzoekend en wellicht ook traag, risico's percipieert, en aan de andere kant het risico als emotie waarbij intuïtief heel snel afwegingen en keuzes worden gemaakt.

Het is niet aan te bevelen om zonder meer af te gaan op wat (direct betrokken) burgers vinden in verband met risico's. Onder invloed van de dramademocratie en de mediocratie krijgen overtrokken sentimenten al snel de overhand. De emoties rond incidenten moeten zeker serieus genomen worden, maar oplossingen en maatregelen kunnen beter gebaseerd worden op een rationele analyse. Daarbij is het van belang dat politici, bestuurders en ambtenaren bij deze rationele analyse niet verstrikt raken in hun eigen logica, een logica die onvoldoende waarborgen inhoudt ten aanzien van het wijs omgaan met risico's. Bijvoorbeeld de verhouding tussen de maatregel en het probleem en de effecten van maatregelen op systeemniveau. Ten aanzien van het omgaan met risico's is publieke verantwoording daarom essentieel en daarbij moeten burgers serieus worden genomen.

Burgers serieus nemen is mogelijk door trouw te blijven aan de uitgangspunten van rechtsstaat en democratie. Het dieperliggende probleem in verband met het wijs omgaan met risico's is dat de waarborgen van rechtsstaat en democratie in een aantal gevallen onvoldoende grip hebben op besluitvorming rond risico's. Vanuit het bestuur kan de neiging bestaan om technocratisch om te gaan met risico's, waardoor vrij eenzijdig de nadruk komt te liggen op meer regulering en toezicht. De democratische controle hierop schiet tekort doordat, zoals uit de parlementaire zelfreflectie bleek, de Tweede Kamer niet optimaal zijn onafhankelijke, controlerende taak vervult. Onderzoek dat door de Tweede Kamer zelf geëntameerd wordt naar aanleiding van incidenten kan bijvoorbeeld bijdragen aan een verdieping van de discussie over de al dan niet bestaande noodzaak om maatregelen te nemen. Het zou daarbij aanbeveling verdienen dat parlementaire discussies naar aanleiding van incidenten systematisch leiden tot eigen onderzoek van de Tweede Kamer.

Voorts is het van belang om in het debat over incidenten en het tegengaan van risico's het perspectief van de burger serieus te nemen. Het maakt verschil of een burger in levensstijl zelf meer of minder bewust kiest voor het aanvaarden van bepaalde risico's. Deze autonomie hoort bij de mens en de overheid moet zich daarbij terughoudend opstellen. Het is dan ook onjuist om de burger als onverstandig of dom neer te zetten. Als het gaat om belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zoals bij medische technieken, genetische

manipulatie, de toepassing van kernenergie en maatregelen ter voorkoming van terrorisme is het zaak om de burger met slimme vormen van participatie zo veel mogelijk mee te nemen in het besluitvormingsproces.

Sentimenten van burgers worden te vaak te negatief geframed. En daarmee doen we fundamenteel onrecht aan het democratische karakter van onze samenleving. Wij moeten incidenten en risico's op een verantwoorde manier weten in te passen in een democratisch proces. Dat vergt een goede discussie over het aanvaarden van en omgaan met risico's, als onderdeel van het maatschappelijk proces ondanks alle hindernissen die hierbij bestaan. De menselijke psyche gaat niet strikt rationeel om met risico's, maar dat betekent allerminst dat de menselijke perceptie en de meer emotionele kant van risico's genegeerd mogen worden. Het is dan ook onjuist om te veel te vertrouwen op het oordeel van deskundigen alleen. Voor de waardering van risico's zijn geen objectieve maatstaven. Dus deskundigen kunnen slechts het materiaal aanleveren op basis waarvan keuzes gemaakt worden. Deze keuzes moeten uiteindelijk democratisch en rechtsstatelijk worden gelegitimeerd.

1.7 WAT KUNT U IN DEZE BUNDEL VERWACHTEN?

Verschillende auteurs in deze bundel nemen het in hun bijdrage op voor de burger – die volgens bijvoorbeeld Swierstra en Tonkens helemaal geen doetje is, zoals politici en ambtenaren lijken te veronderstellen. In plaats van een 'negatief' ideaal, zoals veiligheid, willen zij meer positieve idealen stellen: 'wat willen we bereiken en welke risico's zijn we bereid daarvoor te lopen?'

Marc Chavannes geeft juist aan dat politiek en media maar moeilijk weerstand kunnen bieden aan mediahypes en de daarop volgende politieke reacties. Goed nieuws is geen nieuws. Zo is de mens. Toch denkt hij dat als we het mechanisme collectief leren doorzien journalisten, ambtenaren en politici elkaar beter bij de les kunnen houden.

De media en de kiezer zitten niet te wachten op de boodschap dat tegenslag soms onvermijdelijk is, zo beschrijft Michel van Eeten het taboe op fatalisme. Burgers zijn vaak terecht wantrouwend wanneer bijvoorbeeld risico's gebagatelliseerd worden. Wel kan acceptatie van risico's verbonden worden aan belangrijke waarden, zoals onverstoortbaarheid of moed, waardoor een nieuw handelingsperspectief ontstaat.

Margo Trappenburg beschrijft op overtuigende wijze de risico-regelreflex, die maar niet te bedwingen lijkt. Burgers zijn geen verwende kinderen, zo stelt zij, en in feite geven de meeste burgers helemaal niet automatisch de overheid

de schuld. Uit mijn eigen bijdrage blijkt al dat ik het met name met haar eens ben dat meer rationaliteit geen oplossing is. En ook dat langer nadenken wel verstandig is, ook omdat het de kans biedt om een bredere participatie van burgers te organiseren.

Ira Helsloot gaat vanuit het overheidsperspectief op zoek naar meerdere bronnen voor het symptoom 'onzinnige veiligheidsregels', waaronder de steeds toenemende regulering zelf. Het verminderen van regulering vraagt wat hem betreft om stalen kaders om deskundigen tot deregulering te brengen.

Ferdinand Mertens schrijft dat inspecties risico's verminderen, risico's maken en zelf een risico vormen. Omdat er vrijwel geen risico's zijn die eenduidig en ondubbelzinnig te definiëren zijn, worden risico's tot op zekere hoogte 'gemaakt'. Omdat zowel de inspecties zelf, als de sector waarop zij toezien, belang hebben bij deze definitie van risico's is de mogelijkheid aanwezig van manipulatie. Risicobeleid in het toezicht is dus retoriek en daarom ook politiek.

Van het buitenland is ook het nodige te leren. Simon Webb deelt zijn ervaring met crisismanagement in het Verenigd Koninkrijk. Omdat het nieuws en de sociale media non-stop doorgaan, is de eerste reactie van de overheid op incidenten veel belangrijker geworden. Overhaaste maatregelen kunnen worden voorkomen door niet direct oorzaken en verantwoordelijken aan te wijzen, maar een eigen verhaal neer te zetten op basis van feitelijke informatie en veel aandacht te besteden aan direct getroffen.

Donald Macrae gaat in op de rol van risicoactoren en risico-opklopers (*risk mongers*). Steeds meer mensen hebben een direct belang bij risico. Ook hij wijst erop dat we de niet-rationele kant van het leven niet moeten verwaarlozen. Dan gaat het om waarden, geloofsovertuigingen, waarheid, wijsheid, oordeelsvermogen (*judgement*), intuïtie.

Tot slot analyseert Florentin Blanc een interessante tegenstrijdigheid. In voormalige Sovjetlanden is de traditie er een van 'totale controle' door de overheid, met als doel om alle risico uit te bannen. De huidige trend in die landen is deregulering en simplificering op basis van een meer selectieve benadering van risico's. In het Westen wordt men juist steeds meer risicoavers. Er lijkt een geloof te zijn dat meer overheidsoptreden leidt tot een veiliger maatschappij – iets wat in de Sovjet-Unie overduidelijk een misconceptie is gebleken.

De belemmerende overtuigingen die ons gevangen houden in de risico-regelreflex passeren de revue in de samenvattende analyse door Jan van Tol, evenals de oplossingsrichtingen die de auteurs voor ogen staan.

De vijftien voorbeelden achter in dit boek laten zien hoe risicoactoren in de praktijk zijn omgegaan met verschillende situaties, en vormen daarmee een interessante toetssteen voor de analyses en aanbevelingen van de auteurs.

Margo Trappenburg

2.1 DE RISICO-REGELREFLEXTHEORIE

De ambtenaar had het allemaal netjes uitgedacht. Hij had er rapporten over gelezen van geleerde wetenschappers¹ en essays van verstandige publicisten.² Hij had contact gelegd met collega's in het buitenland.³ Hij was lid van een projectgroep en ze hadden in die projectgroep gebrainstormd en uitvoerig ervaringen uitgewisseld. En het zat dus zo.

Om de zoveel tijd gebeurt er iets naars.

Er bezwijkt een rivierdijk.

Ergens op een kinderdagverblijf raakt een baby bekneld tussen de spijlen van haar bedje en stikt.

In een verpleeghuis worden vier bewoners ziek door salmonellavergiftiging, vermoedelijk opgelopen door het eten van kippensoep bij de lunch.

Tientallen mensen raken besmet met legionella na een bezoekje aan een bloemententoonstelling.

In een willekeurig ziekenhuis blijkt een medicijnverslaafde neuroloog te werken die al jarenlang verkeerde diagnoses stelt.

Er breekt brand uit in een café vol jongeren. Enkele jongeren komen om het leven. Anderen zullen hun leven lang littekens houden.

Uit een nieuwe ondergrondse CO₂-opslag ontsnapt gas. Vijftien kinderen op een naburige basisschool moeten in het ziekenhuis worden behandeld voor ademhalingsproblemen.

Of nog iets anders.

* Een kortere versie van dit essay verscheen op 15 mei 2010 in *NRC Handelsblad*.

1 I. Helsloot, R. Pieterman & J.C. Hanekamp, *Risico's en redelijkheid. Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

2 P. Hilhorst & D. van Wieringen, *De emancipatie van de risicodragers. Afscheid van een paternalistische veiligheidsbeleid*. Essay in opdracht van het ministerie van VROM, 2003.

3 Risk and Regulation Advisory Council, *Response with Responsibility. Policy-making for Public Risk in the 21st Century*, 2009.

Het incident komt uitvoerig in de krant. Het wordt een item op *Netwerk. Hart van Nederland* besteedt er aandacht aan. Boze burgers spreken hun verontwaardiging uit op websites. Politici uit oppositiefracties in het parlement of de gemeenteraad laten weten dat zij altijd al hebben gezegd dat de rivierdijken moesten worden versterkt, dat er meer toezicht moest zijn op verpleeghuizen en kinderdagverblijven, dat brandvoorschriften veel strenger moeten worden gehandhaafd, dat we veel alerter moeten zijn op de waterhuishouding van alle mogelijke publiek toegankelijke instellingen en dat we aan die ondergrondse CO₂-opslag nooit hadden moeten beginnen. Verantwoordelijke wethouders, staatssecretarissen en ministers worden streng ondervraagd. Enkelen verdedigen hun beleid en voeren aan dat er altijd wel eens iets misgaat. 'Waar gehakt wordt vallen spaanders.' 'Het is heel treurig, maar honderd procent veiligheid bestaat niet.' Maar de meeste politici gaan direct overstag. Zij beloven dat ze nieuwe regels zullen laten opstellen, dat ze strenger gaan controleren, dat ze er alles aan zullen doen om herhaling van het incident te voorkomen.

We noemen dit de 'risico-regelreflex', zegt de ambtenaar.

Na aanpassing van het controleregime, of na de inwerkingtreding van de nieuwe regels kunnen er twee dingen gebeuren. Ofwel, er vindt desondanks een nieuw incident plaats, wat leidt tot een roep om nog striktere regelgeving, dan wel nog strengere handhaving. Ofwel, er vindt geen nieuw incident plaats en dan gaan burgers klagen over verstikkende regels. Kan het niet een tandje minder met de bizarre eisen aan douches in de kleedkamers op de voetbalclub? Om de haverklap zijn de douches buiten gebruik omdat ze niet legionella-proof zijn bevonden. Is het niet heel onfris om al die kleine voetballers ongewassen naar huis te sturen? Is het niet jammer dat bejaarden in verpleeghuizen alleen nog *cup-a-soup* mogen eten tussen de middag, omdat zelfgemaakte soep niet voldoet aan de strenge hygiëne-eisen, ingevoerd na het salmonella-incident? Gaat het niet ver om te eisen dat slapen in kinderdagverblijven onder permanent toezicht van een leidster moet geschieden? Zou het niet voldoende zijn als een leidster zo af en toe om een hoekje kijkt en daarna weer gaat spelen met de kinderen die wakker zijn?

We weten ook wat we moeten doen aan de risico-regelreflex, zegt de ambtenaar met een zweem van trots.

Er zijn maar liefst vier verschillende oplossingen, die je een voor een, of na elkaar, of in wisselende combinaties, of allemaal tegelijk zou kunnen inzetten.

De eerste oplossing is: *meer verantwoordelijkheid naar de burger*. Verzorgingsstaten die van de wieg tot het graf ieder risico afdekken zijn uit de tijd. We willen geen 'nanny state' zijn. Soms gaan er dingen mis en dan moet de burger zelf opdraaien voor de gevolgen.

De tweede oplossing is: *meer rationaliteit*. Dat moet je zo zien. Honderd procent veiligheid bestaat niet, want we willen ook nog geld overhouden voor andere dingen. Bij een gegeven veiligheidsbudget zou je dus eigenlijk moeten gaan kijken hoe je de opbrengst kunt maximaliseren. Hoeveel mensenlevens red je als je het veiligheidsbudget voor de helft besteedt aan intensievere inspectie in de zorg? Hoeveel mensenlevens zou je redden als je hetzelfde bedrag zou besteden aan extra controle op brand- en veiligheidsvoorschriften in de horeca, sportverenigingen en attractieparken? Of aan meer politie op straat? Of aan het opknappen van het spoorwegnet? Dat zou je allemaal naast elkaar moeten zetten en dan kies je voor de optie die bij een gegeven budget de meeste veiligheidswinst oplevert.

De derde oplossing is: *meer democratie*. Veiligheidsbeleid is altijd een kwestie van keuzes maken en prioriteiten stellen. Daar moeten burgers over mee kunnen praten. Willen ze meer controle op alcohol in het verkeer? Of liever strenger toezicht op de brandvoorschriften? Of juist meer mankracht bij de controle van fabrieken die milieuvervuilende stoffen gebruiken? Als je de burger daar inspraak in geeft, kan die burger er beter mee leven dat andere dingen moeten wijken. Dan heeft hij daar immers zelf voor gekozen.

En de vierde oplossing is: *langer afwachten*, zegt de ambtenaar, een beetje verontschuldigd. Voordat je nieuwe regels uitvaardigt eerst de tijd nemen om alle nadelen daarvan op een rijtje te zetten en die af te wegen tegen de voor- en nadelen van de status-quo. Klinkt niet heel stoer en ook niet spectaculair, maar kan toch ook verstandig zijn.

En nu hebben we nog één vraag, zegt de ambtenaar. Wij weten hoe het werkt. Wij weten wat we eraan zouden moeten doen. Hoe komt het dat we dat nog steeds niet hebben gedaan? Waarom lukt het ons niet om de risico-regelreflex te bedwingen?

Over die vraag gaat het in dit essay. Achtereenvolgens zal ik een aantal elementen van de risico-regelreflextheorie (verder RRRT) en de geponeerde oplossingen langslopen. Ik doe dat aan de hand van een zestal stellingen. Twee over de probleemanalyse, en vier over de vier geponeerde oplossingen voor de risico-regelreflex.

2.2 BURGERS ZIJN GEEN VERWENDE KINDEREN

Een van de leidende gedachten achter de RRRT is dat wij, burgers, geneigd zouden zijn bij ieder incident de overheid de schuld te geven. Zoals ik het ooit zag uitgetekend in een leuke cartoon van Anton Dingeman in *Trouw*: 'Regen tijdens het weekend? Dat pik ik niet. Ik ga PVV stemmen.' Wie beter nadenkt

over deze typering van de moderne burger ziet dat dit beeld behoorlijk overtrokken is. De meeste burgers geven de overheid niet de schuld als hun vakantie verregent, als hun huwelijk stukloopt, als hun auto kapotgaat, als hun vader aan de drank is, of als hun zoon niet goed mee kan op school. In het geval van gezondheidsproblemen zijn we in toenemende mate geneigd de schuld bij onszelf te zoeken. Diabetes type II wordt veroorzaakt door overgewicht en overgewicht komt door te veel eten en te weinig lichaamsbeweging. Hart- en vaatziekten hebben vaak te maken met roken. Dat geldt ook voor longkanker. Leverproblemen hangen samen met alcoholmisbruik.

Kanker

- Mama ... Jorinde uit groep 6 heeft kanker.
- Leukemie. Ja, ik weet het schat. Meester Veldhuis stuurde alle ouders een e-mail.
- Hoe kun je dat krijgen?
- Dat weten de dokters niet precies. Dat is waarschijnlijk een geval van hele dikke pech. Hopelijk kunnen de dokters haar weer beter maken.
- Op school zeggen ze dat je kanker kunt krijgen als je alles opkropt. Dat het daardoor komt.
- Wie zegt dat? Jouw meester toch niet?
- Nee gewoon, kinderen. Dat zeiden hun ouders.
- Ziekte is nooit je eigen schuld, lieverd. Zeker niet als je nog klein bent.
- Wel als je rookt toch? Of als je te dik bent?
- Een klein beetje. Er zijn heel veel mensen te dik en die worden lang niet allemaal ziek. En dat geldt voor rokers ook.

Bij een voorheen klassieke overheidstaak als criminaliteitsbestrijding geven we tegenwoordig ook eerder onszelf dan de overheid de schuld als het misgaat.

Diefstal

- Je portemonnee is gerold? Waar dan?
- Gewoon op mijn werk. Op m'n kamer.
- Sluit jij je kamer niet af dan?
- Wel als ik lang weg moet. Of als ik ga lunchen. Maar niet als ik even naar de wc ben.
- Even naar de wc en toen is je portemonnee gepikt? Dat lijkt me heel stug.

- Even naar de wc en toen liep ik Steven tegen het lijf en hebben we bijgepraat over die toestand met personeelszaken.
- Hoe kun je nu zo oliekoekendom zijn om dan niet even terug te gaan om je deur op slot te doen?
- Ja, dat heb ik mezelf ook al tien keer voorgehouden. Ik ben al gestraft. Ik moet al mijn pasjes blokkeren en een vreselijke hoeveelheid abonnementen opnieuw gaan aanvragen. Doe nu even lief tegen me.

Als je autoradio of je tomtom uit je auto wordt gestolen is dat je eigen schuld. Dan had je ze maar uit het zicht moeten leggen of mee moeten nemen terwijl je de stad in ging. Als je mobieltje wordt gepikt tijdens je voetbalwedstrijd is dat je eigen schuld. Je moet je mobieltje in een kluisje stoppen, aan de trainer geven of überhaupt niet meenemen. Je weet immers niet wie er allemaal rondlopen op je voetbalclub. Je moet je kamer afsluiten op je werk, je spullen achter slot en grendel opbergen op school, je portemonnee onder in je tas stoppen als je de stad in gaat en je fiets met hangsloten verankeren aan de vaste wereld voor je hem alleen achterlaat. Nog herinner ik mij de schrik van een Amsterdamse collega toen ik – provinciale Leidse – mijn jas ergens buiten ons collegelokaal aan een kapstok wilde ophangen. ('Aan een kapstok? In Amsterdam?')

Veel burgers zullen zich niet herkennen in het beeld van verwende kinderen die de overheid van alles de schuld geven en overal voor verantwoordelijk houden.

2.3 DE RISICO-REGELREFLEX VLOEIT VOORT UIT ONZE BESTE EIGENSCHAPPEN EN IS DAAROM LASTIG AF TE SCHAFFEN

Een andere vooronderstelling van de RRRT lijkt te zijn dat de risico-regelreflex voortvloeit uit kwalijke eigenschappen: een overdreven hang naar zekerheid en veiligheid, een nogal kinderachtige 'pech moet weg'-houding. Deze vooronderstelling is discutabel. Met minstens evenveel recht zou je kunnen zeggen dat de risico-regelreflex een van de meest waardevolle onderdelen is van onze cultuur.

Begin 2010 verscheen het boek *Nomade*, van de hand van Ayaan Hirsi Ali. Hirsi Ali kijkt in dit boek terug op de islamitische nomadencultuur waarin zij opgroeide en vergelijkt die met de heidense cultuur in Amerika en West-Europa. Een van de meest opvallende verschillen die Hirsi Ali signaleert, heeft te maken met uiteenlopende visies op alle mogelijke vormen van ellende en tegenslag. In de nomadische cultuur van Hirsi Ali's Somalische clans heerst een fatalistische visie op narigheid. Men gaat ervan uit dat Allah het zo heeft

gewild en men legt zich bij de wil van Allah neer. Droogte, hitte, ziekte, honger, armoede: je hebt het allemaal maar te accepteren. In de Nederlandse cultuur is dat anders. Bij ons heeft men het idee dat honger, ziekte, armoede en gebrek natuurlijke of maatschappelijke *problemen* zijn, die je kunt oplossen, waar je iets aan kunt doen. Wij bouwen dijken, leggen wegen aan, organiseren ziekenverzorging, graven kanalen en creëren socialeverzekeringssystemen. Als er iets naars gebeurt waarvan wij onszelf niet de schuld kunnen geven, omdat het echt onze eigen schuld niet is (we hebben het dus niet over stukgelopen relaties, gestolen fietsen, longkanker of diabetes type II), dan is onze primaire respons activistisch. We willen helpen, we willen de slachtoffers steunen, we willen zorgen dat het niet nog eens gebeurt. Simpelweg gaan huilen of rouwen is bij buitenproportioneel verdriet voor veel mensen onvoldoende. Zij willen iets doen, zij willen er nog iets goeds van maken.

De dodehoekspiegel

Schrijfster, dichteres en psychotherapeut Anna Enquist schreef het boekenweekgeschenk 2002. Kort na de voltooiing, op 3 augustus 2001, werd haar dochter Margit (27), fietsend op de Dam, door een rechtsafslaande vrachtwagenchauffeur doodgereden.

Enquist: 'Meteen nadat het gebeurd was, heb ik een brief aan de burgemeester geschreven. Om te vragen waarom ze niet aparte stoplichten voor rechtsafgaand en doorgaand verkeer hebben, als ze weten dat die vrachtautochauffeurs niets kunnen zien zonder dodehoekspiegel. Dat is een gegeven waarmee je volgens mij als gemeente rekening zou moeten houden.'

Interviewer: 'Er is een effectieve dodehoekspiegel ontworpen.'

Enquist: 'Ja, maar die kost zeventig euro; dat vinden ze te duur. En dan krijgen ze nog de helft als subsidie van het ministerie van Verkeer. Maar er zijn meer kosten; zo'n vrachtauto is ook een halve dag uit de running, de chauffeur moet getraind worden om erin te kijken.'

Interviewer: 'De ontwerper heeft die spiegel bedacht nadat zijn dertienjarige zontje vijf jaar geleden was omgekomen bij net zo'n ongeval.'

Enquist: 'Ja, ik weet het. Die meneer heeft mij een brief geschreven.'

Interviewer: 'Als mensen zo'n enorme ramp overkomt, zie je vaak dat ze actie gaan voeren. Een soort zingeving zoeken, alsof de ramp dan niet helemaal voor niets is geweest.'

Enquist: 'Dat is eigenlijk wat ik ook doe. Ik probeer het toch steeds aan de orde te stellen. Zolang er niets gebeurt, zijn er elke week weer nieuwe ouders die in dezelfde situatie als wij verzeild raken. Als je ziet wat een ravage dat aanricht, niet alleen in ons gezin, maar ook in de vriendenkring van mijn dochter: als je dat nou kan voorkomen. Er zijn natuurlijk heel veel dingen die je niet kunt voorkomen. Als mensen kanker krijgen, of enge ziektes, of weet ik wat, en sterven... nou ja, daar is niks aan te doen. Maar hier is iets aan te doen, en toch doet men het niet!'

Pauline Sinnema, Interview met Anna Enquist, *Het Parool*, 9 mei 2003 (ingekort fragment)

Actie bij de Raad voor de Kinderbescherming

De lastige tiener Pascal Keijzer werd op 30 april 2007 op gruwelijke wijze vermoord. Tijdens een drugsdeal stak zijn moordenaar een heggenschaar in zijn nek. Vervolgens reed hij samen met een maat over de jongen heen.

Ruim 2,5 jaar later betaalt de Raad voor de Kinderbescherming zijn vader Jack Keijzer enkele duizenden euro's. 'Dat dit geld is bestemd om kleine kinderen met aids [in Afrika, red.] een menswaardiger dood te geven, geeft Pascals dood ietwat nut', zegt Jack Keijzer thuis in Hoogkarspel.

Keijzer kreeg het bedrag formeel als 'ondersteuning voor zijn maatschappelijke inzet'. Dus geen officiële compensatie voor het feit dat de hulpinstanties de vermoorde Pascal hadden moeten helpen voordat het te laat was.

Vader Keijzer: 'Maar voor mij voelt het wel degelijk als een bevestiging dat ze vinden dat ze anders hadden kunnen en moeten omgaan met deze zaak. Ik schreef aan Jeugdzorg dat Pascal aan de drugs was, niet naar school ging en dat hij werd bedreigd met moord. Jeugdzorg maakte er melding van bij de Raad voor de Kinderbescherming. Ik dacht: zo, nu komt de hulp op gang.'

Pas drie weken later kreeg Keijzer een ontvangstbevestiging van de Raad voor de Kinderbescherming. 'We zullen binnenkort contact opnemen voor een beschermingsonderzoek', stond daarin. Keijzer: 'Ik dacht dat binnenkort ook werkelijk binnenkort betekende. Op 3 mei heb ik ze zelf maar gebeld. "Leg het dossier van mijn zoon maar onder op de stapel", zei ik. "Pascal is dood."'

Keijzer zucht. 'Het heeft me diep geraakt. De Raad moet een kind beschermen. In plaats daarvan hebben ze ons zeven weken laten aanmodderen. Of de hulp was gelukt, is een vraag van een andere orde, maar ze hebben nooit een poging ondernomen. Dat vind ik verschrikkelijk.'

Maaïke Ruepert, 'Kinderbescherming betaalt vader vermoorde Pascal Keijzer (16) duizenden euro's', *Algemeen Dagblad*, 21 november 2009 (ingekort fragment)

Het zal niet meevallen de culturele reflex om iets te willen doen na grote rampen of groot verdriet – in principe een mooie reflex waar onze cultuur veel aan te danken heeft – te veranderen, zelfs al zouden we het willen. Wat moet ervoor in de plaats komen? Fatalistische acceptatie?⁴ Het meest logische alternatief voor een roep om overheidsingrijpen is een gang naar de rechter om andere burgers aansprakelijk te stellen. Op die manier treedt de risico-regelreflex niet op, maar het is de vraag of de Amerikaanse claimcultuur te prefereren is. We kennen allemaal de hilarische voorbeelden van Amerikaanse fabrikanten die zich tegen alle mogelijke schadeclaims moeten indekken ('Leg uw natte huisdier niet in de magnetron') en van Amerikaanse dokters die torenhoge premies moeten betalen om zich te verzekeren tegen aansprakelijkheid als gevolg van medische fouten.

2.4 DE OVERHEIDSOPVOEDING IS INCONSISTENT

De eerste oplossing voor de risico-regelreflex was meer verantwoordelijkheid naar de burger. Het is een oplossing waarvan we ons kunnen afvragen of de overheid dit wel echt wil.

Op twee beleidsterreinen heeft de overheid nu al een grote verantwoordelijkheid bij burgers neergelegd: op dat van de gezondheidszorg en op het terrein van de criminaliteitsbestrijding (zie hierboven). Op beide terreinen mag de burger zijn of haar eigen risico's afwegen. Maar op beide terreinen is het zelf mogen uitzoeken gebonden aan strikte grenzen. Echt zelf verantwoordelijkheid nemen lijkt niet de bedoeling.

2.4.1 *De gezondheidszorg*

Wel of niet roken, wel of niet sporten, meer of minder alcohol gebruiken: dat mag de burger zelf bepalen. Sinds 2006 mag de burger bovendien zelf kiezen voor een zorgverzekeringpakket met meer of minder luxe, met meer of minder gecontracteerde zorg, met een hoog of een laag eigen risico. Maar als de burger vervolgens zijn of haar verantwoordelijkheid neemt en besluit om zijn tienerdochter niet te laten inenten tegen baarmoederhalskanker, dan

4 Dat wordt bepleit door Michel van Eeten in zijn essay verderop in deze bundel. Vgl. M. van Eeten, *Techniek van de onmacht: fatalisme in politiek en technologie* (oratie TU Delft), 2010.

is dat een brug te ver. Verstandige burgers horen zich bij inentingskwesties te verlaten op deskundigen die door de overheid als zodanig worden erkend: op de Gezondheidsraad, de GGD of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Als de burger, op basis van een eigen, particuliere risico-inschatting besluit om zich jaarlijks te laten doorlichten op dichtslibbende vaten en verdachte tumoren door middel van een MRI-scan, slaat de overheid de schrik om het hart. Zelfs al zou de burger de MRI-scan zelf kunnen betalen of kunnen verhalen op zijn particuliere verzekeraar die de scan aanbiedt in een aanvullend verzekeringspakket, dan nog doemen er levensgrote problemen op. Alle enigszins verdachte vlekjes op de scan zullen verder moeten worden onderzocht in de reguliere zorg en dat zal ten koste gaan van de tijd die dokters, verpleegkundigen en laboranten besteden aan echte patiënten. En als het niet ten koste gaat van echte patiënten zal de MRI-gekte leiden tot een forse stijging van het zorgbudget. Ook al geen lonkend vooruitzicht voor de overheid en al met al reden om de eigen verantwoordelijkheid van de burger in de zorg nadrukkelijk te begrenzen.

2.4.2 *Politie en justitie*

Op het terrein van de criminaliteitsbestrijding mag de burger een heleboel eigen boontjes doppen, maar ook hier is de boodschap niet ondubbelzinnig. De burger moet zijn huis proberen te beveiligen tegen inbraak, hij moet vooral kijkgaatjes aanbrengen in de deur om te kunnen zien wie er bij hem aanbelt, hij moet zijn bagage zelf in de gaten houden en nergens onbeheerd achterlaten. Het is echter weer helemaal niet de bedoeling dat vrouwen pepperspray meenemen in hun handtas om zelf eventuele belagers van zich af te kunnen houden als zij een avondje gaan stappen. Het is niet de bedoeling dat winkeliers een honkbalknuppel klaarleggen onder de kassa voor het geval dat iemand het voorzien heeft op de inhoud van hun kas. De overheid is er vooralsnog minder uitgesproken op tegen als burgers op eigen houtje boeven gaan opsporen en incriminerende filmpjes op internet zetten, maar het is goed voorstelbaar dat ook dit niet de bedoeling is als er wordt aangedrongen op eigen verantwoordelijkheid van de burgers.

Het lijkt verstandig dat de overheid zich realiseert dat een verschuiving van verantwoordelijkheid naar de burger niet goed valt bij die burger als daar allerlei haken en ogen aan vastzitten.⁵

5 Overigens is het huidige kabinet van plan burgers meer ruimte te geven om hun eigen veiligheid te beschermen, getuige de volgende passage in het regeerakkoord: 'In een aanwijzing aan het Openbaar Ministerie en politie wordt vastgelegd dat personen die zichzelf in eigen huis of bedrijf verdedigen tegen overvallers of inbrekers niet worden geconfronteerd

Eigen veiligheid regelen

Veel wordt verwacht van Burgernet: een vorm van samenwerking waarbij burger en politie direct contact onderhouden. Wie zich opgeeft als deelnemer, wordt af en toe gevraagd te fungeren als de ogen en oren van de politie.

Het enthousiasme van politie en burgemeesters is verrassend, gezien de bescheiden effectiviteit van Burgernet. De echte winst, zeggen betrokkenen, is het 'zachte resultaat'. Het betrekken van burgers bij hun veiligheid verhoogt het veiligheidsgevoel onder inwoners en hun tevredenheid over de politie. Dat bleek uit een enquête onder deelnemers.

Burgerparticipatie heeft echter ook een keerzijde: burgers kunnen doorschieten in hun rol als boevenvanger. Zo gaan in veel steden burgers zelf surveilleren na een sms over bijvoorbeeld een vermist kind. 'En?', roepen zij dan naar iedere agent op straat. Die moeten wennen aan het idee dat sommige voorbijgangers ook zijn opgetrommeld door de meldkamer.

Een stapje verder gaan burgers die zelf hun gestolen fiets gaan zoeken op marktplaats.nl en dan ergens afspreken met de aanbieder. 'Dat gaat te ver', vindt inspecteur Teun Vet die in het Korps Friesland verantwoordelijk is voor Burgernet. 'Het moet wel veilig blijven.' Ook iedereen die voor eigenrichting kiest, waarschuwt de inspecteur, gaat mee naar het bureau.

Minister van Justitie Hirsch Ballin maakt graag een onderscheid tussen burgerparticipatie en burgeropsporing. Als iedere Nederlander zich ontpopt tot speurneus, vreest hij, kunnen wettelijke waarborgen bij opsporing worden omzeild.

Als voorbeeld noemt hij voorafgaande toestemming van de rechter-commissaris en de verplichting tot nauwkeurige verslaglegging. Hirsch Ballin formuleerde het zo: 'We willen niet in een politiestaat leven, maar al helemaal niet in een amateurpolitiestaat.'

Noël van Bommel, 'Spreek eerst de dader aan en bel daarna de politie', *de Volkskrant*, 21 april 2010 (ingekort fragment)

met een aanhouding tenzij de rechter-commissaris opvordering van het OM besluit tot inbewaringstelling van de zelfverdediger omdat er duidelijke aanwijzingen zijn van eigenrichting.'

2.5 MEER RATIONALITEIT ZAL NIET WERKEN WANT ONGELIJKSOORTIGE RISICO'S KUN JE NIET TEGEN ELKAAR AFWEGEN

De tweede oplossing voor het risico-regelprobleem was meer rationaliteit.⁶ Je moet niet na ieder incident lukraak gaan investeren in maatregelen om soortgelijke incidenten te voorkomen, je kunt veel beter rationeel afwegen hoe je voor zo min mogelijk geld zo veel mogelijk veiligheid kunt realiseren. Deze oplossing gaat ervan uit dat mensen en overheden in staat zijn ongelijksoortige risico's op rationele wijze met elkaar te vergelijken. Dat zijn ze niet.

Een voorbeeld. Een fictieve uitzending van een actualiteitenrubriek aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen. De presentator laat een zak met geld zien (zeg: 100.000 euro). Vervolgens is de vraag hoe we dat geld gaan besteden en daarvoor noemt de presentator drie mogelijkheden.

We kunnen het besteden aan extra verlichting op een onveilig parkeerterrein waar vorig jaar twee jonge vrouwen zijn verkracht.

We kunnen het besteden aan de ventilatie op basisschool de Tweemaster, waar de luchtkwaliteit te wensen overlaat. Onderzoek heeft uitgewezen dat de luchtkwaliteit op basisscholen invloed heeft op het concentratievermogen en bij gevolg ook op de leerprestaties van kinderen.

Of we kunnen het besteden aan het salaris van twee extra medewerkers bij de gemeentereinigingsdienst, die vervolgens kunnen gaan schoonmaken in een achterstandswijk. Onderzoek heeft ook laten zien dat straten waar niet wordt schoongemaakt steeds viezer worden en van lieverlee ook onveiliger.

Vervolgens vraagt een verslaggever aan burgers en aspirant-gemeenteraadsleden wat ze kiezen en waarom. Waarschijnlijk zullen er best burgers en politici zijn die een keuze durven maken en deze kunnen beargumenteren, maar hun keuze is niet gebaseerd op een ingewikkelde rekensom. Burgers en politici zijn niet in hun hoofd bezig het risico op verkrachting uit te drukken in veiligheidspunten, om vervolgens de leerprestaties op de Tweemaster en de veiligheid in de achterstandswijk te vertalen in gelijksoortige punten. Wat burgers en politici doen in zo'n geval is een politieke keuze maken: ze vinden het welbevinden van burgers in achterstandswijken belangrijker dan de leerprestaties op basisscholen of vice versa. Ze vinden veiligheid op straat een primaire, misschien wel de allerbelangrijkste overheidstaak, belangrijker dan het onderwijs, of vice versa. Het idee dat je politieke keuzes kunt vervangen door wetenschappelijk verantwoorde rationele rekensommen is een illusie.

⁶ Vergelijk Margo Trappenburg, 'Wegen en meten', *NRC Handelsblad* (column) 7 juli 2006. Via www.margotrappenburg.nl.

2.6 MEER DEMOCRATIE IS LANG NIET ALTIJD EEN OPLOSSING

De derde oplossing was: meer democratie. Laat burgers zien dat niet alles tegelijk kan en laat ze zelf afwegingen maken. Een beetje zoals in de hierboven beschreven televisiereportage en bij zo'n casus zou meer democratie inderdaad kunnen werken. Maar in heel veel gevallen ook niet. Dat heeft te maken met de boevenlogica en met NIMBY-problemen. Van beide een voorbeeld.

2.6.1 *Hoe de boevenlogica democratische besluitvorming kan frustreren*

Veiligheidsbeleid is in heel veel gevallen handhavingsbeleid. Er zijn talloze voorschriften: over verkeersveiligheid, hygiëne in de horeca en in zorginstellingen, brandveiligheid in allerlei openbare gebouwen, veiligheid in publieke ruimten dankzij meer blauw op straat, veiligheid in huizen dankzij politietoezicht en zo meer, en zo verder. Nu kunnen we natuurlijk aan burgers vragen wat zij het belangrijkste vinden. We kunnen er een breed politiek-maatschappelijk debat over houden, wat leidt tot een keuze voor het een, ten koste van het ander. We stappen dan af van het onhoudbare idee dat de overheid overal tegelijk kan zijn en alles tegelijk kan doen, en nemen een met redenen omklede beslissing die kan rekenen op maatschappelijk draagvlak en die publiceren we op de gemeentelijke website.

En wat gebeurt er dan?

Ik zie ze al voor me. De caféhoudster die denkt: gelukkig, die brandvoorschriften gaan ze dit jaar niet controleren. Dan kan ik nog wel even wachten met het vervangen van die lekkende gasoven. De manager in het verpleeghuis die concludeert: we kunnen wel met minder schoonmaak toe, want ze komen dit jaar toch niet langs. De automobilist die denkt: eindelijk is dat geneuzel over de maximumsnelheid voorbij. Daar letten ze gelukkig niet meer op in deze gemeente. Of de inbreker, die zijn kansen berekent: politieursurveillance hebben ze in die en die wijken geschraapt, dus laat ik het daar eens proberen.

Je mag wel prioriteiten stellen in de handhaving (dat is zelfs onvermijdelijk), maar het is niet raadzaam dat in alle openbaarheid democratisch te doen. Dat speelt aspirant-wetsovertreders in de kaart.

2.6.2 *Democratisch beslissen, maar door wie dan?*

In heel veel andere gevallen heeft veiligheidsbeleid te maken met de keuze van locaties. Er wordt ergens, in enig democratisch gremium (de Tweede Kamer, provinciale staten, de gemeenteraad), besloten dat er meer natuur moet zijn in Nederland. Vervolgens stelt datzelfde democratische gremium vast waar die natuur moet komen. Dat is dan bijvoorbeeld in het Noord-Hollandse dorp Nederhorst den Berg, waar de polder moet worden veranderd in moerasnatuurgebied. De bewoners hebben van deskundigen begrepen dat er een vrij

grote kans bestaat dat hun huizen gaan verzakken als de grond onder water wordt gezet en zijn begrijpelijkerwijs boos en bezorgd. Wat zou er in deze context worden bedoeld met democratisch beslissen over veiligheidsbeleid? Krijgen de bewoners van Nederhorst den Berg een vetorecht? Krijgen de inwoners van Barendrecht een vetorecht als het gaat om de besluitvorming rond ondergrondse CO₂-opslag, omdat die opslag gepland staat onder hun wijk?

Als zo'n vetorecht al zou bestaan is het niet eens een echte oplossing, want daardoor zullen tamelijk veel plannen schipbreuk lijden omdat bewoners de risico's liever niet in hun buurt willen hebben ('Kan de CO₂-opslag niet bij de minister in de achtertuin, als zij het zo'n goed en veilig idee vindt? Of bij de baas van Shell?') Zelfs als er volledige compensatie wordt toegezegd zouden burgers zich blijvend kunnen verzetten. Tenslotte kost het repareren van een verzakt huis niet alleen geld maar ook tijd en energie en die laten zich niet makkelijk compenseren. Gezondheidsschade is meer dan onkosten bij de dokter. Blijvende benauwdheid valt niet op te lossen met meer geld.

En als de democratische besluitvorming op een niveau hoger wordt gesitueerd (bij de gemeente, de provincie of het Rijk, met inachtneming van de standpunten van belangengroepen uit Nederhorst den Berg en Barendrecht), dan is de vraag of dat ten opzichte van de burgers die de risico's lopen wel eerlijk en democratisch is.

Wonen in een moeras

Een speeltje voor bestuurders, natuurbeschermers en planologen. Zo voelen de duizend bewoners van de Horstermeerpolder zich, zeggen ze. Al vijftien jaar wordt erover gepraat de honderdvijftig jaar oude, eivormige polder bij Nederhorst den Berg onder water te zetten, althans er een natte natuurland van te maken. Maar nog altijd verkeren de bewoners in onzekerheid of de plannen doorgaan.

Daarom pleegden de bewoners onlangs een 'staatsgreep' en scheidden zich als Republiek Horstermeerpolder af van de gemeente Wijde Meren en de rest van Nederland. Er werden slagbomen en wachthokjes geplaatst. Op bijna alle huizen wappert de republikeinse vlag met de leus Stop de kwelling van de polder. De actievoerders zijn bang dat als straks delen van de polder onder water worden gezet, zij natte voeten krijgen door kwel, water dat opwelt en voor verzakking van hun huizen zorgt. Voorzitter Leon Smits van de bewonersvereniging: 'Onze huizen zijn op het diepste punt van de polder gebouwd, omdat zich daar een zandlaag bevindt. Als het kwelwater toeneemt, wordt deze zandlaag nat en spoelt weg.'

De provincie Noord-Holland, Natuurmonumenten en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht willen ongeveer de helft van de zeshonderd hectare grote polder tot natte natuur maken. Daartoe zal het waterpeil worden verhoogd. Dat zou

voorkomen dat omliggende natuurgebieden verder verdrogen. De moerassen moeten de 'Natte As' van Nederland versterken, en de Ecologische Hoofdstructuur. Ten slotte moeten de plannen voor de Horstermeerpolder de overlast bij aanhoudende regen verminderen.

De angst van bewoners voor verzakking en ongedierte is volgens Noord-Holland niet nodig. 'Er is twee jaar gerekend aan dit plan', zegt een woordvoerder. Bovendien, zegt ze, kunnen de werkzaamheden elk moment worden gestopt als er iets misgaat.

Ook directeur Krijn Jan Provoost van de regio Noord-Holland en Utrecht van Vereniging Natuurmonumenten spreekt van een mooi plan, waarin rekening is gehouden met de belangen van velen: bewoners, boeren, natuur. 'Ik ben ervan overtuigd dat de schade voor bewoners klein zal zijn. Waarschijnlijk zullen de bewoners na een paar jaar het gebied toch wel erg mooi gaan vinden. Zo gaat het meestal.'

De actievoerders kunnen het zich moeilijk voorstellen. Ze tronen bezoekers mee naar een gebied van dertig hectare, dat tien jaar geleden als proef onder water werd gezet en zich heeft ontwikkeld tot een nat rietland. Leon Smits: 'Dit is de rimboe. Het enige wat hier groeit, is heel veel berenklauw.'

De bewoners hebben twee weken geleden gesproken met de Noord-Hollandse gedeputeerde Rob Meerhof (PvdA), sinds kort voor het project verantwoordelijk. Meerhof kwam naar de polder en rept op zijn weblog van een 'goed gesprek' met de bewoners. 'Een club mensen met grote betrokkenheid bij, en kennis van, de polder. We hebben afgesproken elkaar regelmatig te zien.'

Arjen Schreuder, 'Staatsgreep en wachthuisjes tegen "groene leugen"; Provincie, Natuurmonumenten en waterschap willen van 300 hectare Horstermeerpolder natte natuur maken', *NRC Handelsblad*, 9 maart 2010 (ingekort fragment)

2.7 LANGER NADENKEN IS WÉL VERSTANDIG

Resteert oplossing 4. Na een incident zou je de tijd moeten nemen om rustig na te denken. Niet meteen maatregelen nemen, nieuw beleid vaststellen of scherper toezicht gaan houden. Ervan uitgaan dat aan iedere beleidswijziging voor- en nadelen verbonden zijn en ook die nadelen uitvoerig belichten. Wat zal het gevolg zijn van strengere hygiëne-eisen in zorginstellingen? De kans dat bewoners en patiënten besmet raken met een of andere bacterie wordt kleiner. Dat is een voordeel. Maar wat zijn de nadelen? Zal er op grote schaal worden gekozen voor gevriesdroogd eten uit pakjes? Zullen bewoners nog

mogen helpen in de keuken als zij dat leuk vinden? Zal men ertoe overgaan de keukenservice uit te besteden aan speciale bedrijven, waardoor de instelling mogelijk minder gezellig en minder flexibel wordt?

Strengere veiligheidsvoorschriften leiden vaak tot meer bureaucratie. Het is goed om dat van tevoren te bedenken want voor veel burgers, instellingen en bedrijven is de administratieve lastendruk nu al vrij hoog. Een verdere verzwaring daarvan is nadelig, en dat moet worden meegewogen bij het nadenken over het aanscherpen van veiligheidseisen.

Nieuw beleid invoeren of strenger handhaven kost bijna altijd geld. In principe betekent nieuw beleid dus lastenverzwaring voor burgers. Ook dat nadeel kan veel nadrukkelijker worden benoemd.

Oplossing 4 is niet stoer, niet sexy en weinig spectaculair. Je zou kunnen zeggen dat oplossing 4 lijdt aan een serieus imagoprobleem. Niettemin biedt oplossing 4 de meeste kans om iets aan de risico-regelreflex te veranderen.

Deel 2 Meer specifieke invalshoeken



Marc Chavannes

Risico. Een schrikwekkend begrip in het Nederland van 2010. Risico is het laatste waar we op zitten te wachten. Daar moeten we ons tegen wapenen, liefst tegen verzekeren, desnoods achteraf. Bij die altijd aansprakelijke en aanspreekbare verzekeraar, de staat, ons universele vangnet.

Wat nu? Wil de staat niet meer garant staan? De burger mondig en zelfstandig? Mooi, maar dan hoeft je toch niet voor alle ellende van de wereld op te draaien? Ja, maar de overheid moest de banken redden – die als commerciële ondernemingen hun risico's verkeerd hadden getaxeerd – en nu moet de overheid tientallen miljarden bezuinigen. Dus er is geen geld meer voor al die risico's van gewone mensen.

Waar zijn ze mee bezig, daar in Den Haag? Zijn we dan zelf verantwoordelijk voor het hoogwater in de Maas dat ons huis wegspoelt? Voor al die gekken met bivakmutsen die onze winkel overvallen? Voor al die ziektes die je kunt oplopen, misschien wel door chemische lozingen in de Rijn?

De overheid staat steeds vaker met de mond vol tanden. Wekelijks verschijnt een bewindsmens achter de regeringstafel om te reageren op de laatste bron van publieke opwindings. En hoe vaak antwoordt hij of zij niet: heel naar wat er is gebeurd, ik ga er niet over, maar ik zal kijken wat ik eraan kan doen.

Sinds een waaier aan overheidsstaken is verzelfstandigd of helemaal afgestoten heeft de overheid als collectieve risicodragers een permanent probleem bij alles wat anders dan perfect loopt: zij heeft er weinig mee te maken gehad maar wordt er wel op aangesproken. De OV-chipkaart of openhartoperaties, te veel opgepot geld bij scholen, wachtlijsten voor een rijbewijs, het dreigende verdwijnen van Lingo: het parlement klopt namens ons aan de rijkspoort. En bestendigt daarmee een misverstand.

1 Onze relatief hoog ontwikkelde samenleving is weggegroeid van de mogelijkheid dat dingen misgaan. Wij zijn vervreemd van risico. Om uiteenlopende redenen verrichten pers, bureaucratie en politiek stelselmatig hand- en spandiensten aan deze fictieve kijk op de werkelijkheid.

Wie de programma's van de politieke partijen in 2010 napluist op 'risico' blijft met betrekkelijk lege handen achter. De PvdA zegt als een van de weinige: 'er bestaat geen wereld waarin alle risico's uitgebannen zijn door perfecte

regels en onfeilbaar toezicht'. Maar de politieke praktijk van het Binnenhof is natuurlijk anders. Een lawine aan spoeddebatjes komt voort uit risicoverontwaardiging.

Al in 2003 schreven Pieter Hilhorst en Danielle van Wieringen: 'Politiek verantwoordelijken durven nooit te zeggen dat risico's acceptabel zijn. Liever tonen zij hun daadkracht door regels aan te scherpen en een kordate handhaving te beloven van bestaande regels. Uitvoering van deze vrome voornemens levert steevast problemen op. Regels blijken namelijk vaak onderling tegenstrijdig te zijn. Van de brandweer mag de papiercontainer niet binnen staan. Van de milieuambtenaar mag hij niet buiten staan.'¹

Klinkt vertrouwd. In zeven jaar is Nederland niet erg veranderd. De tegengestelde krachten zijn ook zo verslavend. Het is heerlijk om medeleven en daadkracht te tonen, want zelfs slordige daadkracht en overlappende regels geven een tijdelijke verlichting van de risicopijn. Toegenomen regelhinder en overheidsuitgaven voor impulsief mededogen bijten pas later.

2 De hang naar het garanderen van een risicoloos leven is een late verschijningsvorm van de illusie van de maakbare samenleving. In de jaren van de groei van de verzorgingsstaat werd die maakbare samenleving vooral vormgegeven in financiële regelingen, vergoedingen voor geleden nadeel. Nu bezuinigen op dat soort regelingen alweer jaren de toon zet, kunnen er geen nieuwe regelingen worden opgetuigd. Wat resteert zijn woorden.

Een spoeddebat over de Noord-Zuidlijn, een spoeddebat over Mozambique, over Koos H., over 'climategate', over de N200 door Halfweg, over de ontsnapte pedofiel, het vakantieverblijf van de kroonprins en over varkenstransporten. Spoeddebatten zijn een ware plaag, vindt ook de Kamer zelf. Maar wel een lekkere plaag.

3 De huidige, veel goedkopere manier van risicoloosheid aanbieden is repressie door regelgeving, voorlichting of een combinatie van beide.

Na 'Volendam' of 'Enschede' keek iedere gemeente wel dubbel uit: zoiets mag 'bij ons' niet gebeuren. Ook zonder dat Den Haag maatregelen neemt. Maar niet-aandraaien van de controleknop was geen optie. Na een aantal jaren blijkt de regeldruk vergroot – en moeilijk te bewijzen dat toegenomen toezicht nieuwe rampen heeft voorkomen. Afschaffen van dergelijke regels met bijbehorende toezichtcarrousel is lastig en levert weinig politieke spaarpunten op. Overigens is er weinig kritiek als het wel gebeurt.

1 P. Hilhorst & D. van Wieringen, *De emancipatie van de risicodragers. Afscheid van een paternalistische veiligheidspolitiek*. Essay in opdracht van het ministerie van VROM, 2003.

Tot wat voor onzinnige resultaten risicovrees en regelzucht leiden, is te zien aan de korte geschiedenis van het gastouderschap. Al jaren worden Nederlandse vrouwen aangemoedigd te gaan werken. Kinderen geen bezwaar. Maar die moeten wel ergens blijven. Van oudsher had dit gezinsland daar weinig voor geregeld. Kinderopvang was duur en schaars.

Het buitenshuis werken van vaders en moeders tegelijk kwam pas op gang toen bureaus, vriendinnen en familieleden tegen een bescheiden vergoeding de kinderen konden gaan opvangen. Leve het gastouderschap. Tienduizenden gastouders kregen een toeslag om het wat aantrekkelijker te maken, tienduizenden vrouwen en een paar extra mannen gingen met een gerust hart aan het werk, honderdduizend kinderen waren veilig onderdak.

Maar toen kwamen de verhalen over misbruik van de regeling. Verontwaardiging. De eerste ambtelijke reactie: gastouders moeten aangesloten zijn bij bureaus. Die voegen niets toe en kosten geld, maar het risico op fraude leek afgedekt. Tot sommige van die bureaus malafide bleken.

Tweede ambtelijke reactie: de bureaus moeten worden gekeurd door een brancheorganisatie. Zekerheid op papier. En als we eenmaal bezig zijn een systeem gebaseerd op wantrouwen uit te bouwen, dan gaan we ver. Dus gastouderbureaus worden verder opgetuigd. Zij moeten een pedagogisch beleidsplan opstellen. Dat is maar het begin.

Oppasouders moeten de 'risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid' en het 'protocol kindermishandeling' kennen en verklaren ernaar te handelen. Zij moeten natuurlijk een kinder-EHBO-diploma hebben. En een genummerd Certificaat Goed Gastouderschap halen, na het met goed gevolg afleggen van een 'cursus oppasouder'. Dat kost € 900, maar daar kan maximaal € 675 subsidie voor worden aangevraagd. Wel even een portfolio overleggen met diploma's, bewijzen van geschiktheid en relevante ervaring. En een *assessment* ondergaan.

De administratieve lava stroomt verder, alle animo van de gastouders verschroeiend. Ze moeten aan steeds weer zwaardere eisen voldoen. Zich inschrijven bij de gemeente. We willen geen beunhazen! De oppashuizen moeten natuurlijk worden gekeurd op slakken, luis, motten en kakkerlakken. Een ambtenaar komt onaangekondigd uw huis inspecteren, dus hou het netjes. En als deze ongenode inspecteur van uw leven de 'meldplicht kindermishandeling' respecteert kunt u maar beter met uw eigen kinderen afspreken dat zij verklaren dat u een heel fijne ouder bent. Hopelijk vertonen zij geen striemen van het bomen klimmen tijdens de inspectie.

4 *Rijksambtenaren hebben een toegenomen neiging zich in te dekken na een ramp. Maasmeisje, griep, Schipholbrand, vulkaan. Logisch: zij kunnen er niet meer zeker van zijn of hun minister zijn politieke verantwoordelijkheid neemt. Als er dan iemand*

moet hangen is het meer dan eens de topambtenaar in kwestie. Baanbrekend voorbeeld was de paspoortaffaire midden jaren tachtig.

Veel politieke ambtsdragers vragen: kon ik er iets aan doen? Terwijl veel burgers willen weten hoe het kon gebeuren. Politieke bestuurders werken steeds meer met het begrip 'schuldaansprakelijkheid' in plaats van met 'risicoaansprakelijkheid'. P.H. Donner hanteert meestal de klassieke ministeriële verantwoordelijkheid, Hirsch Ballin neigt naar de schuldvariant. Ambtenaren die zich indekken, stellen hun bewindspersoon 'krachtig ingrijpen' voor. Wetend dat het alleen op korte termijn publicitair soelaas biedt.

5 Naarmate de overheid de burger meer als klant is gaan aanspreken, wordt zij meer gezien als producent van diensten, van veiligheid en in ruimere zin van een bestaan zonder al te grote zorgen. Dat brengt verwachtingen met zich mee die worden ervoeren als een garantie. En aansprakelijkstelling die past binnen de Amerikaanse claimcultuur. Wij klant, u leverancier. Het heeft een passief type burgerschap met zich meegebracht, waarin gemeenschap en gedeelde verantwoordelijkheid incurante begrippen zijn geworden.

Vertrekkende Kamerleden, en niet de slechtste, klagen in kleine kring dat zij binnen fractie en partij werden afgestraft voor pogingen dit soort kortetermijnmechanismen aan de kaak te stellen en te doorbreken. Het levert een lage plaats op de volgende kieslijst op als je de fractie of de bevriende bewindspersonen aanraadt de burger een realistische risicobeleving voor te houden, en niet op iedere Grote Pech te reageren met Beleid.

In zulke vertrekgesprekken wordt vaak verwezen naar de pers als aanjager van een infernale cyclus van snel effectbejag door 'beleid te beloven'. Dat zou het bijna onmogelijk maken langetermijndenken te bepleiten. Het is echter de vraag wat de kip en wat het ei is.

Scoren met een flinke beleidsreactie levert veel meer politieke vliegpunten op dan herinneren aan de eigen verantwoordelijkheid voor bouwen in de uiterwaard. Laat staan wijzen op de nadelen van de schepping en een openbare afweging maken van de risico's waar het collectief wel en niet meer voor zou moeten opdraaien.

Deze scoringsdrift wordt aangewakkerd door media-aandacht. Want zonder de zuurstof van journalistieke drukte ontstaat er geen publieke verontwaardiging die om een ferm antwoord vraagt. Van berichtje in de ochtendkrant tot gast aan de nationale tv-stamtafels is een korte route. Zonder begin van rumoer geen DWDD/Netwerk/Nieuwsuur/Pauw&Witteman-optreden. Bent u voldoende verontwaardigd om in ons programma te komen, en zo ja, wilt u dit exclusief bij ons uitventen? Mag ik er al wel over twitteren? Nja, wel dat u bij ons komt en dat u heel boos bent, maar niet waarom. Pas na de uitzending, graag met link naar onze website. Wij bellen u straks terug. We hebben nog een paar kandidaten voor opwinding.

Medialogica? Titel van een rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). Het politieke debat wordt gevoerd binnen het keurslijf van wat snel begrijpelijk en aantrekkelijk is op televisie: liever met een persoonlijke invalshoek dan een ingewikkeld thema, liever omgeven met een tegenstelling of een relletje dan een moeizaam bereikte, harmonieuze oplossing. De media controleren de politiek, maar wie controleert de controleurs?

Sindsdien heeft de beschreven logica de campagnestrategie van grote partijen sterk beïnvloed. Toch is ook de roep om zelfregulering of een nationale mediaombudsman blijven klinken. Een enkele auteur uit politiek of wetenschap riep om wettelijk ingrijpen. Maar als men het ergens niet snel eens wordt, dan wel binnen de journalistiek. Daarbij vergeleken is de wereld van politiek consensueel.

De politiek is ook weer niet zo gretig op het aanpakken van de journalistiek – er zijn handiger manieren om publiciteit te genereren. Waarschijnlijk wacht een gelegenheidsmeerderheid op een echt persschandaal vóór men een perswet durft aan te nemen. Tot die tijd heeft de beroepsgroep de kans om via een aangescherpte Raad voor de Journalistiek met ombudsfunctie de pottenkijkers op enige afstand te houden.

Maar is het de schuld van de journalistiek dat incidenten tot nieuws leiden, en sommige nieuwsfeiten tot hype uitgroeien? Zaken die een zodanige publieke aandacht krijgen dat politici zich gedwongen voelen om maatregelen te eisen. Worden volksvertegenwoordigers gegijzeld in de koplampen van Hilversum? Of zijn media en politiek zo onderling afhankelijk van elkaars diensten dat er van een ongezonde verwevenheid sprake is?

6 De pers heeft altijd gezocht naar incidenten, uitzonderingen op de regel dat de dingen vrij goed lopen in onze geordende samenleving. Journalisten maken deel uit van een samenleving die risicoschuw is. Standaardvragen na een explosie (van welk aard dan ook) zijn dan ook: wiens schuld was het, en wat gaat u eraan doen om herhaling te voorkomen?

De meeste complotten bestaan niet. Ja, journalisten halen wel eens nieuwtjes weg bij politici. Ja, politici scoren wel eens een puntje via een journalist die zij vertrouwen. Teleurstellend als het mag lijken, in mijn ervaring doen beide beroepsgroepen met bovengemiddelde ijver hun werk. Waarbij zij elkaar vaak tegenkomen, maar zelden diensten leveren in ruil voor wederdiensten.

Sommige beoefenaars zijn gewoon beter dan andere. Politieke hoofdrolspelers met een flitsend betoog, een scherpe analyse of een terechte grap halen overal het nieuws. Journalisten die het politieke proces goed kunnen laten zien en uitleggen vinden hun gehoor. De besten houden rekening met elkaar. Dat is wat anders dan samen in een soort medialogisch bed liggen.

Niet-journalisten klagen wel eens dat goed nieuws in de perstraditie geen nieuws is. Zij vergeten daarbij dat burens ook sneller slecht nieuws dan goed nieuws over de schutting roepen. Zo is de mens. Juist uit angst dat hem zelf

zoiets naars overkomt. Daarom zoekt hij garanties tegen risico's en soelaas bij risico's die uitkwamen.

Daarom is het voor politici en bestuurders zo lastig nee te zeggen als een getroffen groep zich meldt bij de troostpoort. En voor journalisten om het nieuws te laten lopen. Of een verstandige politieke reactie als zodanig te melden.

7 Stel dat de minister antwoordt op een post-rampvraag wat hij gaat doen: 'Niks, sommige dingen gaan mis, dat zal altijd zo blijven.' Dan zijn weinig journalisten deskundig genoeg inzake jeugdzorg, medisch specialisten, reclassering en tbs, enzovoort om te zeggen: 'Ja, fijn dat u ons weer meer loos beleid bespaart.' Verontwaardiging vraagt om maatregelen. De pers heeft zelden het geheugen en de gespecialiseerde deskundigheid om na een bepaalde periode zelf uit te zoeken wat een beleidsreactie heeft gekost of opgeleverd. Daar is weer een beleidsinspanning 'vermindering regeldruk' voor nodig.

In verkiezingsprogramma's zitten veel beleidsvoornemens die tot stand komen in een sfeer van opbieden. Het beloven van grote bezuinigingen door ministeries samen te voegen is niets minder dan een hype. Het gaat hier om een optelsom van onbewezen stellingen die de essentie van teleurstellingen over het presteren van de rijksoverheid negeert.

De aanhoudende verwarring over wat overheidstaken zijn en wat niet, leidt tot loos beleid, ook ten aanzien van die overheid zelf. Eerst zouden de door bedrijfsmatig denken geërodeerde verwachtingen van de overheid opgeklaard moeten worden. Daar vloeit logischerwijs uit voort wat de beste bijbehorende organisatie is.

Helaas is dit discours over de overheidsinrichting te eindeloos en te vaak misbruikt voor politieke kortetermijndoelstellingen om voor journalisten binnen een beperkte inwerktijd begrijpelijk te worden. Gevolg is dat snelle roofdieren op deze markt van tijdelijke ideeën weinig kritische weerstand in de pers ontmoeten. Voor de elektronische media levert iedere aflevering van deze hypecocktail een *headline* op. Meer is niet nodig.

8 Het zou goed zijn als wij als volk zoveel over hadden voor een goed opgeleide en geïnformeerde pers dat we op radio en tv en in de krant weerstand zouden kunnen bieden aan, en zo nodig achteraf scherp konden prikken door loos beleid om de pijn van het moment te verlichten. Maar we denken in steeds groteren getale dat we zonder zo'n pers kunnen. Dit legt een steeds grotere verantwoordelijkheid op journalisten van de publieke omroep. Daar is de saneringsdrang vooralsnog kleiner dan bij de commerciële krantenbedrijven. Samenwerking van de kwaliteitspers met de beste redacties binnen de NPO zou in het belang van de democratie mogelijk moeten worden gemaakt.

Het wegvallen van vertrouwen, van gedeelde normen en van sociale controle vergroot de druk op de overheid voor meer toezicht, meer regels, meer toezichthouders. Het gevolg is minder geld voor het primaire proces, zoals de

vicepresident van de Raad van State in zijn Jaarverslag 2008 constateert. Wat we zien is niet zozeer een door de pers veroorzaakte hypegolf, maar eerder een keten van risicomijdende strategieën binnen en rondom de overheid.

9 *De pers is niet schuldiger aan deze onwenselijke beleidscyclus dan andere deelnemers. Alle betrokkenen zouden vaker de verleiding van pavloreacties moeten doorbreken. Gedocumenteerd moedig zijn kost meer werk op korte termijn dan toegeven en een heel traject lanceren. Het doet er dan even niet toe dat zo'n traject vaak erg bewerkelijk of duur is en het basisrisico niet of nauwelijks vermindert. In allerlei gevallen (aswolk, griepgolf) is de pers niet eens nodig om een paniek- of risicobestrijdingslogica op gang te brengen.*

Een voorbeeld. De Q-koorts is niet door de pers uitgevonden: de taaie feiten waren al lang bekend, of zouden bekend moeten zijn op de ministeries van LNV en VWS. Volksgezondheid kwam later dan nodig op voor mensen, en LNV is er nog steeds meer voor de veehouderij dan voor de mensen die eromheen wonen en haar producten afnemen. Dat is geen hype maar een geheel van bestaande reflexen bij de verantwoordelijke overheid. Het beleid lijkt zich toch te hebben onttrokken aan meer integrale afwegingen. Het is de vraag of dat soort scheefgroei wordt voorkomen of opgelost door één rijksoverheid.

10 *Stuurt u me maar minder bekende, uit het ambtelijk leven gegrepen voorbeelden van de cyclus van risicovrees en Bühnebeleid. Er bekendheid aan geven zou een beetje kunnen helpen om ieders reflexen opnieuw te programmeren. Schuldigen aanwijzen is zinvol noch rechtvaardig, al grijpen sommigen misschien cynischer naar show-instrumenten dan anderen die er onnozelerwijs om vragen. Als we het mechanisme collectief leren doorzien kunnen journalisten, ambtenaren en politici elkaar beter bij de les houden.*

WOEKEREND WANTROUWEN. RISICO'S EN DE VERSTOORDE VERHOUDING TUSSEN BURGER EN OVERHEID*

Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens

Burgers hebben het nu echt verbruid. Ze zijn verweekt, verwend, schuiven problemen af en zijn volkomen inconsistent. Ze eisen absolute vrijheid, maar zodra het even misgaat, weten ze niet hoe vlug ze moeten schuilen onder de rokken van de overheid. En als die dan maatregelen treft, is het weer niet goed, want volgens burgers gelden regels alleen voor anderen, niet voor henzelf. Geen wonder dat de overheid geen raad meer weet met deze burgers.

En wat doen onze volksvertegenwoordigers? In plaats van hun kiezers vermanend te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid, rennen ze als een kip zonder kop aan achter paniekerige oproepen om in te grijpen en onrealistische eisen om meer veiligheid. Dat kan uiteraard niet tot iets anders leiden dan ineffectieve symboolpolitiek en betutteling.

En de ambtenarij? Die ziet het vanaf de zijlijn allemaal tandenknarsend en met lede ogen aan. Zoals een pedagoog een falende ouder wel kan adviseren maar diens verwende kroost niet zelf even krachtig tot de orde mag roepen.

Frustrerend. Vooral omdat de oplossing toch zo voor de hand lijkt te liggen. De burger moet maar eens wat minder kinderachtig worden en wat meer risico's leren accepteren. En vooral: niet langer de eigen verantwoordelijkheid proberen te ontlopen door wel maximale vrijheid te willen, om tegelijkertijd als het misgaat – wat onvermijdelijk een keer gebeurt – opeens van de overheid allerlei paniekvoetbal te eisen. En de politiek moet zich maar eens wat strenger opstellen en de burger erop wijzen dat het leven nu eenmaal niet risicoloos is. Laat zo'n zeilmeisje toch zeilen! Of verdrinken. In elk geval geen zaak om met heel Nederland over te discussiëren. En het is toch ook betuttelend om wegen af te sluiten als het strooizout op is! Zet een waarschuwingsbordje neer, en verder is het eigen verantwoordelijkheid. Dan wordt de ambtenarij ook niet langer opgezadeld met incidentenpolitiek. Kan die weer aan het werk om effectief, rationeel gefundeerd, en niet-betuttelend beleid te maken.

* Een kortere versie van dit essay verscheen op 5 juni 2010 in *Trouw*.

Zijn burgers inderdaad zulke doetjes geworden die niet langer willen erkennen dat een leven zonder risico's eenvoudigweg niet in de aanbieding is? Op het eerste gezicht zit daar wel iets in. De wereld lijkt immers veiliger dan ooit: minder geweld, meer economische bestaanszekerheid, en een betere gezondheid voor steeds meer burgers. Dankzij wetenschap, technologie en democratie hebben we tegenwoordig meer controle over de natuurlijke en sociale werkelijkheid dan ooit. Waarom dan toch dat gezeur om meer veiligheid en zekerheid, in plaats van een beetje meer flinkheid? Wij zien echter drie redenen waarom het onterecht is burgers te verwijten dat ze zich te veel zorgen maken over risico's: deze hebben te maken met verschuivende standaarden, nieuwe risico's en aangepaste angsten, zo zullen we hieronder betogen.

4.1 VERSCHOVEN STANDAARDEN

Standaarden voor wat al dan niet acceptabel is, zijn mee geëvolueerd met onze mogelijkheden die standaarden in de praktijk te realiseren. En belangrijker: dat mogen ze ook doen. Wat vroeger werd beschouwd als luxe, is tegenwoordig – terecht – normaal en noodzakelijk. En wat vroeger werd geaccepteerd als onvermijdelijk, hoeft niet langer geaccepteerd te worden omdat het nu wel vermijdelijk is. De grotere gevoeligheid voor risico's is daarmee een teken van voortgaande beschaving. Een bewijs dat we meer gevaren zien als beïnvloedbaar en waartegen bescherming mogelijk en wenselijk is.

Struikrovers hoorden er bijvoorbeeld in de middeleeuwen helemaal bij, maar sinds de opkomst van de moderne staat met zijn geweldsmonopolie claimen we het als ons recht dat we veilig kunnen reizen van Vlissingen naar Delfzijl. Huiselijk geweld hoorde er tot een tijdje geleden helemaal bij, maar is sinds kort een risico waartegen de overheid ons zou moeten beschermen. Astmapatiënten zijn nu nog blij en tevreden met het rookverbod in openbare gelegenheden, maar het is een kwestie van tijd voor zij het recht zullen claimen gevrijwaard te blijven van alle fijnstof die de auto's van hun medeburgers nu nog onbekommerd de lucht inblazen. Kwestie van verwend gedrag en permanente ontevredenheid, of van voortschrijdend (ethisch) inzicht?

Is het werkelijk een 'nuchtere benadering' om geen ophef te maken over het feit dat er bijna elke dag twee mensen door verkeersongevallen overlijden – totaal meer dan 700 per jaar? Waarom moeten we überhaupt accepteren dat er dagelijks mensen in het verkeer doodgaan? Is het niet juist vreemd dat we dat zo gemakkelijk accepteren? En zou dat niet heel anders zijn wanneer we iedere dag op het journaal een uitgebreid verslag kregen van de mensen die nu weer waren doodgegaan, compleet met een vrolijke foto (van toen ze nog leefden, kleuter aan de borst gedrukt) en vervolgens beelden van verwonde lichamen en snikkende familieleden?

Het is onmogelijk om quasiobjectief uit te maken wanneer mensen terecht bezorgd zijn, en wanneer ze zich aanstellen. De grens tussen beide is niet alleen historisch hoogst variabel, maar bovendien inzet van heftige politieke strijd. Keerzijde van deze medaille is uiteraard wel dat verhoging van veiligheidsniveau leidt tot gewinning en vervolgens tot nieuwe wensen en hogere eisen. Maar dat is onvoldoende reden om deze nieuwe eisen van de burgers als 'verwend' af te doen.

Het is voor de overheid nogal lastig als burgers enerzijds maximale veiligheid op straat eisen en tegelijkertijd principieel bezwaar maken tegen cameratoezicht. Of als ze eisen dat zelfs de kleinste ziekenhuizen openblijven maar ook dat elk ziekenhuis toch de meest geavanceerde, dure, hightech behandelingen biedt. Voor de onverenigbaarheid van sommige eisen mag inderdaad wel wat meer aandacht komen en wat meer begrip. Misschien kan de overheid een feestje organiseren om te vieren dat we al zo veel vooruitgang hebben geboekt. Om de dag erop aan de slag te gaan met de nieuwe, opgeschroefde, eisen.

4.2 NIEUWE RISICO'S

De tweede reden waarom burgers zich zorgen maken over risico's, is dat het moderne bestaan niet in alle opzichten veiliger is geworden. Wel op het gebied van struikrovers en in mindere mate ook op dat van huiselijk geweld, maar de moderne samenleving heeft ook haar eigen, nieuwe, risico's geschapen. Wij leven tegenwoordig in een – door wetenschap en technologie voortgebrachte – risicosamenleving, zo betoogt de Duitse socioloog Ulrich Beck. Denk aan: asbest, gekkekoeienziekte (BSE), de opwarming van het klimaat, knokkelkoorts, risico's van UMTS-straling enzovoort. De controle die we dankzij wetenschap en techniek aan de voordeur winnen, ontglipt ons weer aan de achterzijde – met dank aan diezelfde wetenschap en techniek. De moderne risico's zijn daarbij misschien wel extra bedreigend, omdat ze niet direct tasten en zichtbaar zijn. Voor hun kennis van deze risico's zijn burgers aangewezen op deskundigen. Maar dat doet weinig af aan het feit dat burgers alle recht hebben om ongerust te zijn over nieuwe risico's. Standaarden mogen dan verschuiven, toch is het maar de vraag of de wereld echt zo veilig is.

Beide observaties nemen niet weg dat burgers (en politici namens hen) zich soms wel degelijk schuldig lijken te maken aan paniekvoetbal. Maar is dat hun volledig zelf te verwijten? Dat brengt ons op de derde reden waarom burgers zich meer zorgen maken over risico's.

4.3 AANGEPRATE ANGSTEN

Media en politiek hebben burgers ook erg veel angst aangepraat. Dat is de derde relativering van het beeld dat burgers aanstellers zijn. Het oproepen van angst is de afgelopen decennia met voorsprong de meest beoefende retorische strategie geworden om mensen te mobiliseren voor, of tegen, bepaald beleid. In een tijdperk waarin grote, richtinggevende idealen en grote verhalen ontbreken, lijkt op de politieke markt angst nog de enig geaccepteerde muntsoort. De val van de Berlijnse muur is achteraf gezien ook de genadeslag geweest voor de in de jaren tachtig toch al geërodeerde grote richtinggevende verhalen van gelijkheid, emancipatie en solidariteit. Zulke verhalen raakten besmet met beelden van totalitarisme en beroving van individuele vrijheid, zoals verbeeld in beroemde romans als *Brave New World* en *Animal Farm*. Maar wat ooit een fiere verdediging van de vrijheid tegenover het totalitarisme was, is inmiddels verbleekt tot een flets protest tegen 'moraliseren' en 'betuttelen'. Vrijwel de enige doelen die we nog lijken te mogen nastreven zijn negatieve doelen: beperking van geweld, wreedheid, ziekte en vernedering. Veiligheid werd vanaf het begin van de jaren negentig op talloze beleidsterreinen het belangrijkste doel – op de voet gevolgd door gezondheid, maar dan ook voornamelijk in negatieve zin, namelijk het bestrijden van ziekte. Veiligheid bevorderen betekent in de praktijk natuurlijk: opsporen van onveilige situaties en dus van risico's.

De afgelopen decennia heeft het geloof dat alles beter wordt, plaatsgemaakt voor een angstig verhaal, waarin we vooral bedreigd worden. Het geloof in de ongebreidelde onderwerping van de natuur heeft plaatsgemaakt voor een somber gevoel dat we de komende jaren de aarde op zullen consumeren – eindigend in een voorspelbare apocalyps van oorlogen om de laatste schaarse grondstoffen – tenzij we onvoorstelbaar veel milieubewuster worden. Het geloof in de culturele, technische en economische superioriteit van het Westen wankelt onder druk van de opkomende – Aziatische – economieën. Tenzij we onvoorstelbaar veel harder werken en minder eisen stellen. Het vertrouwen dat het Westen militair superieur is en zo nodig overal ter wereld politieagent kan spelen, is vastgelopen op de onoverzichtelijke oorlogen in Irak en Afghanistan. De hoop dat de toegenomen welvaart een eerlijker en meer ontspannen samenleving zou mogelijk maken, is verbrijzeld door het gehamer op *winner takes all*. De roep om gerespecteerd te worden – ook als je niet enorm succesvol bent – gaat verloren in het gejuich over competitie en meritocratie. Het vertrouwen in de solidariteit van de eigen gemeenschap wordt ondermijnd door de komst van nieuwkomers. En ga zo maar door.

Of deze angsten allemaal even reëel zijn, is hier niet aan de orde. Het gaat erom dat mobilisatie van angstgevoelens in onze ontideologiserende wereld

het dominante politieke discours is geworden waarvan alle politieke actoren zich bedienen.

Niet alleen angst bepaalt het politieke vertoog, dat geldt evenzeer voor de standaardoplossing: keihard optreden en keiharde garanties. Na twee decennia van dit 'medicijn' kunnen we ons bij risicoacceptatie weinig meer voorstellen. Dat is echter niet alleen een probleem van burgers, maar ook van media, politici en beleidsmakers. Het is dus onterecht de burger te verwijten dat die te schijterig is: we zijn met zijn allen veel meer gefocust op gevaren, bedreigingen, risico's en geweld dan op perspectieven, mogelijkheden, kansen en vooruitgang.

4.4 DE BAL BIJ DE BURGER

Kortom: het is niet zonder meer een teken van verwenning en verweking wanneer burgers zwaar tillen aan risico's. Daarmee verliest de voorgestelde oplossing ook veel van haar vanzelfsprekendheid. Als de burgers zich niet aanstellen, is het ook niet gezegd dat zij zich moeten 'vermannen'. In elk geval is het onjuist om simpelweg van de burger te eisen dat die zijn 'eigen verantwoordelijkheid' aanvaardt. Alsof in een moderne samenleving bij voorbaat duidelijk zou zijn wat wiens verantwoordelijkheid zou zijn! Rampen zijn bijna altijd het gevolg van multi-actorprocessen: er zijn zo veel partijen bij betrokken dat je niet simpelweg de risico's bij deze of gene partij kunt neerleggen.

Ulrich Beck heeft ooit gezegd: 'We leven met alarmerend grote risico's waarvoor niemand verantwoordelijk kan worden gesteld. [...] Politici zeggen dat zij de technologie niet maken; dat ze op zijn hoogst de ontwikkelingen kunnen reguleren. Wetenschappelijke deskundigen zeggen dat ze slechts technologische mogelijkheden creëren, maar niet beslissen hoe die vervolgens worden toegepast. En het bedrijfsleven zegt dat ze alleen maar aansluit bij wat de consument wil' (15-3-1997, *Trouw*).

In de ethiek staat dit bekend als het probleem van de 'many hands'. Het probleem is zelfs nog groter dan Beck destijds signaleerde. We hebben niet alleen te maken met de hoogtechnologische risico's van bijvoorbeeld de aanleg van de Noord-Zuidlijn of de opslag van nucleair materiaal, maar ook met laagtechnologische maar sociaal complexe terreinen zoals jeugdzorg.

En wanneer niemand het meer weet, en alle machtige partijen zich verexcuseren, is de verleiding levensgroot het zaakje maar op het bord van de burger te kwakken. Dat past in een breder patroon. De afgelopen decennia heeft de overheid in veel opzichten de bal bij de burger gelegd. Die werd 's avonds dronken gevoerd met de nectar van de keuzevrijheid, om 's ochtends wakker te worden met de kater van de eigen verantwoordelijkheid.

Burgers moeten in toenemende mate hun eigen welzijn, gezondheid, zorg en sociale zekerheid managen. Ze werden aangespoord om keuzes te maken die de overheid of anderen eerder voor hen maakten: een zorgverzekering, een levensloopregeling, een pensioen op maat enzovoort. En onder het mom van een offensief tegen ‘betuttelen’ en ‘moraliseren’, werd de burger zo stilzwijgend het onderwerp van een grootscheepse heropvoedingsoperatie. In deze context is praten over ‘eigen verantwoordelijkheid’ depolitisierend: het verhult de achterliggende politieke (in casu neoliberale) ideologie. In die bredere beweging past de neiging om burgers in morele termen te veroordelen, als te veeleisend en de schuld afschuivend naar de overheid.

Voor zover dat het geval is, is die houding wellicht beter te beschouwen als een daad van politiek verzet. Verzet tegen een overheid die het ook niet meer weet, tegen een bedrijfsleven dat het niet meer weet, tegen een wetenschap en technologie die het niet meer weten. Als we eenmaal gaan zwartepieten, moet je niet piepen wanneer de ander de zwartepiet weer zo snel mogelijk doorspeelt.

4.5 WANTROUWEN VAN EIGEN KWEEK

De vraag is dus niet of de burger wel of niet zijn ‘eigen’ verantwoordelijkheid neemt, maar wat die eigen verantwoordelijkheid behelst voor de verschillende partijen. Het beantwoorden van die vraag is onder normale omstandigheden al moeilijk omdat verantwoordelijkheid aansprakelijkheid behelst en partijen daar begrijpelijkerwijs graag voor wegduiken. In het huidige klimaat zijn de verhoudingen tussen burger, overheid, markt en wetenschap/techniek echter verstoord door een woekerend wederzijds wantrouwen.

En juist op dit punt heeft de overheid zichzelf veel te verwijten. De legitimatie van afschuiven op de burger was immers steeds dat de overheid niet te vertrouwen was (‘wij zijn bureaucratisch en incompetent’) en dat de burger het daarom beter zelf kon doen allemaal. De markt werd ondertussen de hemel in geprezen. Maar niet omdat marktpartijen elkaar wel zouden kunnen vertrouwen. Integendeel. De markt werd juist aangeprezen als een geïnstitutionaliseerde vorm van onderling wantrouwen. Precies doordat consument en producent, en producenten onderling, elkaar wantrouwen immers, zou de markt veel efficiënter werken dan andere vormen van sociale coördinatie. De burger werd ondertussen zo vaak aangesproken als calculerende consument dat die zich inmiddels ook vaak zo gedraagt en dus inderdaad vaak ook niet meer te vertrouwen is. En als laatste dominosteen is nu ook het vertrouwen in de wetenschap aan ernstige erosie onderhevig, zoals blijkt uit alle rumoer rond het vaststellen van de feiten rondom de opwarming van het klimaat, en uit de geringe opkomst bij de vaccinaties tegen baarmoederhalskanker en de Mexicaanse griep. Dit laatste

fenomeen kan niet los gezien worden van de schimmige manier waarop de farmaceutische industrie met wetenschappelijke onderzoeksresultaten omgaat: de grens tussen economische belangen en belangeloos onderzoek is daar – en elders in de wetenschappelijke wereld – ernstig vervaagd.

4.6 DURVEN VERTROUWEN

Hoe deze patstelling te doorbreken? Ten eerste moet worden gewerkt aan het herstel van een zekere mate van onderling vertrouwen tussen de betrokken partijen. Vertrouwen is niet alleen een gevoel, het is ook een daad. Een daad van overgave, van je lot in de handen van anderen leggen. Burgers moeten weer leren durven vertrouwen op de overheid. Maar zolang de overheid haar eigen burgers wantrouwt en ziet als zeurende kleuters, zal dat niet gebeuren. Zolang de overheid zich niet weer weet te profileren als belichaming van gezamenlijke solidariteit, zal dat niet gebeuren. Burgers zullen weer reden moeten hebben om te kunnen vertrouwen op het bedrijfsleven. De neoliberale wijsheid dat wanneer iedereen voor zijn eigen belang gaat het algemene belang het beste wordt gediend, is aan revisie toe. Niet aan verwerping, maar aan revisie. De vraag is: welke domeinen kunnen we inderdaad via de logica van het eigenbelang organiseren, en welke uitdrukkelijk niet?

Die laatste vraag is nieuw. Als we eenmaal zaken aan de marktlogica hebben onderworpen, kun je ze niet meer kosteloos daaraan onttrekken, zo leert ook de gedragseconomie. Gedragseconoom Dan Ariely rapporteert het experiment met een kinderdagverblijf waar ouders vaak te laat kwamen om hun kind op te halen. Ze voelden zich daarover wel schuldig en bezwaard, maar blijkbaar onvoldoende om altijd op tijd te komen. De leiding van de crèche besloot daarom een boete te stellen op je kind te laat halen. Dat bleek het probleem echter alleen maar groter te maken. Nu meenden ouders namelijk dat ze er dus recht op hadden om te laat te komen. Ze betaalden er toch immers voor? Toen daarom de boete wegens ineffectiviteit weer werd afgeschaft, bleven de ouders echter even gemakkelijk te laat komen en keerden ze dus niet terug naar de normen die ze hanteerden vóór de boete.

Ook het vertrouwen in wetenschap en technologie moet hersteld. Zolang wetenschappers en technologen zich nog verschuilen achter het feit-waarde-onderscheid (wij leveren de middelen, de samenleving beslist), zolang er geen transparante scheiding wordt gemaakt tussen onafhankelijk en afhankelijk onderzoek, zolang wetenschappers niet kunnen uitleggen dat ze weliswaar de absolute waarheid niet in pacht hebben en het dus bij het verkeerde eind kunnen hebben, maar dat hun mening daarmee toch niet zomaar een mening als alle andere is, zolang blijft de verhouding tussen wetenschap en samenleving verstoord.

4.7 COLLECTIEVE RISICO'S

Ten tweede moeten we af van de sterk individualiserende benadering van risico-omgang. Collectieve organisatie, verzekeringen en solidariteit zijn vaak efficiënter en dus goedkoper. Maar vooral: ze zijn geruststellender voor de individuele burgers. Het wordt voor hen gemakkelijker om een zekere mate van onzekerheid te accepteren. Zelfs als dit betekent dat we wat *free-riders* – mensen die misbruik maken van de collectieve voorzieningen – op de koop toe zullen moeten nemen.

Het uithouden van onzekerheid is een kunst op zich. Maar dit wordt wel gemakkelijker wanneer risico's wat minder individueel, en wat meer gezamenlijk worden gedragen. Dan zitten we als het misgaat tenminste nog in hetzelfde schuitje. Dan wordt er als het misgegaan is misschien ook iets collectiefs op bedacht om het leed te lenigen. Dan kunnen we tenminste samen rouwen en bedenken hoe herhaling kan worden voorkomen.

Onzekerheid uithouden is ook gemakkelijker naarmate de overheid meer vangnetten installeert voor als het misgaat. Het beroep van de overheid op burgers om onzekerheid uit te houden, zou gepaard moeten gaan met een even dringend beroep van burgers op de overheid om die vangnetten te bieden. In Scandinavië gaan werknemers veel gemakkelijker het risico van werkloosheid aan dan bij ons omdat het vangnet van sociale zekerheid en hulp bij re-integratie op de arbeidsmarkt er veel beter geregeld zijn. En dichterbij huis: mensen accepteren veel gemakkelijker de risico's van een opvanghuis voor verslaafden of ex-tbs'ers in hun buurt wanneer ze er zeker van kunnen zijn dat de overheid (of een andere organisatie in haar naam) goed bereikbaar en zo nodig snel ter plekke is als er problemen zijn.

4.8 RISICO'S AFWEGEN

In een klimaat van gedeelde in plaats van individuele verantwoordelijkheid wordt het, ten derde, ook gemakkelijker om rationeel met elkaar te overleggen over risico's. Dat overleg moet gaan over het tegen elkaar afwegen van verschillende risico's, in plaats van slechts een risicoloos bestaan te beloven of te eisen. Beveiliging tegen kortetermijnrisico's kan ten koste gaan van veiligheid op de langere termijn. Bijvoorbeeld: het risico dat een tbs'er op proefverlof weer iemand verkracht, is reëel. Je hoeft geen aansteller te zijn om daartegen enige bescherming te eisen. Maar het drastisch beperken of afschaffen van proefverloven heeft als risico dat verkrachtingen op langere termijn slechts toenemen. Immers: het betekent dat deze en andere tbs'ers niet leren integreren, en nooit vrij kunnen komen. Ook tbs-kandidaten zijn niet gek. Als dit het perspectief is, zal op langere termijn bijna niemand meer bereid zijn om tbs te ondergaan.

Terwijl de kansen op recidive na een tbs-behandeling wel kleiner zijn dan na alleen een gevangenisstraf. Een ander voorbeeld: aansprakelijk stellen van een gezinsvoogd voor de moord van een vader op zes van zijn kinderen, reduceert inderdaad het risico dat gezinsvoogden kinderen in gevaarlijke thuissituaties laten. Maar het vergroot het risico dat kinderen snel uit huis geplaatst worden, terwijl we weten dat tehuizen ook zeer problematische opgroeiplaatsen zijn.

Hier spelen ook media en politiek een cruciale rol. Beide zijn sterk geneigd om een risico slechts af te wegen tegen het denkbeeldige ontbreken ervan. Tbs'ers niet meer op proefverlof sturen, zou slechts het risico op recidive verkleinen. Gezinsvoogden individueel aansprakelijk stellen zou slechts bevorderen dat ze een kind niet meer bij een gevaarlijke vader laten. Over de risico's die door dit soort oplossingen worden geschapen, daarover gaat het nauwelijks in de media of de politiek. Tastbare kortetermijnrisico's wegen helaas altijd zwaarder dan langetermijnrisico's. Ook als die laatste uiteindelijk veel ingrijpender zijn. Kortom: we moeten niet langer praten in termen van risico's als probleem en veiligheid als oplossing. Het gaat altijd over de afweging van verschillende risico's. Risicoloos beleid bestaat niet, net zomin als risicoloos leven.

4.9 MEER POSITIEVE IDEALEN

Ten vierde is het ten behoeve van een realistischer en meer ontspannen verhouding tot risico's van belang weer meer positieve idealen te stellen. Wat willen we bereiken in het licht waarvan we welke risico's aanvaardbaar achten? De afgelopen dertig jaar werd de publieke agenda gedomineerd door negatieve idealen, zoals veiligheid. De vraag was steeds: hoe kunnen we ervoor zorgen dat we geen of minder risico's lopen? Maar er is niets mis met het bewust aanvaarden van risico's. Als dat maar gebeurt in het licht van de idealen die we proberen te bereiken.

Alleen wanneer we onze idealen helder formuleren, kunnen we met elkaar overleggen welke risico's het in dat licht waard zijn om genomen te worden. We pleiten uiteraard niet voor het roekeloos najagen van die idealen. Het is heel goed mogelijk om grote idealen te koesteren maar deze slechts te willen najagen in kleine stapjes en blootgesteld aan permanente kritiek, in de geest van Karl Poppers' 'piecemeal engineering'. Vrijheid, gelijkheid en solidariteit zijn, zeker op mondiale schaal, nog steeds verre van gerealiseerd en kunnen nog decennialang politieke programma's inspireren in het licht waarvan we risico's signaleren en afwegen.

DE DIVA EN HET NOODLOT. KAN DE KIEZER WORDEN BEHAAGD MET FATALISME?

Michel van Eeten

De necrologieën die in kranten verschenen naar aanleiding van het overlijden van oud-politicus Hans Dijkstal refereerden allemaal aan diens uitspraak dat kiezers ‘verwende diva’s’ zouden zijn. Dijkstals kritiek op het electoraat verwierf hem enig respect in de journalistiek en daarbuiten. Maar het was vooral het soort respect dat we reserveren voor tragische figuren met een rechtvaardige, maar kansloze missie. Zoals een politicus die weigert te behagen in het behaagzieke arrangement dat democratie heet.

Het *NRC Handelsblad* haalde een anekdote aan waarin Dijkstal rondloopt over de ouderenbeurs. Een bezoekerster vraagt aan Dijkstal wat de VVD voor de ouderen wilde gaan doen. ‘Bij voorkeur niets’, luidt het antwoord van Dijkstal. Volgens de verslaggever bleef de vrouw sprakeloos achter. Ik vermoed dat de verslaggever ook zijn eigen verbazing op de vrouw projecteert.

Op een ander moment heeft Dijkstal gezegd: ‘Democratie is geen jukebox met ieders favoriete liedje.’ Een van de favoriete liedjes die Dijkstal verafschuwde, was de neiging om de overheid verantwoordelijk te maken voor alle denkbare risico’s. De burger moet, vond Dijkstal, niet bij elke tegenslag de overheid de schuld geven. In essentie was zijn boodschap een oproep tot fatalistische acceptatie: de burger moest accepteren dat tegenslag soms onvermijdelijk is. Weinig politici hebben die oproep overgenomen, hoewel niemand de juistheid ervan kan bestrijden. In het politieke debat na een incident wil men dit onmiskenbare feit echter niet uitspreken, uit angst voor het oordeel van de media en de kiezer. Er rust, met andere woorden, een taboe op fatalisme. In de electorale teloorgang van Dijkstal kun je, als je dat zou willen, de macht van dit taboe bevestigd zien.

Het taboe op fatalisme maakt deel uit van een groter verschijnsel, namelijk een overheid die zich uitput in het dwangmatig vermijden van risico’s. Er is inmiddels een klein leger ontstaan van deskundigen die uitleggen waarom zo’n overheid onwenselijk is. De kritiek van deze deskundigen is, kort gezegd, dat het willen uitsluiten van risico’s averechts werkt. Nieuwe regels maken ons niet werkelijk veiliger, soms zelfs onveiliger. De tijdrovende veiligheidscontroles

op vliegvelden zorgen voor duizenden extra verkeersdoden, elk jaar – onder andere doordat meer mensen in de auto stappen in plaats van het vliegtuig. Alleen al in de eerste drie maanden na 11 september 2001 zorgde dit effect voor ongeveer duizend extra slachtoffers.¹ De pogingen om risico's uit te sluiten maken ons vaak niet veiliger, maar zadelen de samenleving wel op met disproportionele kosten en inbreuken op onze vrijheden.²

Telkens zien deze deskundigen hun diagnose bevestigd door de overheidsreactie op nieuwe veiligheidsincidenten. Ze zijn zelf inmiddels onderdeel geworden van het ritueel. Na een incident volgen de opiniestukken die uitleggen waarom het sluiten van het luchtruim overtrokken was, waarom de olieramp niet zo erg is als wordt voorgesteld, wie er belang hadden bij het overdrijven van de gevaren van de griepdemonie.³

De diagnose kan op brede instemming rekenen. Over de behandeling van dit dwangmatige patroon zijn de deskundigen minder uitgesproken. Zo vraagt Frank Furedi om 'rationele afwegingen', Herman van Gunsteren om het 'mee-wegen' van de risico's van preventie, Margot Trappenburg om 'rustig nadenken'. Deze voorstellen doen eigenlijk weinig anders dan het probleem herhalen in de vorm van een oplossing. Daarnaast richten ze de aandacht op de verkeerde oorzaak, of liever op het verkeerde analyseniveau. Ze wijten een institutioneel probleem ten onrechte aan de tekortkomingen op het niveau van de individuen die in die instituties opereren. Het is ongetwijfeld waar dat politici en ambtenaren behept zijn met cognitieve gebreken bij het beoordelen van risico's. Maar ook als ze die risico's beter zouden beoordelen, zitten ze opgesloten in een politiek bedrijf dat afdwingt de uitkomsten van die beoordeling te negeren. Na afloop van een incident, of wanneer een risico op ernstig leed ineens zichtbaar is geworden, is acceptatie van dat risico moeilijk te verkopen aan de kiezer. Politici verkeren – niet geheel ten onrechte – in de veronderstelling dat fatalisme onverkoopbaar is.

Het dwangmatige patroon van risicopreventie wordt in stand gehouden door de spelregels van het politieke debat, niet door de opvattingen van politici

-
- 1 M. Sivak & M.J. Flannagan, 'Consequences for road traffic fatalities of the reduction in flying following September 11, 2001' *Transportation Research Part F* 7 (2004), p. 301-305.
 - 2 Een gezaghebbende analyse van dit probleem is al lange tijd geleden gemaakt door Aaron Wildavsky in *Searching For Safety* (New Brunswick, NJ: Transaction Books 1988). De laatste tien jaar is dit punt door allerlei auteurs naar voren gebracht. Zie bijvoorbeeld: F. Furedi, *Culture of Fear*, Londen, New York: Continuum 2002. Zie ook zijn essay: 'Precautionary culture and the rise of probabilistic risk assessment', *Erasmus Law Review*, 4 september 2009.
 - 3 Zie bijvoorbeeld L. Verhey, 'Openbaar bestuur verkrampt door as', *NRC Handelsblad*, 20 april 2010. K. Camphuysen, 'Ramp in Golf van Mexico wordt overdreven', *NRC Handelsblad*, 10 mei 2010. S. Jenkins, 'Volcanic ash is the new swine flu panic', *The Guardian*, 19 april 2010.

en bestuurders. Die laatsten hebben geen symbolisch repertoire voorhanden dat het accepteren van risico's aantrekkelijk maakt voor de kiezer. Met andere woorden, als we het patroon willen doorbreken, dan moeten we ons afvragen: kan de kiezer behaagd worden met fatalisme?

In dit essay zal ik eerst kort ingaan op de vraag waarom het politieke debat afdwingt dat politici voortdurend risico's willen uitsluiten. Desalniettemin probeert de overheid soms om fatalisme te verkopen, uit overtuiging of uit nood. Aan de hand van de veelgehoorde boodschap 'honderd procent veiligheid bestaat niet' bekijken we wat er misgaat in zulke gevallen. Tot slot sta ik stil bij de vraag hoe fatalisme dan wel aan de man gebracht kan worden.

5.1 REGELS VAN HET DEBAT

Een risico is de kans op leed. Kans laat zich moeilijk verbeelden, leed des te beter. In het debat domineert dan ook dat laatste. Het leed wordt opgenomen in een eenvoudig moreel schema: Er is leed, dus er moet iets gebeuren. De meeste politieke standpunten gehoorzamen aan dit schema. We noemen het ook wel: 'engagement'.

Leed is politiek kapitaal. Je kunt er handzame standpunten mee produceren. En je koopt er de aandacht van de media mee. Als het leed in eerste instantie wat bleekjes oogt in het licht van de camera, dan brengt de politicus zelf wat rouge aan. Voor de goede zaak. Ook de Kamerleden zelf realiseerden zich onlangs dat ze 'elke dag "verbijsterd", "geschokt" en "hoogst onaangenaam verrast" zijn'.⁴

Leed laat zich op allerlei manieren in beeld brengen. Een populaire vorm is het verhaal over naderend onheil.⁵ Politiek wordt gedomineerd door dat verhaal, door wat de Duitse filosoof Rüdiger Safranski een 'publieke catastrofevermindingsethiek' noemt.⁶ De catastrofes kunnen allerlei vormen aannemen – klimaatverandering, islamisering, de afnemende taalbeheersing van sms'ende jongeren, de gezondheidsrisico's van openbaar zwembad, de zeilplannen van een dertienjarige scholiere. Het verhaal dat wordt verteld eindigt echter altijd hetzelfde: er moet iets gebeuren.

4 J.Th.J. van den Berg, 'De parlementaire orde is een politieke orde', in: Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vertrouwen en zelfvertrouwen: Analyse en aanbevelingen. Parlementaire zelfreflectie*, Den Haag 2009, p. 152.

5 Zie de uiteenzetting over *stories of decline* in D. Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (third edition), New York: Norton 2001.

6 R. Safranski, *Hoeveel globalisering verdraagt de mens?*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas 2003.

Voor politici is het erg onaantrekkelijk om van het morele schema af te wijken. De enige uitweg is over het leed te zwijgen. Dat is lastig, want als je zwijgt, bied je een politieke concurrent de mogelijkheid om zich op te werpen als de kampioen van dat leed. De ware kampioen is degene die het meest geschokt is en het meest daadkrachtig ingrijpt. Engagement is dan ook onlosmakelijk verbonden met de interventiestaat, die onder het mom van leedbestrijding steeds verder binnendringt in de levens van zijn burgers.⁷

Hoe dat leed bestreden wordt, is van ondergeschikt belang. Iets doen is altijd beter dan niets doen. Dat is een categorische moraal, geen consequentialistische. Voor de vertolkers van die moraal is dat een prettige bijkomstigheid. Er is nauwelijks bewijslast om aan te tonen dat de interventie wenselijk is, want ingrijpen is intrinsiek goed. Iets is altijd beter dan niets. Wie dat aanvecht, oogt moreel verdacht en wordt al snel als cynicus gediskwalificeerd.

Argumenten die stellen dat we als samenleving beter af zijn door dat leed soms te accepteren, zijn abstract. Ze leggen het meestal af tegen de dramatische kracht waarmee het leed in beeld verschijnt. Iemand die tegen de invoering van elektronische kinddossiers is, moet uitleggen waarom hij accepteert dat er een volgende Savanna zal zijn. Dat die kinddossiers evenmin een volgende Savanna zullen voorkomen, deert de voorstanders niet. Het is voor kiezers aantrekkelijker om zich te verbinden met de gedachte dat ze het in ieder geval proberen.

Dit mechanisme wordt versterkt door het feit dat elke vorm van leed als vermijdbaar kan worden voorgesteld. De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzocht talloze ongevallen en rampen. Nog nooit is de raad tot de conclusie gekomen: kan gebeuren, niemand heeft gefaald. In het wonderlijke universum van de Onderzoeksraad bestaan alleen maar vermijdbare ongelukken. In dit universum moeten politici opereren.

We worden voortdurend verleid om tegenslag te interpreteren als nalatigheid van een ander.⁸ Alsof rampspoed een insluiper is die alleen kan binnendringen omdat een ander is vergeten de achterdeur op het nachtslot te doen. Politiek is het aanwijzen van personen die zijn vergeten de deur op het nachtslot te doen.

7 Zie bijvoorbeeld P.H.A. Frissen, *Gevaar verplicht: Over de noodzaak van aristocratische politiek*, Amsterdam: Van Gennep 2009.

8 Marjolijn Drenth von Februar haalt de politiek filosoof Susan Mendus aan, die heeft betoogd dat in de moderne liberale politieke theorie het verlangen heerst de wereld te bevrijden van willekeurige krachten. Zie: M. Drenth von Februar, 'De voors en tegens van het lot', in: H. Boutellier (red.), *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2005, p. 19-26.

5.2 FATALISME OP ANDERMANS REKENING

Soms kan de overheid niet anders dan haar onmacht toegeven, als het gaat om het uitsluiten van risico's. Bijvoorbeeld omdat het leed zich al heeft voltrokken en men moet verantwoorden dat men het niet wist te voorkomen. Dat brengt ons bij de tweede vraag: Wat gaat er mis als bestuurders proberen fatalisme te verkopen?

De veiligheidsrisico's rond nieuwe technologie zijn alleszins minder dramatisch dan kindermishandeling of vliegtuigrampen. Want steeds stelt de overheid strenge veiligheidseisen. Toch gaan de bescheiden risico's die overblijven een eigen leven leiden. Ze lokken emotioneel en soms grootschalig maatschappelijk verzet uit. Van CO₂-opslag tot UMTS-zendmasten tot slimme elektriciteitsmeters tot rekeningrijden: overal stuiten nieuwe technologieën op wantrouwen.

Wanneer bestuurders of beheerders van de technologie geconfronteerd worden met falende veiligheid, grijpen ze vaak terug op een fatalistisch mantra: 'Honderd procent veiligheid bestaat niet.' Die boodschap is even waar als onverkoopbaar. Waarom? Laten we een voorbeeld bekijken: de OV-chipkaart.

5.2.1 *De OV-chipkaart*

Op 2 januari 2008 wordt bekend dat twee Duitse hackers het beveiligings-algoritme hebben achterhaald van de chip op de OV-chipkaart. Trans Link Systems, TLS, een joint venture die namens de openbaarvervoerbedrijven de kaarten uitgeeft, bagatelliseert de ernst van de ontdekking: 'Het kraken van één kaart betekent (...) niet dat alle kaarten zijn gekraakt. De OV-chipkaart is op dit moment dus veilig. Maar het is alom bekend dat iedere beveiliging op enig moment wordt gekraakt (...) Er bestaan geen systemen die 100 procent veilig zijn.'⁹

Om een lang verhaal kort te maken: TLS wordt in de maanden die daarop volgen verschillende keren in verlegenheid gebracht, doordat de hackers veel eenvoudiger de beveiligingsmechanismen weten te omzeilen dan men had voorspeld. Daarmee verliest TLS haar geloofwaardigheid. Uiteindelijk loopt de politieke druk zover op dat de staatssecretaris ingrijpt. Ze zegt toe dat er versneld zal worden overgestapt op een duurdere, veiligere chip. Het project loopt vertraging op en kampt met enorme kostenoverschrijdingen.

9 Persberichten TLS 15 januari 2008.

De discussie rond de gekraakte OV-chipkaart komt nauw overeen met die rond de gekraakte pinpas. Waarom leidt een veiligheidsrisico van zulke bescheiden proporties tot zo veel commotie? Klopt het verwijt van bestuurders dat burgers en politici verwend zijn en geen enkele tolerantie wensen op te brengen voor bescheiden risico's?

Er gaan verschillende dingen mis met de fatalistische boodschap van TLS – en in haar kielzog, van de staatssecretaris. Om de onrust te bezweren, bagatelliseert men het ontdekte risico. Onbedoeld maakt men hierdoor alle nieuwe informatie over die risico's nieuwswaardig. Die informatie ondermijnt de voorafgaande beweringen van de beheerder, waardoor men aan gezag verliest. Het roept de verdenking op dat het werkelijke risico veel groter is dan men wil toegeven.

Maar het meest fnuikende effect van de boodschap is dit: door het risico te willen bagatelliseren zegt men impliciet dat de omvang van het risico ertoe doet. Dat lijkt misschien vanzelfsprekend, maar is het niet. De omvang van het risico doet er namelijk alleen maar toe als dat risico moet worden gedragen door anderen, anderen dan de beheerder van de chipkaart zelf. Hoe nadrukkelijker men de risico's bagatelliseert, hoe luider de boodschap klinkt: u draagt die risico's, niet wij.

Hier komen we tot de kern. De onmacht die TLS toegeeft, door het herhalen van de mantra dat honderd procent veiligheid niet bestaat, drukt geen eerlijkheid uit, maar is een poging zichzelf vrij te pleiten. Het vertelt ons: ik doe mijn best om u te beschermen, maar voor de rest moet u ermee leren leven. Het falen van deze boodschap laat zich dan ook samenvatten in vier woorden: *fatalisme op andermans rekening*.

Anders gezegd, de tekortkoming van de boodschap is niet het fatalisme *an sich*, maar de consequentie die aan dat fatalisme wordt verbonden. Het principe waarmee wordt bepaald hoe we moeten handelen in het licht van die onmacht.

In dit geval zou de onmacht eenvoudig verkoopbaar kunnen worden gemaakt door de schade bij anderen weg te nemen. Daardoor wordt de vraag irrelevant wat de ware omvang is van dat risico.

Al na de eerste kraakpogingen had TLS had het volgende verhaal kunnen vertellen:

'Elke technologie kan gekraakt worden. Ook de OV-chipkaart zal vroeg of laat gekraakt worden. Wij bieden al onze klanten een garantie: we vergoeden

onmiddellijk alle directe schade wanneer een klant getroffen zou worden door fraude met een gekraakte kaart. Overigens denken we dat de kans op fraude klein is. De kaart is geen aantrekkelijk doelwit voor criminelen. In Londen is al jaren een vergelijkbare OV-chipkaart in gebruik, zonder noemenswaardige fraude.'

Elementen uit deze boodschap waren aanwezig in de reacties van TLS, maar ze raakten volledig ondergesneeuwd door hun pogingen om uit te leggen waarom de kaart toch veilig was.¹⁰

5.3 DE ECONOMISCHE WAARDE VAN FATALISME

5.3.1 *Internetbankieren*

Het geval van de OV-chipkaart heeft een wat tragisch karakter, omdat de betrokken organisaties schade ondervinden, terwijl er geen sprake is van een wezenlijk veiligheidsprobleem voor het publiek. Dit ligt anders in het geval van internetbankieren. Daar worden consumenten wel degelijk met aanzienlijke schades geconfronteerd. Al jarenlang wordt internetbankieren succesvol en op grote schaal aangevallen door criminelen. Vreemd genoeg heeft juist dit veiligheidsrisico tot nu toe nauwelijks politieke commotie veroorzaakt.

We zien hetzelfde ritueel als bij de gekraakte pinpas en OV-chipkaart. De banken verzwijgen het liefst de incidenten. Als ze toch gedwongen zijn te reageren, bagatelliseren ze het betreffende risico en wijzen ze op hun inspanningen om de veiligheid te waarborgen, vergezeld van het fatalistische mantra: 'Honderd procent veiligheid kunnen wij niet garanderen.'

Is dit ook fatalisme op andermans rekening? Banken zeggen regelmatig dat ze de schade vergoeden. In dat opzicht hebben ze beter begrepen hoe fatalisme

10 Al op 15 januari 2008 meldt TLS in de marges van een persbericht dat 'als reizigers toch als gevolg van de gekraakte beveiliging gedupeerd zouden raken, de directe financiële schade [wordt] vergoed'. Men stelt dat dit in de Algemene Voorwaarden zou staan. Dat laatste is dubieus. De voorwaarden zijn op zijn zachtst gezegd onduidelijk hierover. Maar dat terzijde. Belangrijker is dat TLS deze opmerking volledig overstemt met haar pogingen om het risico te bagatelliseren, zowel kwalitatief als kwantitatief. Op 15 januari brengt men maar liefst vier persberichten uit, waarvan het laatste een samenvatting is van de voorafgaande drie. Alleen het eerste bericht bevat helemaal aan het einde een korte opmerking over vergoeding van financiële schade – een kleine 60 van de ongeveer 3000 woorden waarmee men die dag de ophef probeert te bezweren. Nogmaals: juist door het in detail bespreken van de technische risico's verkondigt TLS impliciet de boodschap dat die risico's ons allemaal aangaan, en dat daarop het oordeel gebaseerd moet worden over de OV-chipkaart.

verkocht kan worden dan bijvoorbeeld TLS.¹¹ Maar de boodschap wordt niet consequent uitgedragen. Ook ontbreken formele garanties voor consumenten.

De onduidelijkheid die banken laten bestaan over het vergoeden van schade lijkt ten dele doelbewust. Aan de ene kant wil men het vertrouwen in internetbankieren bewaken, aan de andere kant wil men klanten ook zelf verantwoordelijkheid laten dragen, om laksheid te voorkomen. De regelgeving op dit gebied staat dit toe, omdat ze niet aansluit bij de complexe en veranderlijke aard van internetfraude.¹² In de praktijk besluit de bank zelf of ze het redelijk vindt om schade te vergoeden. Juridisch verweer tegen zo'n beslissing is lastig. De kosten van de rechtsgang zijn hoog, men kan opdraaien voor de proceskosten en de rechters hebben zich vaak onkritisch opgesteld tegenover de technische beweringen van de banken.¹³

Er is geen extern toezicht op de claim van banken dat ze schade vergoeden. We hebben goede aanwijzingen dat schade wel degelijk deels terecht komt bij klanten. In december 2008 bracht het televisieprogramma *Kassa* achttien klanten van de Postbank bijeen die samen voor 212.000 euro bestolen waren. De bank had alle claims afgewezen. Pas door de publiciteit van het programma werd

-
- 11 De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) doet het niet beter in haar reactie op de kraak van de EMV-chip in de pinpas. Ook hier concentreert men zich op het bagatelliseren van het risico – een tactiek die niet alleen wantrouwen oproept, maar opnieuw onbedoeld benadrukt dat het voor publiek en politiek van belang is om de omvang van het risico te kennen. De klant komt nergens ter sprake. Ook hier had NVB eenvoudig een verkoopbare fatalistische boodschap kunnen formuleren: 'Elke technologie kan gekraakt worden, dus ook de EMV-chip. Wij vergoeden alle schade die klanten lijden ten gevolge van fraude met pinpassen. Dat doen we nu al en dat blijven we doen. Tegelijkertijd proberen we die schade natuurlijk te beperken. Dat is in het belang van iedereen. De overstap naar de EMV-chip helpt daarbij.' Door een dergelijke reactie achterwege te laten, garanderen ze onbedoeld zelf dat elke nieuwe aanval op de techniek nieuwswaardig is. Michel Noordermeer, woordvoerder van de NVB: 'Welke methode er ook wordt bedacht, er komt een moment waarop criminelen gaten in het systeem vinden. Honderd procent veiligheid bestaat helaas niet (...) Doel van de campagne 3x kloppen is de consument te wijzen op zijn verantwoordelijkheid en hem bewust te maken van de gevaren die er kunnen zijn (...) Wanneer je de instructies uit de campagne opvolgt, ben je veilig bezig en is de kans op problemen zo goed als nul. Mocht er onverhoopt toch geld worden onvreemd, dan vergoedt de bank de schade, net zoals dit bij problemen met de pinpas gebeurt.' Online te lezen op www.cs.ru.nl/B.Jacobs/PRESS/reformatorisch-dagblad-internetbankieren-02-01-08.txt.
- 12 Zie bijvoorbeeld R. Steennot, 'Allocation of liability in case of fraudulent use of an electronic payment instrument: The new Directive on payment services in the internal market', *Computer Law and Security Report*, 2008-24, p. 555-561. G. Spindler, *Verantwortlichkeiten von IT-Herstellern, Nutzern und Intermediären: Studie im Auftrag des BSI durchgeführt von Prof. Dr. Gerald Spindler*, Universität Göttingen, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik 2007. Online te raadplegen via www.bsi.de/literat/studien/recht/Gutachten.pdf.
- 13 S.J. Murdoch, 'Reliability of Chip & PIN evidence in banking disputes', *Digital Evidence and Electronic Signature Law Review*, 2009-6, p. 98-115. Online te raadplegen via www.cl.cam.ac.uk/~sjm217/papers/deaeslr09reliability.pdf.

alsnog de schade vergoed. In werkelijkheid ging het niet om achttien maar om een kleine tweehonderd slachtoffers. En dat bij één aanval op één bank.

5.3.2 *Andere risico's van bancaire betalingen*

Dit incident is geen uitzondering. De historie leert dat banken regelmatig terechte claims afwijzen. In de eerste jaren waarin *skimming* plaatsvond, wezen banken routinematig de schadeclaims af. Ze controleerden of de transactie voorzien was van de pincode. Als de pincode was ingevoerd, ging men ervan uit dat de klant zelf had gefraudeerd of nalatig was geweest door de pincode niet geheim te houden. De rechters volgden doorgaans die redenering. Ten onrechte, want de criminelen hadden methoden om ook de pincodes te achterhalen van de kaarten die ze hadden gekopieerd. Pas toen *skimming* op zo'n grote schaal voorkwam dat de banken het niet langer konden ontkennen, is men schadeclaims structureel gaan vergoeden en schade ook zelf gaan opsporen. Ondertussen was er wel al een groep slachtoffers ontstaan die buiten hun schuld gedupeerd was. De omvang van die groep is niet bekend. In de jaren negentig voerden enkele duizenden Britse slachtoffers een rechtszaak tegen dertien banken, die alle claims hadden afgewezen. Die zaak werd door de banken gewonnen.¹⁴

Dit alles suggereert dat er behoorlijk wat schade terechtkomt bij klanten. De Nederlandse banken publiceren geen statistieken over de omvang van internetfraude. Hun Britse collega's doen dat wel. In 2008 vond daar voor ongeveer 360 miljoen euro aan fraude plaats – 'card not present'-fraude, waarvan de bulk bestaat uit fraude met online betalingsverkeer. Ter vergelijking: de schade van *skimming* bedroeg een kleine 190 miljoen euro.¹⁵ De Nederlandse banken publiceren sinds kort wel, op verzoek van de overheid, de schade van *skimming*. In 2008 bedroeg deze 31 miljoen euro.¹⁶ Als hier dezelfde verhouding tussen *skimming* en internetfraude zou bestaan als in het Verenigd Koninkrijk, dan zou in Nederland de fraude zo'n 59 miljoen euro bedragen. In werkelijkheid ligt het waarschijnlijk lager, maar de vergelijking maakt aannemelijk dat het om een substantieel bedrag gaat. Een deel daarvan zal bij klanten terechtkomen. Een recente Britse enquête stelde dat 20% van de mensen die schade hadden geleden, die schade niet vergoed kregen door hun bank.¹⁷

14 R. Anderson, M. Bond & S.J. Murdoch, *Chip and Spin*, Cambridge 2005. Online te raadplegen via www.cl.cam.ac.uk/users/sjm217/papers/cl05chipandspin.pdf.

15 APACS, *Fraud – The Facts 2009. The definitive overview of payment industry fraud and measures to prevent it*, Londen 2009. Online te raadplegen via www.theukcardsassociation.org.uk/files/fraud_the_facts_2009.pdf.

16 'Schade door skimmen 31 miljoen', *NRC Handelsblad*, 18 mei 2009. Online te raadplegen via www.nrc.nl/economie/article2244994.ece/Schade_door_skimmen_31_miljoen.

17 Which?, *Fraud victims struggle to get money back*, 2009. Online te raadplegen via www.which.co.uk/news/2009/06/fraud-victims-struggle-to-get-money-back-179150.jsp. Zie ook: S.J. Murdoch, op. cit., 2009.

Samenvattend: de banken, en in hun kielzog de politiek verantwoordelijken, hebben in beginsel een fatalistische boodschap die te verkopen is. Maar ze handelen anders dan ze zeggen. Dat is uiteraard een bedreiging voor hun boodschap en hun geloofwaardigheid.

Toch staat er meer op het spel dan reputatieschade. Als de twijfel onder consumenten leidt tot een lagere groei in het gebruik van online financiële diensten, dan is de schade daarvan vele malen groter. Er worden miljarden bespaard door de migratie van offline naar online transacties. Kantoren kunnen dicht, er is minder personeel nodig en de dure verwerking van papier kan worden teruggeschroefd. Elke vertraging in die migratie betekent efficiëntieverliezen die de omvang van fraude veruit overtreffen.

5.3.3 Creditcards

Creditcardmaatschappijen kennen de economische waarde van fatalisme. De creditcard is een fraudegevoelig betaalmiddel, veel meer dan de pinpas bijvoorbeeld. Toch vergoeden de creditcardmaatschappijen alle schade van klanten. Ook zijn ze zeer terughoudend met het introduceren van veiligheidsmaatregelen die van de klant vragen extra handelingen te verrichten. De reden: meer handelingen betekent minder snelle groei van het gebruik. En met dat gebruik verdienen ze hun geld. De inkomsten uit het gebruik groeien al jaren veel sneller dan de fraude. Relatief gezien neemt fraude dan ook af. Inmiddels schommelt het rond de 0,05-0,07% van het totale volume aan transacties. Met andere woorden, zo rond de zeven cent per honderd euro.¹⁸

Op zich is het best redelijk om klanten te vragen ook een deel van de risico's te dragen. Maar het is juist in het voordeel van de banken om het risico niet te delen met de klant. De Amerikaanse overheid heeft al in de jaren zeventig de banken volledig aansprakelijk gesteld, op een klein eigen risico na. Een directeur van VISA vertelde me dat de financiële instellingen zich eerst met man en macht hadden verzet tegen die wetgeving. Maar al snel werd hun duidelijk dat het een zegen was. De banken hoefden hun investeringen in veiligheid niet publiekelijk te verantwoorden, omdat ze zelf de schade droegen. Het gevolg was dat ze veel minder gingen uitgeven aan veiligheid dan Europese banken.¹⁹ Die besparingen alleen al waren groter dan de schade die ze moesten

18 Zie bijvoorbeeld VISA, *Payment card fraud*, www.visaeurope.com/pressandmedia/factsheets/paymentcardfraud.jsp. Zie ook: R.J. Sullivan, *The benefits of collecting and reporting payment fraud statistics for the United States*, online te raadplegen via www.kansascityfed.org/Publicat/PSR/Briefings/PSR-BriefingOct09.pdf.

19 R. Anderson & T. Moore, 'The Economics of Information Security', *Science* 2006-314, p. 610-613.

vergoeden. Belangrijker nog: het gebruiksgemak voor klanten werd niet belemmerd door veiligheidsmaatregelen, waardoor de migratie naar online betalingsverkeer niet werd geremd.

Onveiligheid is dus onlosmakelijk verbonden met grote baten. Die observatie geldt veel breder voor internet als infrastructuur. Onze computers zijn zo eenvoudig te besmetten met kwaadaardige software omdat ze toestaan dat we er welk programma dan ook op draaien. Dat is precies dezelfde reden waarom computers een vloedgolf aan innovaties mogelijk hebben gemaakt.²⁰ De huidige voorstellen om de veiligheid van internet te verhogen offeren vaak die innovatiekracht op in ruil voor meer beheersing. Een fatalistische strategie tolereert de ellende. Dit houdt de deur open voor grote economische en maatschappelijke baten.

5.4 VERKOPEN VAN FATALISME

Een gebrek aan fatalisme zadelt ons dus met hoge kosten op, in termen van geld maar ook mensenlevens – denk maar terug aan de duizenden verkeersdoden door de veiligheidsmaatregelen op vliegvelden. Dat brengt ons terug naar de vraag: hoe breng je fatalisme aan de man?

De meeste politici denken dat fatalisme onverkoopbaar is. Dijkstals uitspraak, dat burgers verwende diva's zijn die geen tegenslag wensen te accepteren, lijkt stilzwijgend te worden gedeeld door zijn vakbroeders. Als die inschatting klopt, is het onwaarschijnlijk dat we het huidige patroon van dwangmatige en disproportionele overheidsreactie op risico's kunnen doorbreken.

Er schuilt echter enige gemakzucht in deze diagnose. Ze veronderstelt dat de boodschap deugt, maar dat de kiezer de waarheid niet onder ogen wil zien. Dat is echter twijfelachtig. We bespraken verschillende voorbeelden waarin de boodschap zelf niet deugt. Die voorbeelden staan niet alleen.

Of de kiezer tegenslag accepteert, wordt mede bepaald door de betekenis die aan de tegenslag wordt gegeven. Te vaak is de mantra 'honderd procent veiligheid bestaat niet' een vorm van fatalisme op andermans rekening. Een vorm van berusting die geheel gratis is voor de degene die ertoe oproept. In reactie op de onrust onder bewoners van Barendrecht over de geplande opslag van CO₂ in de bodem onder hun huizen, viel ook provinciaal bestuurder Van

20 J. Zittrain, *The Future of the Internet – And How to Stop It*, New Haven, CT: Yale University Press 2008.

Heijningen terug op de mantra: '100 procent garantie dat er niets gebeurt, is niet te geven'.²¹

Deze boodschap over acceptatie is onverkoopbaar omdat ze ons impliciet vertelt: ik doe mijn best, maar er kan altijd iets gebeuren en daarvoor ben ik niet verantwoordelijk. Oftewel, dat heeft u maar te slikken. Het laatste gedeelte maakt dat er geen afnemers te vinden zijn. Zeker niet als dat risico ons wordt opgedrongen. Je hoeft geen verwende diva te zijn om zulke boodschappen af te wijzen.

5.4.1 *Samen uit, samen thuis*

Er zijn daarom andere principes nodig om tegenslag betekenis te geven die geen dociële berusting betekent in een lot waarvan anderen de vruchten plukken. Een voorbeeld van zo'n principe: degene die profiteert van het risico, moet het ook mede dragen. In het geval van Barendrecht biedt dat twee mogelijkheden om de risico's acceptabeler te maken. Ten eerste: de bewoners dienen, voor zover mogelijk, mee te profiteren van het nemen van het risico. Ten tweede: de initiatiefnemers van de opslag dragen, voor zover mogelijk, het risico samen met de bewoners. Geen van beide opties vereist dat de risico's krampachtig worden teruggedrongen met meer regels.

De eerste mogelijkheid, om bewoners mee te laten profiteren van het nemen van het risico, is een beproefde strategie. Ze lijkt evenwel hier onbenut gebleven te zijn. Ook de gemeente heeft zich faliekant tegen het project gekeerd. Dat suggereert dat er geen uitruil heeft plaatsgevonden van belangen. Het is onduidelijk of men wel geprobeerd heeft een 'package deal' te bereiken. De enige signalen die ik heb opgevangen suggereren dat pogingen van de gemeente stukliepen op desinteresse bij Shell en het Rijk.

De tweede mogelijkheid kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden doordat Shell of het Rijk zich volledig garant stellen voor alle mogelijke schade. Als de opslag echt zo veilig is als zij zeggen, hebben ze geen enkele reden om zo'n garantie uit de weg te gaan. Voor materiële schade is dit arrangement het eenvoudigst. Iemand voorspelde bijvoorbeeld dat er verzakkingen kunnen optreden. De kosten om die verzakkingen te repareren zijn dan volledig verhaalbaar op Shell en het Rijk. Voor gezondheidsrisico's klinkt het wellicht cru, om dat om te zetten in financiële aansprakelijkheid. Maar het is goed om te beseffen dat dit arrangement ook bestaat in de luchtvaart en juist daar voor heel veel

21 Energieraad, 'Eisen CO₂-opslag Barendrecht worden verscherpt'. Online te raadplegen via www.energieraad.nl/newsitem.asp?pageid=15671.

veiligheid heeft gezorgd. Een vliegtuigmaatschappij die een crash meemaakt, krijgt met gigantische schadeclaims te maken, claims die het voortbestaan van het bedrijf bedreigen. Juist daarom doen de maatschappijen er alles aan om ongevallen te voorkomen. En met succes.

Gezondheidsrisico's kunnen ook symbolisch gedeeld worden. Enige tijd geleden hoorde ik dat DuPont het beleid zou hebben dat de directeurs van grote chemische installaties op het terrein van de installatie dienen te wonen. Wellicht is het een apocrief verhaal, maar het illustreert een elegante vorm om het risico gezamenlijk te dragen. Iemand die met zijn gezin het risico trotseert, is al snel geloofwaardiger dan iemand die een stapel ingekochte technische rapporten overhandigt. Hoeveel leidinggevenden van Shell wonen er in die wijk boven de opslaglocatie? De bewoners wantrouwen intuïtief de uitspraken van iedereen die niet zelf de risico's draagt. En ze hebben gelijk. Er bestaat een sterk verband tussen de veiligheid van technologische systemen en de geografische nabijheid van politieke en economische elites. Hoe verder weg de elites wonen, hoe onveiliger de technologie.²²

5.4.2 *Overtuigingskracht van de fatalistische boodschap*

Berusting in bepaalde risico's, hoe klein ook, is retorisch alleen effectief als de organisatie die dat beweert ook zelf die risico's draagt. Ter illustratie: met Kerst 2009, tijdens de avondmis, werd paus Benedictus aangevallen door een verwarde, vijftientigjarige vrouw. Een oude kardinaal brak zijn heup, maar de paus bleef zelf ongedeerd. Na afloop zei een Italiaanse kerkvader: 'Er is niets ernstigs gebeurd. Het was een vrouw die de Heilige Vader wilde begroeten.'²³

Wat bepaalt of een bepaalde boodschap electoraal gezien effectief is? We denken vaak dat kiezers uitgesproken en duidelijke emoties hebben over politieke kwesties. Maar psycholoog Drew Westen betoogt dat kiezers meestal tegenstrijdige gevoelens hebben, dat ambivalentie de norm is, niet de uitzondering. Krachtige boodschappen, stelt Westen, maken de tegenstrijdige gevoelens juist expliciet. Door middel van een principe worden ze met elkaar verbonden en vertaald in een politieke stellingname.²⁴

22 C. Perrow, 'The Limits of Safety: The Enhancement of a Theory of Accidents', *Journal of Crisis and Contingencies Management*, 2 (4): p. 212-220.

23 BBC News, 'Vatican admits pontiff vulnerable to assault in public', online te raadplegen via <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8430621.stm>.

24 D. Westen, *The Political Brain: The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*, New York: PublicAffairs 2007.

Ook rondom veiligheidsrisico's bestaan tegenstrijdige gevoelens. Neem de aanslagen op vliegtuigen. Natuurlijk roept dit angstgevoelens op en een knagend besef dat aanslagen uiteindelijk niet zijn uit te sluiten. Tegelijkertijd zullen weinigen van ons om deze reden niet langer willen vliegen of verlamd van de angst in een vliegtuig stappen. Dat betekent dat er ook andere emoties meespelen. Berusting, woede, misschien irritatie over alle ophef.

De huidige politieke boodschappen doen niets met de ambivalentie. Ze appelleren alleen aan de angst en beloven bescherming – met de onvermijdelijke kanttekening dat honderd procent veiligheid niet mogelijk is. Senator John McCain, de Republikeinse presidentskandidaat, formuleerde in 2004, tweeën-half jaar na de aanslagen van 11 september, een alternatieve boodschap:

'Fly on the damn plane! Calculate the odds of being harmed by a terrorist! It's still about as likely as being swept out to sea by a tidal wave. Suck it up, for crying out loud. You're almost certainly going to be okay. And in the unlikely event you're not, do you really want to spend your last days cowering behind plastic sheets and duct tape? That's not a life worth living, is it?'²⁵

McCain ontkent de risico's niet, maar verbindt ze met een principe: trotseren van het gevaar is een bewijs van moed. Zo biedt hij elke televisiekijker, gezeten op de driezitsbank, een keuze tussen een laf, waardeloos leven en een heroïsch, waardevol leven. Met andere woorden, juist de acceptatie van het risico op grond van een principe biedt een nieuw handelingsperspectief, de mogelijkheid om over te stappen van een slavenbestaan naar een herenbestaan en zelfrespect te ontlenen aan het accepteren van risico's.

Het doorbreken van de dwangmatige overheidsreactie op risico's heeft dit soort principes nodig die de acceptatie van risico's een andere betekenis geven dan de dociele berusting in het eigen lot. Die betekenis kan allerlei vormen aannemen. McCain stelt acceptatie voor als onverstoortbaarheid – en daarmee als een vorm van superioriteit tegenover de vijand.

Filosoof Jos de Mul schrijft dat de laatste decennia het fatalisme is teruggekeerd in de manier waarop we het lot tegemoet treden.²⁶ Overal zien we situaties waar menselijk ingrijpen op grenzen is gestuit en onbedoelde effecten heeft uitgelokt. Soms weten we dat politiek uit te buiten. Neem het gedoogbeleid ten aanzien van softdrugs. Gedogen is de erkenning dat we onmachtig

25 J. McCain, *Why Courage Matters: The Way to a Braver Life*, New York: Random House 2004, p. 35-36.

26 J. de Mul, *De domesticatie van het noodlot: De wedergeboorte van de tragedie uit de geest van de technologie*, Kampen: Klement 2006.

zijn om de wet te handhaven, om drugshandel uit te bannen. Tegelijkertijd belooft de gedoogdoctrine dat het erkennen van onmacht juist voorkomt dat er grotere ellende ontstaat, zoals een escalatie van geweld rondom drugs.

Welke vorm de boodschap ook aanneemt, ze heeft één cruciale kwaliteit: ze maakt duidelijk dat onmacht om tegenslag te voorkomen niet hoeft te leiden tot machteloosheid, tot passiviteit. Juist de erkenning van onmacht schept de mogelijkheid om doeltreffend te handelen. En zo wordt onmacht getransformeerd in macht.²⁷ Niet door de onmacht te ontkennen of te beloven dat die opgeheven zal worden. Maar juist door de acceptatie van het onafwendbare als vertrekpunt te nemen.

27 Deze observatie heb ik te danken aan Liesbeth Noordegraaf-Eelens.

Ferdinand Mertens

Inspecties verminderen risico's, maken risico's en vormen zelf een risico. Het is deze drieslag die ik in dit essay aan de orde wil stellen, en die uitmondt in enkele ideeën voor de beleidsvoering in inspectieapparaten.

6.1 RISICO'S MAKEN

6.1.1 *Selectieve benadering van risico's*

Ook inspecties hebben het risicobegrip ontdekt! In het Nederlandse toezicht was het de Arbeidsinspectie die voor het eerst haar toezichtbeleid op risicoafwegingen baseerde. Dat was een hele stap. Immers, in het toezicht zoals we dat tot dan toe kenden, wist niemand precies hoe het toezicht feitelijk plaatsvond en werd daardoor de mythe in stand gehouden – in elk geval niet tegengesproken – dat de toezichthouder eigenlijk altijd alles zag en wist. Dat hij overal naartoe ging en niets oversloeg. Wanneer er dan iets gebeurde, dan ontstond er even verontwaardiging omdat de toezichthouder dit niet had kunnen voorkomen of er niet van wist, maar die verontwaardiging hield niet lang aan. Zo kon het in de jaren negentig nog gebeuren dat een school in de meest risicovolle omstandigheden jaren achtereen geen inspecteur zag omdat die inspecteur in dat ambtsgebied toevallig ziek was of dat er een vacature niet werd ingevuld. Dat vonden we heel normaal en er werd niet over gesproken. Door het risicogebaseerde toezicht daarentegen gaat de toezichthouder juist naar situaties die potentieel riskant zijn. En dus gaat hij niet, of maar zelden, naar situaties die minder riskant zijn.

In theorie is dit een verstandige benadering. Toezichthouders hebben ten slotte een beperkte capaciteit en die moeten ze inzetten waar de opbrengst het grootst is. Overal naartoe gaan en 'alle plantjes water geven' is inefficiënt. Maar bij zo'n risicobenadering behoort dan wel dat de toezichthouder weet wat de risico's zijn en hoe die gewaardeerd moeten worden. Het hoort er ook bij dat vervolgens over de selectie van die risico's een publiek debat kan ontstaan en dat dit eventueel kan leiden tot andere inzichten. De Arbeidsinspectie

heeft vele jaren geïnvesteerd in onderzoek naar risicomodellen en heeft op basis daarvan een werkwijze gestabiliseerd. Dat geldt ook voor de Inspectie van het Onderwijs en voor de Voedsel en Warenautoriteit (VWA). De VWA heeft zelfs, als wettelijk geregeld onderdeel van haar organisatie, een bureau voor risicobeoordeling. Dat bureau heeft een onafhankelijke positie en wordt dus geacht in wetenschappelijke onafhankelijkheid de risico's die verbonden zijn aan de productie en distributie van ons voedsel te kennen en in betekenis te kunnen ordenen. Over de risicobenadering van deze toezichthouders bestaat consensus, zowel in 'het veld' als tussen toezichthouder en minister.

Andere inspecties zoals de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-Inspectie hebben meer informele risicoafwegingsmodellen en baseren daar hun beleid op. Dit hangt deels samen met internationaal vastgelegde inspectiebenaderingen waarin risico's niet altijd geëxpliciteerd zijn. Een inspectie als de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zegt ook risicogericht te werken, maar benoemt in haar werkplannen wel erg veel onderwerpen als een risico. Naast risico's onderscheidt deze toezichthouder ook nog 'knelpunten' waardoor de reeks problemen van de sector nog langer wordt – bepaald ontmoedigend om te zien wat er allemaal een risico of knelpunt is! Het is daarmee duidelijk dat er nog geen scherp afwegingskader in deze sector bestaat. Een afwegingsmechanisme zoals de VWA dit kent, heeft deze toezichthouder niet en het is dan ook onduidelijk hoe in de toekomst meer inzicht verkregen wordt in de aard en omvang van de risico's in het zorgsysteem. De benadering in het toezicht gebaseerd op risico's is een werkwijze die, ook al is ze nog lang niet overal met voldoende professionaliteit ontwikkeld, een grote mate van vanzelfsprekendheid heeft. Aan iedereen is uit te leggen dat toezicht niet overal en altijd kan zijn en dat het dus om keuzes gaat. Die keuzes moeten wel in openbaarheid kunnen worden besproken en verantwoord.

6.1.2 Complicaties bij de definitie van een risico

Bij de risicobenadering past ook een kanttekening. Er zijn vrijwel geen risico's die eenduidig en ondubbelzinnig te definiëren zijn. Daarmee is de mogelijkheid aanwezig van manipulatie: waardeer het risico laag en er kan met minder toezicht worden volstaan. Minder toezicht is momenteel een politieke prioriteit, minder belasting door toezichthouders wordt reeds jarenlang als wenselijk gezien en dus is de verleiding groot om risico's lager te waarderen. Het is daarom van groot belang dat een toezichthouder zich baseert op risico's die (a) in onafhankelijkheid gedefinieerd worden (b) open zijn voor beoordeling in tweede instantie en (c) onderwerp zijn van openbaar politiek beraad. Wanneer de betrouwbaarheid van de risicobenadering door de aard van de omstandigheden onvoldoende is, kan het geen kwaad dat dan voor een andere benadering gekozen wordt. Met name ook in internationale contexten

is het niet eenvoudig om over een ambigu begrip als 'risico' duidelijkheid te verkrijgen en daarom verdient het daar nogal eens de voorkeur om een andere benadering te kiezen. Zo is er bijvoorbeeld in de internationale zeescheepvaart gekozen om jaarlijks 25% van alle in een internationale haven binnenkomende schepen te inspecteren. Het inspectievolume ligt daarmee vast, binnen dat volume is een selectie op basis van risico's uitgewerkt. In de luchtvaart bestaat ook een systematiek om binnenkomende vliegtuigen aan een inspectie te onderwerpen. Voor die inspectiewerkwijze bestaat geen kwantitatieve inspanningsnorm en dus zien we ook heel lage inspectieaantallen, bijna te verwaarlozen. De toezichthouder verantwoordt deze beperkte aantallen op 'risicorenderingen'.

Het hanteren van het risicobegrip is geen garantie voor een zakelijk adequaat toezichtbeleid en vereist dus kritische aandacht. Het risicobegrip heeft geen vaste inhoud en die inhoud moet dus worden afgesproken. Die afspraak over het risicobegrip dat op een bepaald moment in een bepaalde context gehanteerd wordt, staat bloot aan beïnvloeding door het krachtenveld waarin het toezicht wordt uitgeoefend.

Dat toezichthouders risico's maken, ligt in het voorgaande besloten: zij beschikken over de bevoegdheid en de deskundigheid om risico's te definiëren en daarmee 'te maken'. Dit lijkt adequaat en er is geen reëel alternatief voor. Het benoemen van iets tot een risico staat bloot aan opportunisme. Een toezichthouder kan een onderwerp ten onrechte een laag risico toekennen omdat er te weinig capaciteit voor toezicht is. Dan legitimeert de toezichthouder de eigen capaciteit en het eigen onvermogen om bepaalde zaken op te pakken met een 'frauduleuze' risicotaxatie. Maar ook het omgekeerde kan zich voordoen: benoem veel aspecten tot een risico en je bent daarmee als organisatie in elk geval niet aan te spreken op het niet gezien hebben van het risico. Hoe meer risico's er gedefinieerd worden hoe omvangrijker, complexer en belangrijker je eigen taak gezien wordt. Tegelijk creëert het bij voorbaat begrip bij het optreden van het risico, omdat je tegenover zo'n complexe en onbeheersbare veelheid van zaken je werk moet doen. Risicobeleid in het toezicht heeft dus een sterk retorische en politieke component.

6.1.3 *Onbedoelde bijdragen aan politiek incidentalisme en maatschappelijk wantrouwen*

In dit verband is nog een ander aspect van het werk van toezichthouders van belang. Er zijn nogal wat toezichthouders die naast een systematische en op de objecten van toezicht gerichte werkwijze een vorm van thematisch toezicht kennen. De IGZ doet onderzoek naar de werking van de telefoonbeantwoording in huisartsenpraktijken, de Inspectie van het Onderwijs onderzoekt de

besteding van de ouderbijdrage in scholen, de Inspectie Verkeer en Waterstaat onderzoekt de veiligheid van het leerlingenvervoer enzovoort. Zo worden er in het werk van de toezichthouder – meestal actuele – issues opgepakt waarover in samenvattende en generaliserende zin gerapporteerd wordt. Over deze onderzoeken verschijnen rapporten die op een bepaald moment het licht van de openbaarheid zien en dan voeding geven aan een maatschappelijk debat dat zich overwegend in de media afspeelt. Deze rapporten geven meestal aanleiding tot bezorgde reacties omdat er bijna altijd wantoestanden worden geïdentificeerd – al dan niet omvangrijk. Vaak is het zo dat de sector als geheel door zulke discussies in een zorgelijk daglicht geplaatst wordt. Dat draagt bij aan het ondergraven van het algemene vertrouwen van de burger in het zorgsysteem, het vervoersysteem, het onderwijssysteem. Vanuit de sector gezien is een dergelijke rapportage daarom vaak unfair omdat de goede lijdt onder de kwade: er wordt weliswaar zichtbaar dat er instellingen zijn die een goed resultaat bereiken, maar de aandacht gaat vooral uit naar degene die dat resultaat (nog) niet bereikt hebben. De sector als geheel komt er meestal niet goed vanaf omdat de problemen uitvergroet worden. Bovendien leidt deze werkwijze ook gemakkelijk tot politieke reacties die op deze ‘incidenten’ gebaseerd zijn en zo draagt het overheidstoezicht bij aan het incidentalisme in de politiek. Toezichthouders behoren een antenne te hebben voor problemen, behoren die problemen hanteerbaar te maken en verantwoordelijke partijen erop aan te spreken. Maar belangrijk is dat ze dit op een ordelijke wijze doen waardoor een probleem in context geplaatst wordt en de relatieve betekenis duidelijk is.

6.1.4 *Onbenutte mogelijkheden*

Toezichthouders vanuit de overheid kennen al heel lang de mogelijkheid van de integrale jaarlijkse berichtgeving over de ‘staat van het stelsel’ waarop men toezicht heeft. Er zijn momenteel maar weinig toezichthouders die aan deze mogelijkheid een actuele zinvolle uitwerking weten te geven. Voor een ordelijk gesprek over de problemen en risico’s in een sector zouden de toezichthouders een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Daarbij zou veel meer recht kunnen worden gedaan aan de spreiding van verantwoordelijkheden die in de meeste stelsels aanwezig is, waardoor in mindere mate de bal voortdurend naar de centrale overheid gespeeld wordt.

6.2 TOEZICHTHOUDERS WERKEN PREVENTIEF MAAR MOETEN ZICHTBAAR ZIJN

Wanneer toezichthouders zoals inspecties hun werk goed doen dan verneemt de burger er niet veel van. Toezicht werkt immers preventief – het beoogt

ernstige voorvallen, ongewenste afwijkingen van wat verwacht wordt te voorkomen. Dat maakt repressief optreden van een toezichthouder niet onmogelijk of ongewenst, want het kan nodig zijn om de onder toezicht staande partij tot een beter gedrag te dwingen. Maar dit repressief optreden doet niets af aan de preventieve doelstelling van het toezicht. Deze doelstelling maakt het voor een inspectie niet gemakkelijk: wanneer de burger nooit wat hoort van haar optreden dan zou de indruk kunnen ontstaan dat de toezichthouder overbodig is. Het is immers niet eenvoudig om als positief resultaat aan te merken wat er *niet* is misgegaan! Maar wanneer er in het systeem-onder-toezicht toch ongewenste gebeurtenissen ontstaan, dan wordt dat in elk geval mede als falen van de toezichthouder beschouwd. Vreemd genoeg lijkt dat nog minder getolereerd te worden dan het falen van degene die de calamiteit, het ongewenste voorval, daadwerkelijk te verantwoorden heeft. Toen enkele jaren geleden de Inspectie Verkeer en Waterstaat de Turkse onderneming Onur Air een vliegverbod op Nederland oplegde, werd dit door het publiek met instemming begroet. Dat had minder met Onur Air te maken dan met het feit dat deze actie zichtbaar maakte dat er daadwerkelijk toezicht uitgevoerd wordt en dat er ingegrepen wordt wanneer een onderneming te veel risico's neemt. Jammer in deze casus was dat er tussen de verschillende landen onenigheid bestond over de mate waarin een vliegverbod in dit geval gerechtvaardigd en noodzakelijk was en dat bovendien dezelfde onderneming na enkele dagen toch weer op Nederland mocht vliegen.

Het publiek ervaart het als positief wanneer de IGZ een tandartsenpraktijk sluit of een operatiekamer stillegt. Het publiek begrijpt het echter niet wanneer een school van onvoldoende kwaliteit rustig kan blijven voortbestaan. De toezichthouder moet dus regelmatig laten zien dat hij aanwezig is in het stelsel en dat normen gesteld en bewaakt worden. En dat er ingegrepen kan worden. Dat vereist een toezichtbeleid dat met dit desideratum rekening houdt. In dat toezichtbeleid moet ook ruimte zijn voor actieve communicatie over voorvallen, ook wanneer die elders gebeuren en zich eveneens bij ons hadden kunnen voltrekken. Zoals het geval is met het boorplatform Deepwater Horizon. Een ernstig voorval waarbij het publiek zich afvraagt: 'Kan dit ook bij ons in de Noordzee gebeuren?' De vraag is dan wel hoe de nationale toezichthouder met zo'n voorval omgaat. Laten we even wat aandachtiger kijken naar de gebeurtenissen in de Golf van Mexico waarbij, weliswaar na verloop van een aantal dagen, de Nederlandse toezichthouder actief deelneemt in het publieke debat.

6.3 'DAT ZOU HIER NOOIT KUNNEN GEBEUREN!'

6.3.1 Oorzaak: geen systeemtoezicht en geen doelvoorschriften?

Door de ramp in de Golf van Mexico kon de hele wereld gadeslaan welke gevolgen het diep in de zee boren naar olie kan hebben. Begrijpelijk dat ieder weldenkend mens zich dan de vraag stelt of dit ook 'bij ons' zou kunnen gebeuren. De Nederlandse toezichthouder op de delfstoffenwinning is dan degene die aangesproken wordt, en terecht. Inspecties kunnen een belangrijke rol vervullen in het verhelderen hoe de zaken in elkaar zitten en welke systemen welke risico's beheersen. De media besteden veel aandacht aan de ramp, en terecht. De Nederlandse toezichthouder, het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), legt uit hoe wij de zaken hier geregeld hebben: 'We hebben hier een veiligheidssysteem dat in Europa zijn waarde heeft bewezen, maar door de Verenigde Staten niet is overgenomen' (aldus Jan de Jong, Inspecteur-Generaal SodM in *de Volkskrant* van 25 juni 2010). Het SodM laat weten dat de situatie in de VS, in de Golf van Mexico, geheel onvergelijkbaar is met het boren in de Noordzee. Waar het gaat om de fysieke kenmerken van de omstandigheden waaronder geboord wordt, de diepte van de zee en de druk waaronder de olie zich bevindt, is dat geheel juist. Het SodM wijst er ook op dat de regulering waaronder het boren plaatsvindt essentieel verschilt van de Europese systematiek. In Europa is geleerd van de catastrofe met Piper Alpha (booreiland in het Engelse deel van de Noordzee) waar 180 mensen het leven bij verloren en op basis daarvan is de regulering gericht op beheersing van het geheel door zogenoemd systeemtoezicht. Daaronder wordt verstaan dat de onderneming geacht wordt 'in control' te zijn op basis van systematisch beheersingsbeleid gericht op de risico's die de onderneming met haar activiteiten veroorzaakt. De wijze waarop de onderneming deze zelfregulering vormgeeft, staat vervolgens onder het kritische toezicht van de toezichthouder. Het werken met een vorm van veiligheidsmanagement en veiligheidssystemen lijkt inderdaad een *no-regret*-benadering. Het bevordert dat de onderneming zelf goed nadenkt – vooraf – over de risico's die ze met haar activiteiten aangaat en over de wijze waarop die risico's beheerst worden. Dit soort systematische benaderingen van veiligheid is wereldwijd bekend en grotendeels gemeengoed in risicovolle ondernemingen. Volgens het SodM is de Amerikaanse benadering van het toezicht op de veiligheid een geheel andere. De regulering en het daarop gebaseerde toezicht in de VS zou meer 'middel'-gericht zijn en appelleert daardoor veel minder aan de verantwoordelijkheid voor het geheel. 'Middel'-benadering in de wetgeving schrijft voor hoe een bepaald onderwerp moet worden aangepakt, het geeft een duidelijke aanwijzing hoe te handelen. Een doelvoorschrift daarentegen schrijft voor wat bereikt moet worden en laat de keuze van de oplossing, het middel, aan de onderneming.

Naar het oordeel van het SodM bepaalt de wetgever de wijze waarop een onderneming met haar veiligheid omgaat. Wanneer dat zo is voor een onderneming als BP is dat een treurige constatering, temeer daar BP in de laatste jaren al meer ernstige voorvallen te verantwoorden had, zoals de explosie op een raffinaderij in Texas. Natuurlijk is de regelgeving en de wijze van toezicht houden van groot belang maar zeker in de laatste jaren wordt er juist op ondernemingen een beroep gedaan om zichzelf te reguleren en een eigen beleid te voeren dat gericht is op maatschappelijk verantwoord ondernemen.

6.3.2 *Een tevreden toezichthouder moet op zijn tellen passen*

Elk regelsysteem kan falen. Maar een middelvoorschrift over de wijze waarop er verantwoord geboord kan worden is niet per definitie verkeerd en indien adequaat uitgevoerd en gehandhaafd, dan zou toch eenzelfde resultaat kunnen worden bereikt? Wat we nu weten over de ramp met de Deepwater Horizon is dat BP zich bij het boren niet aan de regels gehouden heeft, welke dat ook waren. Geen enkele regel werkt als hij niet wordt nageleefd! Systeembenaderingen in de regulering zijn zoals gezegd zinvol maar het mag niet verworden tot een geloof. Er zal altijd kritisch gekeken moeten worden of met een veiligheidssysteembenadering wel alle risico's vanuit de optiek van een onderneming adequaat te behandelen zijn, of dat er risico's zijn die beter met strikte voorschriften kunnen worden geregeld.

Het is wel vreemd om als buitenstaander te moeten lezen dat er tussen Europa en de VS zo'n groot verschil bestaat in de wijze van reguleren. Juist in de delfstoffenwinning zijn multinationale ondernemingen aan het werk. Je zou dan mogen veronderstellen dat men elkaar wereldwijd verstaat en 'met dezelfde dingen' bezig is. Dat zou voor de hand liggen, ook al kan variëteit geen kwaad. Immers, er is zeker wanneer het om de delfstoffenwinning in de zee gaat sprake van één wereld en dan is het belangrijk dat er een 'milieu' is waarbinnen de omstandigheden en condities waaronder geboord wordt, besproken en beredeneerd worden. Dat daarbij dan iedereen exact hetzelfde doet, lijkt geen noodzakelijke voorwaarde, eerder het tegendeel: enige variëteit maakt leren mogelijk. Wanneer iedereen hetzelfde doet, is dat op zichzelf weer riskant.

Het SodM is tevreden met de wijze waarop wij in Nederland de zaken voor elkaar hebben. Dat mag. Maar misschien is het wel zo dat wat er gebeurd is in de Golf van Mexico helemaal niets te maken heeft met de aard van de regulering maar met het 'menselijke' fenomeen dat wetten niet altijd worden nageleefd – hoe ook vormgegeven. En ze worden niet nageleefd omdat er meer aantrekkelijke alternatieven zijn: goedkoper boren bijvoorbeeld. En dat alternatief ligt overal op de loer. Tevredenheid van een toezichthouder is een risico!

6.4 DE TOEZICHTHOUDER ALS RISICOFACITOR

6.4.1 *Factoren die het beeld van medeverantwoordelijkheid versterken*

Toezicht is een noodzakelijke functie voor systemen waarvan het disfunctioneren niet direct zichtbaar wordt en niet direct te herleiden is naar de bron. In systemen waarbij de gevolgen van een ongeval, hoe klein de kans ook is, zeer groot zijn – neem een kerncentrale – is toezicht noodzakelijk omdat koste wat kost voorkomen moet worden dat het ooit misgaat. Maar toezicht heeft voor de werking van een organisatie zeker ook nadelen. Naast het voor de hand liggende nadeel dat we reeds noemden – de kosten van het toezicht door de bureaucratie die het veroorzaakt – leidt toezicht ook gemakkelijk tot het afwentelen van verantwoordelijkheden. Wanneer een toezichthouder op inspectiebezoek geweest is en met eigen ogen heeft waargenomen hoe een organisatie handelt en heeft vastgesteld dat ze aan de eisen van de wet voldoet, dan leidt dat in de maatschappelijke perceptie tot een medeverantwoordelijkheid van de toezichthouder voor de gang van zaken in de betreffende onderneming. De ondernemer op zijn beurt ziet het zelf zo ook graag. Het maakt de last van de verantwoordelijkheid gemakkelijker te dragen maar het bevordert de eigen verantwoordelijkheid niet. Bij de inrichting van de regelgeving wordt geprobeerd om duidelijker te bepalen wie waarvoor verantwoordelijk is. In de praktijk komt dat erop neer dat de onderneming die iets wil doen daar de hoofdverantwoordelijke voor is en ook altijd blijft.

Dat mag voor de hand liggend zijn – in onze praktijk is dat niet zo. De aard van de regelgeving van de laatste honderd jaar heeft de overheid in de positie gebracht van medeverantwoordelijke en in de publieke beeldvorming vaak zelfs als hoofdverantwoordelijke. Bij dit laatste speelt dan met name het gedrag van de toezichthouder: had deze door zijn optreden dit voorval niet kunnen voorkomen? Hebben we naast een falende onderneming hier ook nog te maken met een falende toezichthouder?

6.4.2 *Slingerbeweging tussen hard en zacht optreden*

In dit verband is de casus van de Nederlandsche Bank als toezichthouder in het financiële systeem een actuele en interessante. Naast de aandacht voor de aard van de regulering in het financiële systeem bestaat in de actuele discussie over dit onderwerp ook aandacht voor de werkwijze van de toezichthouder. En met werkwijze wordt dan de hele benadering bedoeld, de cultuur inclusief. In deze casus klinkt nu door dat de toezichthouder de laatste jaren te soft is geweest en dat een meer gedecideerde benadering effectiever zou zijn. Deze bewering vraagt om reflectie. Met enige regelmaat is juist van politici te vernemen dat de toezichthouder een zekere mildheid moet betrachten. Begin jaren negentig

bijvoorbeeld was bekend dat minister Pronk, toen van VROM, voor een stevige handhavingsbenadering was. De ervaringen met Enschede en Volendam gaven steun voor zo'n benadering. Met de wisseling van de politieke wacht naar minister Dekker werd dit beleid essentieel gewijzigd: het harde optreden was toch eigenlijk wat overdreven en de toezichthouder zou de onderneming meer van dienst moeten zijn bij het toepassen van de wet. Een nieuw begrip deed daarvoor zijn intrede: 'compliance assistance'. Er waren in die periode nogal wat VROM-inspecteurs die zich door de politiek in de steek gelaten voelden vanwege de grote ommezwaai die ze in hun werk moesten maken.

6.4.3 *Gevolgen van politieke sturing*

Dit voorbeeld laat zien dat de Nederlandse toezichthouders zeer dicht bij de minister en dus de politiek zijn ondergebracht. De onafhankelijkheid van met name het inspectietoezicht is bescheiden geregeld. Vrijwel overal is de minister de verantwoordelijke voor het toezicht en wordt het door inspecties uitgevoerd. Die inspecties bestaan uit ambtenaren van de minister aan wie een taak gemandateerd is. De minister heeft hierdoor de mogelijkheid het klimaat te bepalen van waaruit het toezicht wordt uitgevoerd. En dus klopt dan ook de causale redeneerketen dat wanneer er iets ernstig misgaat, niet alleen de onderneming of instelling gefaald heeft, maar ook de toezichthouder en daarmee de minister.

Deze directe koppeling is niet bepaald bevorderlijk voor een nuchtere omgang met risico's. De toezichthouder wordt zo voor de minister zelf een risico. De toezichthouder vanuit de overheid betreft de overheid, of ze dat nu wil of niet, altijd in de verantwoordelijkheidsvraag bij een ongewenst voorval, immers de toezichthouder is 'van' de minister. Die relatie leidt tot 'medeplichtigheid' van de overheid en het leidt dus ook tot de politisering van het voorval. In de Deepwater Horizon-casus kwam het toezicht meteen in opspraak en heeft de president van de VS ook meteen een aantal maatregelen over het toezicht genomen. Een studiegcommissie heeft hij daar niet voor afgewacht! De 'medeplichtigheid' van de toezichthouder en dus van de minister is voor de partij, de onderneming waar het voorval heeft plaatsgevonden niet vervelend: het geeft mogelijkheden om – netjes gezegd – in elk geval verantwoordelijkheden te delen. De minister was immers belast met het toezicht en het toezicht heeft nooit eerder een signaal gegeven dat er iets niet in orde was, kan dan gemakkelijk betoogd worden. De aard van de regulering zoals we die in Nederland kennen, plaatst de overheid vaak in een prominente positie doordat er vergunningen verleend worden en toezicht uitgevoerd wordt. De ondernemer bevindt zich daardoor in de positie dat 'voldoen aan de regels' volstaat, ook al wordt nog zo vaak gezegd dat de regels de ondergrens vormen en dat elke

ondernemer een eigen verantwoordelijkheid heeft om naar het betere te streven en niet minimalistisch de regels te volgen.

6.4.4 *Systematiek van de regelgeving*

Wanneer we een andere verantwoordelijkheidsbeleving willen bereiken dan is het zaak naar de systematiek van de regelgeving te kijken. Enkele jaren geleden startte de toenmalige minister van Justitie een project dat de ongelukkige naam 'Bruikbare Rechtsorde' kreeg. In essentie was dit een interessante aanzet om te komen tot een fundamentele heroverweging van de wijze waarop wetten ingericht kunnen worden met het oog op meer eigen verantwoordelijkheid in de samenleving. Geen 'ongeregelde' samenleving maar een samenleving waarin meer partijen op hun verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken en niet voortdurend de beschuldigende vinger in de richting van de overheid wijst. Dat is een ingewikkelde opgave, zeker wanneer gewenst wordt dat beschermingsniveaus voor de burger niet verlaagd worden. Zolang we daar nog niet goed uit zijn is de toezichthouder onvermijdelijk ook een risico, omdat partijen in de samenleving achterover kunnen leunen en de toezichthouder nu eenmaal niet altijd en overal kan zijn.

6.5 WAT BETEKENT DIT ALLES VOOR DE OVERHEIDSTOEZICHTHOUDERS?

6.5.1 *Politieke aspecten*

De samenleving en politiek (met name de Tweede Kamer) stellen meer eisen aan de onafhankelijkheid van het toezicht: vanuit welk en wiens perspectief vindt het toezicht plaats? Zijn het de belangen van burgers die vooropstaan of wordt vooral de bedrijfstak geacommodeerd? Is de toezichthouder zo gepositioneerd dat er sprake kan zijn van een onbevangen waarneming en onafhankelijke rapportage daarover? Is in de Nederlandse inrichting van het toezicht die onafhankelijkheid wel gewaarborgd wanneer bijvoorbeeld een toezichthouder op de olie- en gaswinning organiek onderdeel is van het ministerie van Economische Zaken?

De politiek zou hier ook nog eens bij zichzelf te rade moeten gaan. De ambivalentie als het toezicht betreft, leidt er enerzijds toe dat wanneer er iets ernstigs is gebeurd er niet genoeg toezicht was. Anderzijds wanneer het rustig is en er over toezicht in het algemeen gesproken wordt, is het al gauw een last en hebben we er veel te veel van.

6.5.2 *Werkwijze en organisatie van het toezicht*

Er wordt door de samenleving meer aandacht gevraagd voor de rol van de toezichthouder. De toezichthouder wordt geacht om te handhaven en op te treden, en niet om in de eerste plaats advies te geven aan de organisaties die onder toezicht staan. In louter metabenaderingen (naar papieren kijken) als werkwijze in het toezicht heeft de burger geen vertrouwen. De toezichthouder moet zelf dingen kunnen vaststellen, kunnen zien en niet uitsluitend van papieren afhankelijk zijn. Toezicht mag geen ritueel zijn. De burger wil regelmatig wat merken van een toezichthouder, waarmee deze laat zien dat hij er nog is en bezig is. Ook het verschaffen van inzicht in de 'staat' van het stelsel – ook wanneer die geen aanleiding tot zorgen geeft – is voor een passende omgang met risico's in de democratische samenleving van betekenis.

Er wordt veeleer van de toezichthouder verwacht dat deze tot gedecideerde uitspraken komt: het is goed of het is niet goed! Dat vereist een hoge mate van professionaliteit bij de uitvoering van het toezicht en een sterke beroepsidentiteit van degenen die met het toezicht belast zijn. Het vereist bovenal moed van de toezichthouder om te zeggen waar het op staat.

Meer dan ooit wordt beseft dat toezicht zich afspeelt in een hoogcomplexere wereld met dagelijks ontelbare handelingen en beslissingen. Toezicht vanuit de overheid heeft daarin een relatief beperkte betekenis, maar de kunst is die betekenis zo groot mogelijk te laten zijn met zo weinig mogelijk middelen. Dit stelt de vraag naar de efficiency en de effectiviteit van de toezichthouder. Toezicht moet ontworpen worden op basis van gedegen kennis over de werking van wetten, sociale systemen en het gedrag van mensen en op een zodanige wijze dat ook alle verantwoordelijke partijen door dat toezicht worden aangesproken. De trend in het overheidsoptreden is gericht op het versterken van de maatschappelijke verantwoordelijkheidsbeleving (van andere overheden, ondernemingen, burgers) en dus moeten de toezichtarrangementen er niet op gericht zijn mogelijk veel verantwoordelijkheid naar de overheid toe te halen. Ze moeten de 'ander' juist stimuleren in het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Dat vraagt om een sober toezicht maar met een grote 'multiplier'-werking. Het toezicht moet meer van de samenleving worden dan van de minister! Meer dan ooit wordt onderkend dat toezicht vanwege de overheid op uiteenlopende manieren kan plaatsvinden. Van de toezichthouder wordt verwacht in die veelheid een duidelijke positie te kiezen en te verantwoorden. Daarbij zijn dynamiek en ontwikkeling waarschijnlijk even sterk aanwezig als in de wereld waarop het toezicht betrekking heeft. De toezichthouder moet zich daarom zo organiseren dat hij zich gemakkelijk kan aanpassen.

Verkokering, traditionele organisatiepatronen, 'toevallige' arbeidsdeling en dergelijke worden steeds minder geaccepteerd als verontschuldigungen

bij disfunctioneren van overheidsorganisaties. Dat legt de plicht op aan deze organisaties zichzelf zo in te richten dat beweeglijkheid zonder al te veel complicaties van organisatorische aard mogelijk is.

Verder wordt in het actuele toezichtdenken steeds meer erkend dat ook de burger een rol kan spelen bij het toezicht. Dat maakt het wel nodig dat die burger geïnformeerd is en weet tegen welke normering de situatie beoordeeld kan worden. Daarom is ook een goed overwogen openbaarheid essentieel voor het toezicht in de huidige maatschappelijke omstandigheden.

Er is veel te winnen bij een nuchterder kijk op fysieke veiligheidsrisico's. Nuchter omgaan met risico's betekent minder regels en daarmee meer welvaart en dus(!) meer veiligheid. Aangezien de wetenschappelijke fundering voor deze causale relatie tamelijk onomstreden is, zou het kunnen verbazen dat de werkelijkheid er een is van steeds toenemende regeldruk. Het vergt inzicht in de mechanismen die aan het besturen van veiligheid ten grondslag liggen om het verschil tussen droom en daad te begrijpen.

7.1 INLEIDING

We roepen altijd dat je niet aan symptoombestrijding moet doen, maar aan bronbestrijding. Soms is het echter goed om eens een symptoom terdege te bestuderen omdat er dan meerdere bronnen voor blijken te bestaan. Dit essay besteedt aandacht aan het symptoom 'onzinnige veiligheidsregels' dat meestal wordt gezien als resultaat van de bron 'onnuchter omgaan met risico's'. Er zullen echter meer bronnen voor blijken te bestaan zodat ontzuivering van het risicobeleid alleen niet tot een zinvoller omgang met risico's zal leiden.

Een klein voorbeeld van een onzinnige regel uit het brandveiligheidsdomein zijn de zogenaamde 'nooduitjes', dat wil zeggen: de bekende groene, verlichte bordjes die boven nooduitgangen hangen. Al het beschikbare onderzoek laat zien dat mensen die ergens de weg niet kennen als eerste zullen proberen de weg die zij gekomen zijn weer terug te volgen en daarbij niet naar de nooduitjes zullen kijken (die vanwege hun hoge plaatsing overigens ook als eerste onzichtbaar zullen worden door de rook). Het is daarmee simpelweg een zinloze investering.

In een recent rapport van het WODC staat het helder geformuleerd: 'De Nederlandse overheid voert sinds de jaren tachtig een beleid dat is gericht op het verminderen van de regeldruk. Aanvankelijk was er vooral aandacht voor

het versterken van de aanbodzijde van de economie, later kwam meer nadruk te liggen op wetgevingskwaliteit. Ondanks deze inspanningen is het regelbestand in Nederland de afgelopen 30 jaar met zo'n 2% per jaar gegroeid. Aan die groei leek de afgelopen jaren een eind te zijn gekomen, maar over 2008 was de productie van wetten weer terug op het oude niveau.¹

De zorg over het groeiende aantal regels en de problemen die het bedrijfsleven heeft met de (administratieve) lasten is niet voorbehouden aan Nederland, veel (westerse) landen worstelen ook al lang met hetzelfde probleem. De Nederlandse aandacht vanaf de jaren tachtig voor deregulering kan dan zelfs gezien worden als een afgeleide van de internationale opkomst van het *new public management* en het geloof in marktwerking. Ook de latere verschuiving naar 'versterking van de wetgevingskwaliteit' past bij internationale bewegingen als het Europese *Better Regulation*-beleid en de aandacht van de OECD voor 'regulatory reform'.

Waar de conclusie moet zijn dat dertig jaar dereguleringsbeleid niet tot een zichtbaar effect heeft geleid, moet de vraag worden gesteld naar de dieperliggende oorzaken hiervoor.² Het is een vraag die relevant is, of zou moeten zijn, in veel beleidsdomeinen, maar die opvallend genoeg slechts zelden gesteld lijkt te worden. Waarom helpt meer 'blauw op straat' bijvoorbeeld al decennialang niet tegen stijgende criminaliteit?

Maar eerst even terug naar de vraag waarom deregulering nu de fysieke veiligheidsdeskundige bezig moeten houden? Dit is toch een essay over risicobeleid? Wel, omdat meer regels in de *huidige* samenleving leiden tot minder welvaart en daarmee minder fysieke veiligheid. Risico's, zo zal worden betoogd, zijn als rode wijn: mits met mate genoten leef je er (gemiddeld) langer door.

1 P. de Jong & S. Zijlstra, *Wikken, wegen en (toch) wetgeven; Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*, Den Haag: WODC 2009.

2 Hier kan de systematische vraag bij worden gesteld of er zonder dat reductiebeleid niet nog veel meer regels zouden zijn? Waarschijnlijk is dat zo, maar een feitelijke toename van regels kan toch moeilijk als succes van een regelreductiebeleid worden gevierd.

De Amerikaanse bestuurskundige Wildavsky heeft als risico-optimist in zijn klassieke boek *Searching for Safety* een lans gebroken voor nut en noodzaak van het lopen van risico's. Wildavsky onderscheidt twee manieren waarop individuen, organisaties en de samenleving als geheel kunnen omgaan met risico's. Enerzijds door ze zo veel mogelijk te vermijden, anderzijds door een zekere mate van risico te accepteren. Wildavsky begint zijn boek met het joggersdilemma: wie jogg, accepteert een klein verhoogd risico op een inspanningshartaanval tijdens het joggen, maar verhoogt gemiddeld gesproken zijn gezondheid. De samenleving als geheel heeft zich volgens Wildavsky vooral kunnen ontwikkelen dankzij de risico's die in de loop der eeuwen genomen zijn.

Het mijden of juist durven aangaan van risico's vergt volgens hem derhalve een bewuste keuze tussen een tweetal strategieën: anticipatie versus veerkracht. Anticipatie is gericht op het vermijden van onzekerheden en risico's; dit kan door bijvoorbeeld strenge eisen te stellen aan vervoer van gevaarlijke producten of de productie van bepaalde producten geheel te verbieden. Veerkracht daarentegen is een geheel ander soort strategie. Hierbij accepteert men (beperkte) risico's en organiseert men zich op zo'n manier dat het mogelijk is flexibel te reageren op een eventueel incident of onregelmatigheid.

In de visie van Wildavsky is anticipatie wenselijk in bepaalde situaties. In essentie gaat het dan om situaties waarin er sprake is van een voorspelbaar risico en er tegelijkertijd mogelijkheden zijn om het risico te beperken of het gevaar te keren. Een 'bekisting' rond een kerncentrale houdt bijvoorbeeld de radioactieve stof gedurende enige tijd binnen het omhulsel waardoor waardevolle tijd ontstaat voor het nemen van maatregelen.

Maar in alle situaties waar de bedreigingen en risico's onbekend en onzeker zijn en er geen goed zicht is op de concrete maatregelen die genomen kunnen worden om de risico's te beperken, adviseert en prefereert Wildavsky de veerkrachtstrategie.

De afweging tussen de strategieën anticipatie en veerkracht wordt in de praktijk volgens Wildavsky vaak niet goed gemaakt. In de huidige samenleving is anticipatie de dominante strategie zonder dat werkelijke zekerheid bestaat dat dat effectief en efficiënt is. Men neemt liever consequent het zekere voor het onzekere hoewel dat niet ten voordele van de maatschappij als geheel is.³

3 A. Wildavsky, *Searching for Safety*, New Brunswick, NJ: Sage 1988.

In dit essay wordt gepoogd om te laten zien dat (a) het regeldrukreductiebeleid nuttig is om tot meer veiligheid te komen en om (b) dieperliggende oorzaken van het falen van dit beleid in beeld te brengen. Paragraaf 7.2 presenteert in vogelvlucht kernfeiten van de wetenschappelijke basis voor het 'kerstdiner' aan dereguleringspotentieel, daarna gaat paragraaf 7.3 in op de kalkoenen en andere wetmatigheden die tot nu toe een barrière zijn geweest voor het aanrichten van dit kerstdiner. De slotsom in paragraaf 7.4 bespreekt het mogelijke 'kookboek' dat deze barrières kan helpen doorbreken.

7.2 HET MOOIE KERSTDINER IN HET VERSCHIET: WAAROM MINDER REGELS TOT MEER FYSIEKE VEILIGHEID LEIDEN

7.2.1 *Veiligheidsmaatregelen en levensverwachting*

Bij alle beschouwingen over veiligheid(sregels) moet het startpunt zijn dat we nu fysiek veel veiliger zijn dan ooit tevoren. In het Westen leven we nu gemiddeld bijna twee keer zo lang als 200 jaar geleden en deze gemiddelde levensduur neemt nog steeds toe, zij het marginaal.

Die stijging in levensduur is natuurlijk al tientallen jaren afgevlakt en dat verbaast niet. Elke verbetercurve vlt immers na enige tijd af.⁴ Wie dan in de 'staart' van de verbetercurve nog wat wil bereiken moet onevenredig veel investeren. Datzelfde geldt voor de veiligheid. Die is in het rijke Westen nog nooit zo hoog geweest, en de restrisiko's die wij nu reguleren zitten in de staart van de verbetercurve. Organisatiedeskundigen zouden in zo'n situatie pleiten voor een nieuw bedrijfsmodel om toch tot verdere verbetering te komen, technici zouden hun hoop vestigen op nieuwe technologie enzovoort. Maar voor ons mensen bestaat de mogelijkheid op zo'n doorbraak helaas niet: wij zitten nu eenmaal aan ons lichaam vast en daarmee onvermijdelijk in de staart van de verbetercurve van onze levensduur.

Toch is deze statistiek verraderlijk. Het beschouwen van het gemiddelde mist de grote verschillen die er zijn tussen hogere en lagere inkomensgroepen. Mackenbach is de eerste die in een klassiek geworden studie uit 1994 uitgebreid is ingegaan op de gezondheidseffecten van *sociale stratificatie*.⁵ Recente cijfers van het CBS bevestigen deze uitkomst: de (gezonde) levensverwachting hangt zeer sterk samen met het opleidingsniveau dat weer sterk samenhangt

4 Tot nu toe lijkt de wet van Moore die aangeeft dat er elke twee jaar een verdubbeling van de prestaties van de computers plaatsvindt nog een uitzondering op deze wetmatigheid.

5 J.P. Mackenbach, *Ongezonde verschillen. Over sociale stratificatie en gezondheid in Nederland*, Assen: Van Gorcum 1994.

met het inkomensniveau. Laagopgeleiden leven gemiddeld aanmerkelijk korter en in minder goede gezondheid dan hoger opgeleiden. Hoogopgeleide mensen leven 6 à 7 jaar langer dan laagopgeleide mensen. Het verschil in het aantal levensjaren waarin mensen de gezondheid als goed ervaren, bedraagt zelfs 16 à 19 jaar.⁶

Wie in de huidige samenleving nog een substantiële verbetering wil bereiken van de levensverwachting zal daarom vooral de welvaart van de lagere inkomensgroepen moeten verhogen. De overheid heeft een enorm scala aan sociaaleconomische maatregelen om de welvaart te helpen verhogen van de bevolking in het algemeen en de lagere inkomensgroepen in het bijzonder.

De levensverwachting kan natuurlijk ook op een directe manier worden verhoogd door maatregelen ter verbetering van fysieke veiligheid en gezondheid. Daarbij treedt echter de complicatie op dat meer regels aantoonbaar leiden tot minder welvaart, wat dus contraproductief is. Voor een gemiddeld hogere veiligheid is het daarom van belang dat de regeldruk daalt, of in ieder geval niet verder stijgt.

De relatie tussen welvaart en regulering is fraai te zien in relatief recent wetenschappelijk onderzoek van Frederick Wolfe in de Amerikaanse petrochemische industrie.⁷ Uit zijn onderzoek bleek dat bedrijfswinst een betere indicator voor veiligheid in de petrochemische industrie is dan de hoogte van door de overheid vereiste veiligheidsinvesteringen. Met wat boerenverstand kom je al snel op een verklaring voor dit mechanisme: in een goed winstgevend bedrijf zal de druk om koste wat het kost productie te blijven draaien – ook al piept het en kraakt het – minder zijn dan in een bedrijf dat op omvallen staat. Veiligheidsinspecteurs gebruiken dezelfde samenhang, maar dan vanuit de andere kant benaderd: als een bedrijf er armoedig en vuil uitziet, is het waarschijnlijk wel een goede inspectie waard.

7.2.2 De veiligheidsparadox

Hierboven ging het over veiligheidsregels die worden opgelegd aan bedrijven, maar verrassend genoeg geldt iets soortgelijks voor burgers. Zoals Starr en Adams⁸ al hebben laten zien, bezit de mens een soort risicothermostaat: als

6 S. Stam e.a., 'Hoogopgeleiden leven lang en gezond', in: O. van Hilten & A. Mares (red.), *Gezondheid en zorg in cijfers 2008*, Den Haag/Heerlen: CBS 2008.

7 F. Wolf, 'Resource Availability, Commitment and Environmental Reliability & Safety: A Study of Petroleum Refineries', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2005-13 (1), p. 2-10.

8 J. Adams, *Risk*, Londen: UCL Press 1995; C. Starr, 'Social benefits versus technological risk', *Science*, 1969, p. 1232-1238.

we ons veiliger voelen, gaan we ons onveiliger gedragen. John Adams noemde dit de veiligheidsparadox: naarmate er meer veiligheidsmaatregelen zijn, wanen we ons veiliger en nemen we juist daardoor meer risico's. Een bekend voorbeeld dat deze paradox illustreert, is het gebruik van de autogordel of de airbag. Twee veiligheidsmaatregelen die bedoeld zijn om het aantal verkeersslachtoffers te verminderen. Adams toonde echter aan dat automobilisten met een verkeersgordel om en/of een airbag in de auto zich zodanig veilig voelen dat ze daardoor juist harder gaan rijden en meer risico's nemen. En dat was nu juist niet de bedoeling. Wil je echt bereiken dat automobilisten veiliger gaan handelen in het verkeer, dan moet je een situatie creëren waarin de automobilist zich niet al te veilig waant.

Het in praktijk brengen van dit contra-intuïtieve wetenschappelijke inzicht dat (subjectieve) onveiligheid ervoor zorgt dat mensen alerter in het verkeer zijn, was het meer humane levenswerk van de in 2008 overleden civiel ingenieur en verkeersfilosoof Hans Monderman. De essentie van zijn filosofie is dat de verkeersveiligheid toeneemt naarmate er minder regels in het verkeer zijn. Risicomijdende maatregelen zoals verkeersborden, drempels, verkeerslichten en zebrapaden dienen dan ook zo veel mogelijk te worden vermeden, om verkeersdeelnemers te dwingen zelf (beter) op te letten. De 'chaos' waartoe dat leidt, heeft als belangrijk effect dat de verkeerssituatie veiliger wordt: mensen rijden inderdaad minder hard en er gebeuren minder ongelukken. Op verschillende plekken in Nederland en in allerlei andere landen wordt de verkeersfilosofie van Monderman inmiddels met succes toegepast.

Toenemende regeldruk op veiligheidsterrein is dus niet alleen een symptoom van een onnuchtere omgang met risico's, maar ook een zelfstandige bron van onveiligheid doordat het leidt tot minder welvaart en meer risicovol gedrag.

Geen misverstand overigens dat de hier gepresenteerde causale relatie alleen geldt in de staart van de veiligheidscurve, dus boven een bepaald basisniveau aan regelgeving en investeringen in veiligheid. De omstandigheden van 200 jaar geleden liggen evident (ver) onder dat niveau. De grote industriële ongevallen van de jaren zeventig geven aan dat toen tenminste het basisniveau voor de petrochemische industrie nog niet bereikt was.

Hiermee samen hangt een andere reden dat statistiek gevaarlijk kan zijn: er zijn nu eenmaal risico's die als ze werkelijk optreden in één klap de statistiek op zijn kop zetten. Een fatale overstroming van de Randstad heeft zo'n impact dat we (mogelijk) erg voorzichtig moeten zijn met minder regels aan dijken. Het vergt constante en zorgvuldige analyse van de nationale veiligheidsrisico's om dat beperkte aantal bedreigingen van de nationale veiligheid te identificeren.

Er lijkt daarmee samenvattend een rijke kerstdis in het verschiet te liggen: zo aan het eind van het (on)veiligheidsjaar is er een rijk gedekte tafel met overbodige regels, die veel vreugde geven als het mes erin gezet wordt.

7.3 DE KALKOENEN EN ANDERE WETMATIGHEDEN: MECHANISMEN DIE TOT MEER REGELS LEIDEN

Het lijkt dus nuttig om tot minder fysieke veiligheidsregels te komen en in ieder geval niet tot meer, maar waarom lukt het dan niet? Heeft het te maken met hoe we omgaan met risico's?

7.3.1 Weerstand bij ambtenaren en deskundigen

Een belangrijke eerste reden is dat de verantwoordelijke beleidsafdelingen bij departementen als corebusiness hebben het maken van nieuw beleid en daarmee van nieuwe beleidsregels. Beleidsafdelingen heten zo omdat ze verantwoordelijk zijn voor een bepaald beleidsdomein. Organisatiedeskundigen hebben al vaak gewezen op het feit dat afdelingen en hun leidinggevendenden als ware het levende organismen vooral bestaan voor zichzelf en daarom bij voorkeur uitdijen als barbapappa's.⁹ Simpelweg wensen dat deze beleidsafdelingen zich bezig gaan houden met minder beleid(sregels) en daarmee aan hun eigen (gedeeltelijke) opheffing werken, is als verwachten van de spreekwoordelijke kalkoen dat hij zich bezig gaat houden met het organiseren van het kerstdiner. Dat kan natuurlijk wel, maar dan moet niemand verbaasd zijn als het opeens een tamelijk karig vegetarisch diner wordt.

Het is waarschijnlijk vanuit een onbenoemde onderkenning van dit mechanisme dat deregulering altijd externe druk nodig heeft vanuit 'zware tijdelijke' programma's of commissies 'buiten de lijn'. Een voorbeeld van een programma uit het verleden is de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten.¹⁰ Momenteel is het meest blijvende tijdelijke programma dat van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).¹¹ Bekende 'commissies' van de afgelopen jaren zijn de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen,¹²

9 Vrij naar Mintzbergs conclusies over de machinebureaucratie (H. Mintzberg, *The structuring of organisations*, New York: Prentice Hall 1979).

10 Zie Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, *Met en is weten. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*, Den Haag: december 2003.

11 Zie www.actal.nl.

12 Zie Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, *Eenvoudig Vergunnen. Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen*, Den Haag: 2005.

het Ondernemersklankbord Regeldruk¹³ en als laatste loot aan deze boom natuurlijk de Commissie Regeldruk Bedrijven onder voorzitterschap van Bernard Wientjes.

Die commissies en programma's krijgen allemaal te maken met de wetmatigheid van 'actie = reactie'. Pressie richting regeldrukvermindering bedreigt de existentie van beleidsafdelingen en roept tegenkrachten op. Een belangrijk 'tegeninstrument' is wat door Nobelprijswinnaar Simon 'informatieasymmetrie' werd genoemd: het vergt kennis om te bepalen welke regels wel en niet geschrapt kunnen worden. Die kennis zit bij de beleidsafdeling en haar meestal externe deskundigen. Deze deskundigen zijn oprecht betrokken bij hun 'veiligheidspostzegel', dat wil zeggen het kleine stukje van het brede fysieke veiligheidsdomein waarover hun deskundigheid strekt. Commissies van buiten zijn daarom in het algemeen niet erg succesvol in het duidelijk maken welke regels wel en niet kosteneffectief bijdragen aan veiligheid. Het WODC concludeert bijvoorbeeld dat onderzoek en intrekking van regels in het Verenigd Koninkrijk door een speciale permanente 'Law Commission' in 'kwantitatief opzicht niet erg doeltreffend' is.¹⁴

De verschuiving van focus van het 'new public management' naar 'kwaliteit van wetgeving' kan vanuit deze invalshoek ook worden geduid als een overname door 'het beleid' van de oorspronkelijke beweging die tot meer markt en minder regels wilde komen. Meer kwaliteit heeft weliswaar een sympathieke connotatie, maar biedt toch weinig garantie op minder regels. Een andere wetmatigheid die hierachter verstopt zit is de 'wet van het behoud van het bestaande'. In dit geval betekent die onder andere dat bestaand beleid altijd een mogelijkheid vindt om op de boeg golf van verandering mee te surfen en een nieuwe bedding te vinden.

7.3.2 Incidentgedreven maatregelen

De belangrijkste tegenkracht van deregulering is echter waarschijnlijk wel wat 'incidentenpolitiek' wordt genoemd: na een incident zien betrokken (in dubbel opzicht) beleidsmakers en deskundigen een kans om aan te tonen dat de regeldruk op het terrein van het incident omhoog moet. Een incident kan immers niet zomaar 'pech' zijn, het is een voorbeeld van de put die allang gedempt had moeten worden met adequate extra regelgeving.

13 Zie Ondernemersklankbord Regeldruk, *Regels op maat, eindrapport van de commissie Stevens*, Den Haag: 2007.

14 P. de Jong & S. Zijlstra, *Wikken, wegen en (toch) wetgeven; Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*, Den Haag: WODC 2009, p. 15.

Politici doen mee met de incidentenpolitiek, maar om een heel andere reden: zij hebben een (overigens onnodige) angst voor de burger die hen tot actie aanzet. Dit leidt dan vaak tot symbolisch veiligheidsbeleid dat daadkracht uitstraalt maar weinig betekent, of tot onuitvoerbaar nieuw veiligheidsbeleid dat na enkele jaren verzandt.

In de Nederlandse context is een klassiek voorbeeld van symbolische incidentenpolitiek de 'inhaalslag gebruiksvergunningen' na de cafébrand in Volendam. Wat het meest opvalt aan de casus Volendam is het onopgemerkt verschuiven van de richting van de ingezette verbeteringen naar een die niets meer te maken had met het oorspronkelijke probleem. Als de cafébrand in Volendam al aan overheidsfalen kan worden toegeschreven dan was het een handhavingstekort ('waarom heeft de gemeente een wantoestand laten voortbestaan die zij al jaren kende?'). In de reactie van de verschillende overheden, zoals in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de cafébrand, staat dan ook een intensivering van de *handhaving* brandveiligheid centraal. Bijzonder is echter dat zowel door Rijk als gemeenten vooral is ingezet op *vergunningverlening*, namelijk de zogenaamde inhaalslag gebruiksvergunningen. Het al dan niet hebben van een gebruiksvergunning staat echter los van het gebruik van zeer brandbare plafondversiering die de oorzaak van de cafébrand was. Toen de inhaalslag gebruiksvergunningen grosso modo was afgerond op kosten van de vergunningaanvragers, bleken er bij de overheid geen middelen beschikbaar voor controle en handhaving ervan en is daarom de gebruiksvergunning afgeschaft. Voor de overige 24 actiepunten uit het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de cafébrand in Volendam die betrekking hebben op de handhaving van de brandveiligheid, is in 2006 een analyse gemaakt. Daaruit blijkt voor ruim de helft dat er geen of slechts een marginale uitvoering aan gegeven is.¹⁵

Een ander klassiek voorbeeld, ditmaal van onbetaalbare incidentenpolitiek, is het legionellabeleid naar aanleiding van het legionella-incident in Bovenkarspel in 1999 waarbij 31 mensen om het leven kwamen. Gemeenten en uitbaters van sport- en fitnessgelegenheden werden sindsdien verplicht om een risicoanalyse te laten uitvoeren zodra warmwatersystemen openbaar gebruikt werden. Indien noodzakelijk moest men de installaties aanpassen en elke gelegenheid moest beschikken over een beheersplan. Schattingen van de kosten hiervan lopen uiteen van 500 miljoen tot enkele tientallen miljarden euro.¹⁶ Om allerlei redenen is de opbrengst van deze generieke maatregel beperkt. Het aantal (geregistreerde) gevallen van veteranenziekte in

15 I. Helsloot, 'Handhaving brandveiligheid, wat is er gebeurd in de 5 jaar na Volendam?', in: L. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving*, Deventer: Kluwer 2006.

16 RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*, Bilthoven: RIVM 2003 (rapport 251701047/2003).

Nederland bedraagt enkele honderden, mogelijk 800 volgens schatting van de Gezondheidsraad. Ruim de helft van de infecties ontstaat waarschijnlijk in het buitenland. Enkele tientallen gevallen leiden tot sterfte. Ruwe berekeningen geven aan dat de investeringen om één gezond levensjaar te sparen, in ongunstige gevallen wel eens de miljoen euro zouden kunnen naderen. Een meer specifieke benadering gericht op situaties waarin het risico relatief groot is, bijvoorbeeld verpleeg- en verzorgingsinstellingen, zou een veel gunstiger beeld opleveren, bij een vergelijkbare effectiviteit. Dit betekent overigens dat niet voor iedere Nederlander het beloofde beschermingsniveau kan worden gegarandeerd.¹⁷ Dat druist in tegen het heersende gelijkheidsbeginsel, en daarom is het legionellapreventiebeleid niet tot ‘volledige’ uitvoering gekomen.¹⁸

Het inzicht dat incidentenpolitiek contraproductief is, is natuurlijk niet nieuw. Evenmin de oproep tot het stopzetten ervan. Een van de velen die dit aanbeveelt is de commissie-Stevens in haar eindrapport:

‘Het is een illusie dat regels alle problemen kunnen voorkomen en risico’s volledig kunnen uitsluiten. Méér regels als reactie op incidenten, leiden in de praktijk tot vergroting van de regelrigiditeit en veroorzaken een contraproductief effect.

Aanbeveling 1 *Risico’s in de samenleving moeten worden geaccepteerd.*

Opinieelers zouden vaker de publieke roep om overheidsregulering moeten beantwoorden met een realistisch verhaal over de grenzen en beperkingen van overheidsinterventie en risicoreductie. Zij moeten niet toegeven aan de bestuurlijke reflexen die herhaling van het incident met regelgevende maatregelen willen bestrijden. Met een rigide afrekencultuur is op langere termijn niemand gediend.’

Dit voorbeeld is zo fraai omdat de commissie zelf, in enige wanhoop lijkt het wel, als laatste aanbeveling heeft:

‘De Commissie heeft in haar rapporten voorafgaand aan het eindrapport reeds vele aanbevelingen gedaan om de regeldruk te verminderen. Deze zijn nog niet allemaal gerealiseerd.

Aanbeveling 12 *Maak werk van de aanbevelingen van de commissie Stevens.’*

17 Gezondheidsraad, *Bestrijding van legionella*, Den Haag: Gezondheidsraad 2003 (publicatie nr. 2003/12).

18 Zie verder casus nr. 8 in de voorliggende bundel.

7.4 SLOTSOM, NAAR EEN KOOKBOEK VOOR HET KERSTDINER

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat meer veiligheid door deregulering alleen top-down én met kennis van zaken kan worden doorgevoerd. Die combinatie betekent dat het onvermijdelijk de domeindeskundigen zijn die in stelling moeten worden gebracht om tot veilige deregulering te komen, maar dat stalen kaders noodzakelijk zijn om hen tot deregulering te brengen.

Populair als kader is momenteel, in goed Nederlands, de Regulatory Impact Assessment (RIA). Kort gezegd: de verplichting om voor het afkondigen van nieuwe regels goed te kijken wat hun effecten zijn. Daar kan natuurlijk niemand tegen zijn, zo ontdekte ook Actal in een recent onderzoek.¹⁹

Actal concludeert en adviseert het volgende: 'De hoofdconclusie van het onderzoek is dat er duidelijk behoefte is aan een impact assessment systeem, waarin beleid en regelgeving "evidence based" zijn. Voorts is er onder de gebruikers [ambtenaren, bestuurders en politici, IH] breed draagvlak voor het betrekken van relevante alternatieven in de analyse en voor een beknopte rapportage. In het analysesysteem dient de proportionaliteit en betrouwbaarheid van de analyse gegarandeerd te worden.'

In het rapport staan ook de randvoorwaarden en risico's van het systeem.

'Wij adviseren om een integraal en "evidence based" analysesysteem voor voorgenomen beleid en regelgeving te ontwikkelen en in te voeren. Cruciale voorwaarden van dit systeem zijn in ieder geval:

- Regelgevers kwantificeren consequent alle belangrijke effecten.
- Regelgevers overwegen relevante alternatieve beleidsinstrumenten (incl. nuloptie).
- Regelgevers maken ten minste een beknopte rapportage van de analyse(resultaten).
- Stakeholders worden betrokken en tijdig geconsulteerd.
- Er is robuust toezicht, ook op de consequente toepassing van het analysesysteem.'

¹⁹ Actal, *Onderzoeksrapport naar de behoeften van gebruikers van integrale analyses voor beleid en wetgeving*, Den Haag: Actal 2010 (advies 2010/085).

Gezien de hierboven benoemde wetmatigheden kan echter ook de WODC-conclusie over het effect van RIA's niet verrassen. Dat effect is, vriendelijk geformuleerd, nog 'onbewezen'.

'In alle onderzochte landen [Engeland, Oostenrijk, Finland en Nederland, IH] is een vorm van RIA (de facto) verplicht en is deze verplichting uitgewerkt in één of meer RIA-handleiding(en). Een RIA is in theorie een instrument dat – mits het goed wordt toegepast – de potentie heeft om de wetgevingskwaliteit te verbeteren en mogelijk zelfs de productie van wetten te beperken. Deze functies komen tot op heden nog weinig uit de verf. De RIA's kampen in alle onderzochte landen met de volgende kwaliteitsproblemen:

- 1 ze worden zelden op het juiste moment uitgevoerd;
- 2 er worden niet vaak alternatieve instrumenten afgewogen;
- 3 het kwantificeren van gevolgen gebeurt te weinig;
- 4 er is een sterke bias naar (bedrijfs)economische gevolgen;
- 5 de doelmatigheid van RIA's (in de zin van regelvermindering en kwaliteitsverbetering) is wetenschappelijk nog onbewezen.²⁰

Er bestaat dus een noodzaak tot werkelijk stalen kaders. Ik noem enkele mogelijke vormen daarvan zoals die wereldwijd in gebruik zijn.

7.4.1 *Capacitair: beperking wetgevingscapaciteit*

Wie minder nieuwe regels wil, kan beginnen met de beleidsmatige en juridische capaciteit te beperken. Wat niet is, kan ook geen regels maken. De charme van deze oplossing is dat het hierdoor niet meer nodig is om te proberen de natuurlijke neiging van beleidsdirecties in toom te houden. Natuurlijk moet vervolgens wel consequent worden voorkomen dat de beleidsdirecties weer uitbreiden.

²⁰ P. de Jong & S. Zijlstra, *Wikken, wegen en (toch) wetgeven; Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*, Den Haag: WODC 2009.

Voorbeeld: het Verenigd Koninkrijk

Alle formele wetten worden in het Verenigd Koninkrijk geconcipieerd door de Office of the Parliamentary Counsel (OPC). De capaciteit van de OPC om wetgeving op te stellen is schaars. Eens per jaar dienen alle ministeries een programma in met de formele wetten die zij in het betreffende jaar willen doorvoeren. Er zijn afspraken dat de totale wettenproductie niet groter mag zijn dan een bepaald maximum. Vervolgens wordt een programma opgesteld met afspraken welke wetten in het betreffende jaar in het parlement zullen worden gebracht. De procedure heeft tot gevolg dat jaarlijks een gelimiteerd aantal formele wetten in de planning kan worden opgenomen. Of dit systeem leidt tot een verschuiving naar een grotere productie van secundaire regelgeving in het Verenigd Koninkrijk is niet bekend.

7.4.2 Instrumenteel: elke nieuwe regel moet een oude vervangen

Een eveneens fraai stalen kader is de verplichting om bij elke nieuwe regel een oude regel te schrappen. Voorspelbaar moet dan wel worden opgepast dat het maken van regels zoveel prioriteit heeft, dat men aan het einde van het jaar nog niet is toegekomen aan het schrappen van regels. In de Nederlandse context zou hier een oplossingsrichting voor kunnen worden gevonden door als laatste paragraaf in de memorie of nota van toelichting ook verplicht de te schrappen regel te benoemen.

Voorbeeld: Oostenrijk

In Oostenrijk is wettelijk vastgelegd dat een ministerie bij iedere wijziging van een wet moet beoordelen of de volledige wet (of onderdelen daarvan) ingetrokken kunnen worden. Deze wettelijke verplichting blijkt in de praktijk niet het gewenste effect te hebben omdat de ministeries hieraan te weinig prioriteit geven.²¹

21 P. de Jong & S. Zijlstra, *Wikken, wegen en (toch) wetgeven; Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*, Den Haag: WODC 2009.

7.4.3 *Instrumenteel: het verplichten van een kosten-batenanalyse door een onafhankelijke externe wetenschappelijke commissie*

Een nuttig instrument is de verplichting om effectanalyses (in termen van Actal hierboven) te laten verrichten door een onafhankelijke externe commissie of instituut.

Voorbeeld Verenigde Staten

Wij wijzen in dit verband op het Office of Management and Budget uit de Verenigde Staten dat precies de door ons voorgestelde taak heeft van een objectieve weging van kosten en baten van beleidsvoorstellen van de federale regering. Dergelijke instituten functioneren overigens ook op het niveau van de staten en zelfs van grote steden. Wij stellen dan ook voor om een dergelijk orgaan ook in Nederland op te richten (of de functionaliteit ervan aan een bestaand orgaan als de Algemene Rekenkamer toe te voegen).

Een dergelijk orgaan moet een onafhankelijk oordeel kunnen vellen over de doelmatigheid van beleidsvoorstellen.

Essentieel is daarbij de (kritische reflectie op de) kwaliteit van de beschikbare informatie. Zo ligt de vraag voor of het aanvaardbaar is om voor de verwerving van wetenschappelijke kennis te volstaan met een veelheid aan 'toeval-lige' wetenschappelijke onderzoeksprogramma's als leveranciers. Evenzo is het wenselijk de schijn te voorkomen dat door inzet van commerciële bureaus er op basis van 'gestuurde', dat wil zeggen door het 'beleid' gewenste, kennis wordt besloten. Anderzijds is de verwerving van wetenschappelijke kennis zelf ook onderhevig aan een kosten-batenafweging: ook monitoring vergt de inzet van middelen die niet elders kunnen worden ingezet.

Overwegende dat het (fysiek) veiligheidsbeleid een van de weinige terreinen van overheidsbeleid is waarvoor geen planbureau beschikbaar is, zou een lans kunnen worden gebroken om als voorgestelde orgaan een planbureau voor de veiligheid in te richten.²²

7.4.4 *Instrumenteel: leg wettelijk maxima aan investeringen in veiligheid vast*

Een geschikt instrument (ook om uitwassen van incidentenpolitiek te voorkomen) is het vastleggen van maxima aan de investeringen in veiligheidsbeleid

22 I. Helsloot, R. Pieterman & J. Hanekamp, *Risico's en redelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

gerelateerd aan het aantal gewonnen gezonde levensjaren. Helsloot et al. (2010) hebben een voorstel gedaan voor een rijksbreed te hanteren systeem van risicobeoordeling waarin dit een kern is.

7.4.5 *Vermindering van bestaande regels*

Al de genoemde kaders zien toe op nieuwe regelgeving. Voor het verminderen van de bestaande regelgeving zijn wereldwijd allerhande manieren bedacht:

- onderzoek en intrekking door een speciale permanente 'Law Commission', zoals in het Verenigd Koninkrijk;
- via veegacties. Aan ministeries wordt de opdracht gegeven om hun wettenbestand door te nemen en overbodige of uitgewerkte regelgeving in te trekken;
- continue doorlichting via een wettelijke verplichting;
- via een guillotine-achtige benadering, waarin wordt bepaald dat alle regelgeving van vóór een bepaalde datum (zoals in Oostenrijk) of die niet door uitvoeringsorganisaties is aangemeld (zoals in Zweden) wordt ingetrokken.

Kenmerk van alle instrumenten is dat hun effect beperkt is, want in de praktijk wordt alleen regelgeving verwijderd die toch al niet meer wordt toegepast.²³ De beste, maar wat onbevredigende, manier om hiermee om te gaan is dan misschien ook het vertrouwen op 'natuurlijke sterfte'. Als we er al in slagen om extra regels te voorkomen dan werken de oude regels zichzelf wel uit.

7.4.6 *Dempen van incidentenpolitiek*

Er zijn veel technische instrumenten denkbaar om incidentenpolitiek te beperken, zoals een afkoelingsperiode na een incident voordat regels mogen worden opgesteld, of een standaardbepaling dat nieuwe regels na incidenten altijd tijdelijk zijn en geëvalueerd zullen worden. Dit soort nuttige instrumenten miskent echter wel de grote druk waaronder bestuurders worden gezet (ook door hun eigen beleidsmedewerkers en domeindeskundigen) om op het moment zelf snel besluiten te nemen. Eigenlijk bestaat er momenteel al zo'n afkoelingsperiode door het langere wetgevingstraject. Maar zolang diverse actoren in dat traject belang hebben bij nieuwe wetten en beleid, zal een incident na kortere of langere tijd toch resulteren in nieuwe regels.

23 P. de Jong & S. Zijlstra, *Wikken, wegen en (toch) wetgeven; Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*, Den Haag: WODC 2009.

7.4.7 Bestuurlijke moed

Waar het gaat om het voorkomen van incidentenpolitiek door bestuurders moet op deze plaats ook de opmerking worden gemaakt dat die angst van bestuurders voor de burger grotendeels onterecht lijkt. De moderne 'narrige' burger heeft twee gezichten. Het eerste gezicht is dat van de vleesgeworden 'nimby' of beter gezegd: de burger die wanneer hij bevraagd wordt wat hij wil natuurlijk zal kiezen wat voor hem/haar het beste is. Het andere gezicht is echter de wens dat er rationeel bestuurd wordt. Het durven aanspreken van dat tweede gezicht vraagt echter 'regentenmoed'²⁴ in plaats van het vertrouwen op peilingen en enquêtes die altijd alleen het eerste gezicht laten zien.

Recent empirisch onderzoek door studenten van het masterjaar 2009 'besturen van veiligheid' van de bestuurskundeopleiding aan de Vrije Universiteit naar de perceptie van fysieke (on)veiligheid in de Amsterdamse metro wijst op de 'narrige' burger: een enquête onder 600 metrogebruikers liet zien dat:

- 80% vond dat ze niet adequaat waren geïnformeerd dat de overlevingskans bij brand in de metro nihil is;
- 80% vond dat ze daarover actief geïnformeerd moesten worden door GVB of de overheid;
- nadat ze geïnformeerd waren door de enquêteurs dat de metro de veiligste vorm van transport is, vond nog steeds 75% dat extra geïnvesteerd moest worden in de veiligheid van de metro;
- niemand was echter bereid daarvoor een extra bijdrage in de vorm van een verhoging van de kaartprijs te betalen;
- wanneer deze burgers zelf als bestuurder mochten beslissen waar het noodzakelijk half miljard euro aan besteed zou mogen worden, zou echter slechts 50% dit besteden aan extra veiligheid in de metro;
- overigens maakte slechts 20% zich extra zorgen na de enquête en dacht niemand dat zijn/haar metrogebruik erdoor beïnvloed zou worden.

Samenvattend: de 'narrige burger' (ongeveer de helft van de geënquêteerden) lijkt rationeel in staat om de fysieke (on)veiligheid naar de juiste waarde te schatten, is echter niet bereid om zelf financieel bij te dragen aan een verhoging van deze veiligheid via kaartprijs of belastingverhoging, is van mening dat de overheid er maar in moet investeren, maar zou dat zelf als overheid niet doen vanwege een rationele afweging dat het geld beter elders kan worden besteed.

²⁴ Of zoals Paul Frissen zou zeggen 'aristocratische politiek' (zie P.H.A. Frissen, *Gevaar verplicht; over de noodzaak van aristocratische politiek*, Den Haag: Van Gennep 2009).

Besturen in de moderne veiligheidsregelmaatschappij is een niet te benijden functie. Je ambtenaren, je domeindeskundigen en de schijnbare publieke opinie, alle roepen ze om meer veiligheid door meer regels. Wie zou dan überhaupt nog op het oordeel van een enkele dwarse wetenschapper willen vertrouwen?

Deel 3 Vreemde ogen dwingen. Buitenlandse bijdragen



Simon Webb

I have been doing a study of how crises are managed by the UK government. The hypothesis was that there are generic lessons to be learnt, and this turns out to be the case. Some 80% of techniques for crisis management are generic. Governments can find themselves under enormous political pressure and make terrible mistakes.

We should remember that crises and incidents are often about people suffering, so we should start from that. Managing incidents is important for the individuals concerned, as well as an important moment for getting policy issues right. The new Conservative-Liberal Democrat government in Britain has stated that it's going to dismantle some of the new regulations that were put into place after the bombings on the 7th of July 2005 in Britain. So crisis management includes interesting features of both the human dimension on the one hand and good governance on the other.

Crisis episodes studies

- Terrorist attacks: July 2005 (London bombings); June 2007 (Glasgow airport), August 2006 (Liquids)
- Natural: Animals diseases (Foot & Mouth 2000* and 2007, BSE 1987-96), Floods (2000 and 2007), Swine flu (2005/9)
- Overseas disasters: Lebanon evacuation and Indian Ocean tsunami (2005)
- Hostages: Sierra Leone 2000, Mali 2997, others
- Industrial disputes: Fire Services (2000 and 2002/3), Fuel (2000* and 2007)
- Accidents: rail: Ladbroke Grove/Hatfield (1999/2000)/Grayrigg 2007; Buncefield oil depot (2006); air: Kegworth (1989), Heathrow (2008); marine pollution: Braer (1993), Napoli 2007; marine collision: Ouzo
- Inter-state conflicts: Macedonia 2001, Gulf 1990, Falklands 1982, Cod 1975
- Other policy: Children's issues (List 99, 2006); Financial services 2007, 2008/9 (to come)

* Deze speech is gehouden tijdens de Dag van het Risico.

THEMES

During the study that I did the following themes emerged:

First of all, it became clear that actions taken in the early hours of incidents were made much more critical by the continuous news coverage and actions undertaken by social networks. After the bombings, not only was there enormous media coverage within an hour or two of the bombs exploding, but several thousand messages were sent in to the UK media within the first three hours. These messages were from people who had seen the incident, or had been involved or had family involved, or otherwise wanted to comment. So a new feature of crises is the social networks.

Second, we too share what Ira Helsloot was bringing out very clearly, that individuals have a higher expectation of the information and support they will get, even interestingly when they are overseas. After the Asian tsunami in 2005, members of the Swedish government had to resign because they did not come back from their vacation to help manage the problems of Swedish holiday makers on the other side of the world. These victims felt that their government should have taken more interest than it did.

ROUTES TO BAD REGULATION OR EXCESS SUPERVISION

I concluded that poor crisis management can lead to bad regulation or excess supervision by two main routes. The first is that the initial political and public handling leads to a lack of public confidence in the existing system. This is something that the group who spoke before us was onto, that you get pressure for new regulation, which is very hard to stop. The second route, which is perhaps more subtle, is that the scope of inquiries into how the crisis was handled is often too wide, particularly when they try to combine investigation with apportioning blame and finding remedies. This too can lead to bad regulation.

An example from Britain, but also familiar of course here, is the handling of animal diseases. The picture shows animals with foot and mouth disease being burned, an example of a crisis that was very difficult to handle. A dramatic response, combined with measures taken to combat BSE, ended up with meat production being the most regulated sector in Britain. At one stage there were two people supervising for every person working in the industry. It's an example of how poor management of an incident, which only ever affected 3% of farm animals in Britain and was more of a threat to the national income from tourism than it was to the national income from the farming side.

The other common errors that lead to bad regulation include:

The first is hoping that the crisis will resolve itself and waiting to initiate a response. Waiting too long can result in increased momentum for new regulation.

Second, experts on the subject become exhausted. In every government department I have worked in, there are about two or three people who know about a particular subject in any depth. And if they are overworked and overtired when new regulation is put forward, they aren't fit enough to say 'Stop, I know about this subject, that is not a good move' because they have already worn themselves out working 16 hour days.

Third is quoting unchecked figures which you then have to correct.

Fourth is attributing blame or legal responsibility. As a German colleague put it 'If you blame a person it will turn out to be the equipment. If you blame the system, you will turn out to be responsible for it'.

Fifth is sending your ministers to the scene with nothing to say about what they are doing. If you do send them, they may say something like 'We will stop this from ever happening again'. When this happened at the scene of a rail accident, it cost us five billion pounds for new equipment with safety benefits worth only a small fraction of that.

Sixth is leaping to new regulation with a poor cost-benefit ratio when the problem is human error. This can be tough because it's sometimes nicer for bureaucrats to blame the system rather than saying that actually someone has made a human error. But if you blame the system you might end up with pretty stupid regulation to correct it.

Seventh is responding to lobbying and media stories rather than getting the data and staying focussed on your strategic aim.

Finally, and perhaps worst, is forgetting about the people involved, who then come back and complain and otherwise disrupt the debate. It's terribly important to look after the individuals affected, and their families, properly from the outset.

THE REAL ISSUE

You also need to decide what the real issue is. This probably needs some explanation.

In 2000, there was an oil fuel dispute, which was actually an industrial dispute cum protest, which brought the British economy close to a halt. We nearly ran out of distributed fuel supplies. The inclination amongst officials was to think of rationing or to say 'Well, we had better tell the oil industry to keep a hundred days of fuel readily available'. Prime Minister Blair looked at it and took a completely different approach which was to say 'It is wrong in a democracy for a small group of people to be able to hold the whole country to hostage and I'm going to make sure that we get people off the barricades and get the system running again'. So his response was not to regulate but rather to tackle the issue directly based on his political values.

Another example is floods. Now this is the world's leading country when it comes to managing water so I'd better watch what I say here. But actually I happen to live near this town in the picture and there was a reason that they had a rowing boat in the backyard of the pub, which all British villages have, and that was because it has flooded every other year since the twelfth century. So you just need to be careful that you are getting incidents in proportion.

INQUIRIES

I mentioned earlier that another important issue is follow-up. I came to the conclusions that inquiries which muddle up blame and risk are an unwise route to getting the right outcome. Instead, one of the best things you can do is to have a rapid initial investigation to find the facts and causes, preferably carried out by visibly independent experts. This achieves two things: one is to give you a better analytical base for what you are going to do next. It also gives you some time because while it is on-going the government doesn't have to make any moves such as regulation or an exaggerated response.

This picture shows an interesting example from the world of accidents. It shows British Airways 38, a Boeing 777 airliner that landed off the runway at Heathrow Airport, in January 2008. Both of its two engines failed within about thirty seconds of each other on coming in to land. If you step back and put it in those terms, you might say to yourself 'That's an ongoing risk, isn't it?' We just about stopped flying because aircraft engines have generic problems with ash. But what happened was that the air accident investigation branch went to the scene and my minister at the time was able to say within a few hours:

'The air accident investigators are on the scene, they have found the black box recorder and they got the data out of this aircraft's computers and they will now go and work out what happened here.' And that gave us time to try and find the right answer, which actually turned out to be a technical design fault in the engine. Nobody needed to do any regulating, it was just a fault and it was corrected after a while. But meanwhile all the 700 Boeing 777 aircraft in the world continued to fly because we had found a trusted person to go in and do an investigation and to say 'I will tell you if you need to stop flying'. I just leave that as an example of the benefit of having a trusted independent investigation, which leads to policy analysis that balances costs and benefits.

Similarly, don't get into blaming someone or, as happened in cases of football stadiums in England, give anybody immunity. The emergency services have their own disciplinary procedures, where they can go through the issues fairly and if necessary they can revert to the courts. If you give officials immunity, it seems to create a long-term public reaction. We are onto our fifth inquiry now into why we gave immunity to the response services at the Hillsborough stadium in 1988, where over a hundred people died. My recommendation is to keep accountability and responsibility separate from managing future risk in these ways.

Follow-up to right outcomes

- Rapid initial investigation, confined to facts and causes, preferably by visibly independent experts
- Neither blame anyone nor give anyone immunity
- Test public risk appetite
- Keep separate:
 - *Talking responsibility* (Legal proceedings – criminal or civil, complaints/disciplinary processes, Parliamentary scrutiny of executive) from
 - *Managing future risk* by policy analysis which balances costs and benefits of more regulation or supervision

CHECKLIST FOR SENIOR OFFICIALS

So I made a checklist for the early hours and days for minister's senior officials.

First is to get the data of what actually happened (don't work off initial reports, they're almost certainly wrong).

Second: try to find somebody in the government department (and I think it's usually at Director General level) to take a view of whether it is a real crisis or whether it's just a flurry. If it is a real crisis you need to put together a team very quickly, within a few hours in the British system, to manage the crisis so that you don't make a mistake and make more regulation unnecessary. That group should include a minister, a subject expert, some crisis people, including a sceptic, representatives of individuals and those who will need to carry out the recovery from the crisis (delivery chain).

Third, to think about the wider context and the desired strategic outcome so that you get the risk in proportion. I think that's something that ministers and their political advisers can do.

Fourth, to give ministers a holding line to use. It is all very well to say to your ministers 'Don't say anything', which of course is a natural reaction of most bureaucrats, but they live in a political world, which means they have to say something. And there are things they can do. They can say: 'I have started independent investigation: I have engaged my crisis management team procedures and I have a group of people working on this. I personally will take an interest in what happened to the affected individuals and I will make sure we are looking after them as best as we can.' There are a range of things your ministers can say and do in this opening stage without necessarily having to jump straight into courses of action which you can't judge in the first day or two.

CONCLUSIONS

To summarise my key conclusions:

Incidents are often a source of poor risk responses. They can sometimes be an opportunity of course – the 'never waste a crisis' dictum is a bit dangerous though occasionally valid if you've got a well-tested policy which is ready to be implemented and you just need a chance. But generally it's a source of poor risk responses.

The key points of vulnerability are how you handle the initial hours and days, and how follow-up is organised. The conclusion is that government needs to help those affected and create space for itself to get the right long-term answer.

PUBLIC RISK, RISK ACTORS AND MANAGING THE RISK SYSTEM*

Donald Macrae

I am here for a couple of reasons. First, to explain what we did in London, because we had almost a trial run for this conference in London. It was in February when we got together with a group of people and talked about what the UK learned from their experience in this subject, and what we thought could be useful for the Netherlands. The other reason is because I used to be a member of the Risk and Regulation Advisory Council (RRAC).

Down the foyer you will see two books: the first is *Risk, Responsibility and Regulation – Whose risk is it anyway?*, which is a seminal work in regulation, with which the Better Regulation Commission (BRC) created a huge amount of interest. As you have seen today, this is a fascinating topic, but it also comes with the question: ‘So what?’ It is confusing to discuss, because ‘risk’ is so diffuse. So when the Better Regulation Commission came to an end, the RRAC was set up essentially to try to follow through on the Risk Report. So what we came up with – *‘Response with responsibility’* – is trying to work through what the BRC had done in raising these issues. It was very clear this morning, listening to some of the sessions, that it is a fascinating subject, but we don’t know exactly what it is and we don’t know exactly which questions we should be asking.

PUBLIC RISK

In the UK, we too went through all that confusion and we’ve tried to put some order into it. We’ve done that by coming up with the concept of ‘Public Risk’. The previous speaker, Simon Webb, has been talking about crisis management, where there is a real crisis that government has to respond to. The way we have defined public risk, however, is not in relation to the risk itself, but in relation to the public’s reaction to the risk. Our definition is therefore:

Public risks are those risks that may affect any part of society, and to which government is expected to respond.

* Deze speech is gehouden tijdens de Dag van het Risico.

So the issue that we were looking at was public anxiety over risk issues and the pressures that you then get on government to do something. And whenever the government has to do something, it is normally regulation that it ends up doing. So, what we were looking at was those risks that may affect any part of society – a very wide range. What identifies them is that these are risks that the public decides the government has to respond to. It's almost impossible to predict what these are going to be. Some are quite obvious: if children are murdered, then there will be a lot of anxiety. But with many other things, suddenly the public is very anxious for no apparent reason, whereas other times they don't get excited about something that is very important.

FIVE MAIN THEMES IN GOVERNMENT'S RESPONSE TO ANXIETY

So we were looking primarily to the way a government responds to heightened anxiety and our analysis came up with five main themes.

When we started out on this, we took the view that regulation was bad, and leaving people to manage their own risks was good. So probably our job at the RRAC was going to be to stop the government regulating in haste. But then we discovered that very often it was not the regulation itself that caused the problems. If government did not regulate, people were still not in fact free to manage their risks themselves. That is because of the people we called risk actors. There are many people in society who have an interest in exaggerating risk, and this is what we found would start complicating our job.

There is a great example of a person in a small community who wanted to start a volunteer group to develop community spirit. The first step was to get everyone together in the village hall to discuss it. But he couldn't do it. First, he wasn't allowed to have as many people as he wanted because of fire regulations, secondly he was not allowed to have any coffee or cake because of food safety regulations, and he couldn't get cover for public liability insurance anyway. So he just stopped. Now in that situation, none of that was actually to do with the regulations. It was all to do with advisers, consultants, various people who have an interest in working in the world of risk. And the world of risk is spreading everywhere, so you see the rise of the risk actors.

So we recognised we are actually dealing with complex systems and it is therefore not a simple question of whether you regulate or not. That is just one factor: ministers and civil servants are themselves just risk actors in this complex system.

Second, when you are trying to manage risks, you do need detailed information. You need some way of managing the risk and assessing it. But very often the problem is that there is too much data – and that is where the consultants and advisers come in. So the consultants have taken a system like HACCP¹ which is meant to be flexible and helpful to small businesses, but they end up by interpreting all the regulations in rather extreme ways. So most of the silly stories you hear about the ‘Nanny State’² don’t come from the regulations; they come from advisers. But that is the reality you are dealing with.

We also noticed the marked intolerance of failure. If the only question you are being asked is ‘Do you want to be safe?’ then most of you will answer ‘Yes’, but if you are asked ‘Do you want to be safe, in these particular circumstances?’ then you may want to weigh that up. And the worst problem, giving rise to bad regulation, is where the trade-off isn’t explained, where it is presented as just a one-dimensional problem without mentioning the side-effects of safety measures. So when the question is ‘Do you think small children should be murdered?’ most people will say: ‘No’. But if you ask how much money they want to spend on social services to give a particular level of protection, how many liberties are going to be constrained in order to provide greater protection, they start to say ‘That’s your job, you’re the politician, you sort it’. Just presenting it as a one-dimensional safety problem will never start a debate about the costs or side effects.

Then: pressure for announcements. One of the most challenging things in the RRAC was getting to this point in a presentation, where I have to try to make people feel sorry for politicians. Now, this is a difficult task, but I worked for politicians for 25 years and some of them deserve sympathy. Others deserve what they get, but a lot of them deserve sympathy. Both Simon and I have been in many crises with ministers and appreciate that they are often in an impossible position. With some of the worst regulation that we have seen, the ministers knew that it was bad regulation but they had just run out of options. A lot of reactive regulation is not just rushing in eagerly to do something quickly, it is responding to the pressure from the people, from the media, from the opposition, and that pressure is very intense. If you don’t act immediately, then you’re incompetent. But if you act quickly, then you are being dictatorial. Ministers really can’t win in a crisis.

The final element that we looked at was the impact on personal responsibility. Each time that ministers decide something must be done and that they are the

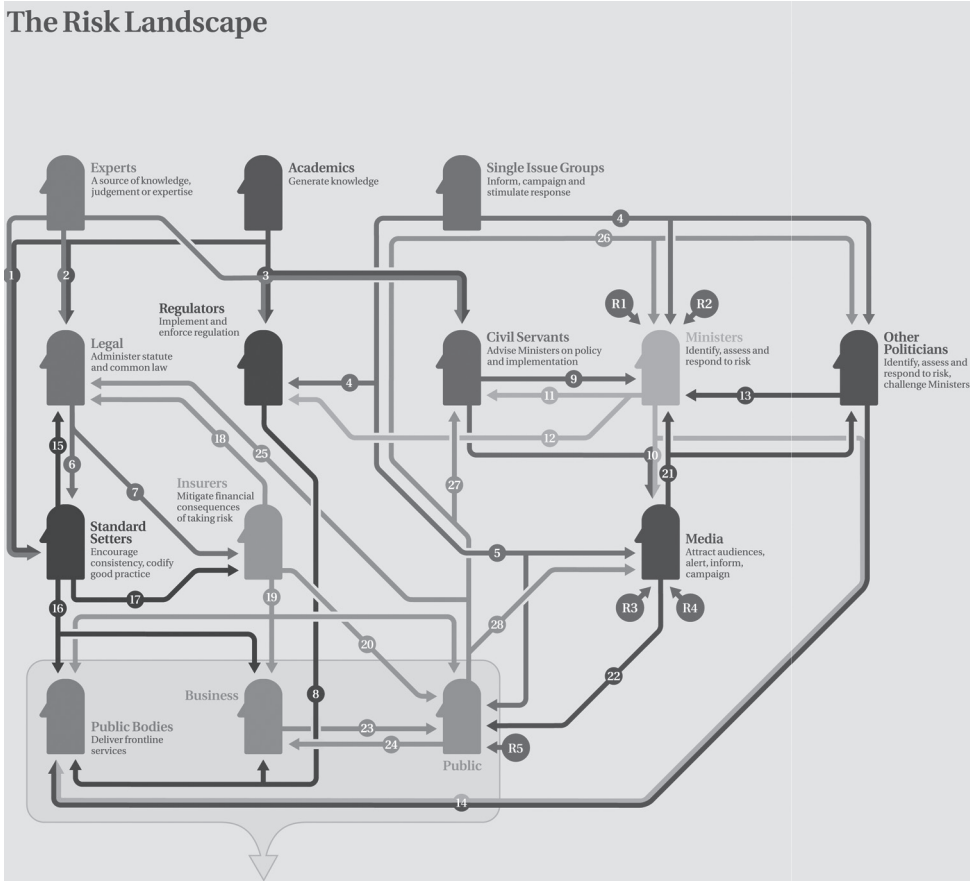
1 Hazard Analysis Critical Control Point – a system of risk management that follows an analysis of the routine systems used by the subject and identifies the vulnerable points.
2 Ph. Johnston, *Bad Laws*, London: Constable 2010.

ones to do it, they are taking the responsibility away from someone else. And this can be very damaging constitutionally if they are actually taking over the function of some other organisation, where the problem arose, which has responsibility for dealing with the issue. So very often when ministers decide, in full publicity, that they will solve the problem, they are disempowering somebody else. Taking this wider, what we saw was a tendency to disempower communities or individuals. The other message that ministers send, each time they say 'I can solve this', is that these problems can be solved. It is not just bad luck but instead it has always to be someone's responsibility. So what we have seen is an erosion of the notion of individual responsibility and community responsibility, under the assumption that 'it's not our problem any more': if something bad is happening, then it's because an official or government or a professional somewhere isn't doing their job properly. And this message keeps being embedded each time ministers say 'This will never happen again'.

THE RISK LANDSCAPE

So these were the main themes that we came up with. Our main tool for approaching them is the Risk Landscape. By looking at all the risk actors, we identified that this is about complex systems, so this is a systems diagram of what we call the Risk Landscape. Notice that we have identified many different actors in this map: standards setters, insurers, regulators, experts, academics, media, public, civil servants, single issue groups. All these come together and they all play a part in whether the public is anxious or not. In various ways they can either manage the risk, exaggerate the risk or calm things down. But the main thing is: the Risk Landscape is a complex system. So if you make a change, then the system adapts to that change.³ That is why it is very difficult to regulate for these sorts of matters, because your intervention will just go into that melting pot.

3 For a good introduction to complex adaptive systems in Public Administration, see J. Chapman, *System Failure*, Demos: London 2004. <http://www.demos.co.uk/publications/system-failure2>.



Remember, ministers and civil servants are just another two risk actors in this system. They are not the answer or the solution. They don't control the system. They just put another factor into the system when they come up with more regulation, because again that regulation needs to be interpreted, etc. So, we took a systems approach in trying to manage these issues, because it is so confusing. That is why it was so difficult to get a grip on the conversation this morning – we are dealing with complex systems with very complex inter-relationships. And if you're dealing with people, then it is bound to be unpredictable. It is inappropriate to try to 'solve' problems in a complex system: the best you can do is have a better running system, but it will still be complex. Therefore, the idea of 'we will solve this, we will make sure this is never going to happen again', is not going to be the answer.

MANAGING THE RISK SYSTEM

How you manage complex adaptive systems is to probe and see how the system responds. The last thing you want is major regulation that is going to change everything. That just compounds all the problems and you get far more unintended consequences. It is much better to try to intervene in small ways and see how the system adapts to each change. The good thing about it is that you can be innovative.

It is great coming to The Hague to tell the Dutch to be innovative, because you are a resourceful people and a lot of the best innovations in the regulation area have come from the Dutch:

The idea of trying to design a system based on trust, rather than based on coercion or non-compliance, is wonderful. I first came across that in Tilburg, where local government designed a benefit system based on the assumption that the citizens are honest and will be making honest claims. If they want to make a claim, first they get the money, then they get the paperwork. You then end up with a totally different system, and that's innovative.

I was told by Ira Helsloot about the town of Son en Breugel where the Council told people that a storage company for insecticides (the largest in Europe) in their neighbourhood was perfectly safe, but citizens kept being uneasy about it. But in 2003, the authorities radically changed their message and told them 'well actually, it is extremely dangerous and if you see any smoke, then run, because otherwise you are going to die'. And then all the anxiety vanished! Now that seems to be counter-intuitive, but a perfect example of probing to see how the system responds. That was, in a sense, testing the community's risk appetite. These people didn't believe what they were told but as soon as they were told the truth, although a difficult truth, they could deal with it. So be innovative and have counter-intuitive experiments.

At the London conference last February, we developed these RRAC themes but also extended them. In particular, we looked a lot at the practice of regulation, rather than the rule making. Regulation tends to be written about and done by the people at the rule making level. I have a saying that regulation is a bit like sex: some people enjoy reading about it or writing about it, but for most people what matters is the quality of the experience. Regulation is like that. You can play with the rules, but what actually matters is how the system works in practice, how it works on the ground. So very often, the problem is not that we have bad rules or even bad processes, but we are just applying them the

wrong way. I was delighted to hear that story this morning about that minister⁴ who was brave enough to say, after a prisoner on parole killed somebody, 'Well, sorry. That happens, but it's not a bad system and we will stick with the system'. That's what you need! And so often that is what ministers don't have the courage to do.

It is easier to look at whether we can solve things at the rule making level, because that's what we do as policy-makers. We play with our own rules. But what really matters is how it works on the ground and that's where we get back to the Risk Landscape. We have all these different people, with their interests in using the policy you've come up with, for their own reasons. So we would say that these issues of managing public risk need a social or socio-political framework, rather than just a legal framework.

RISK AND VALUES

Risk can create anxiety because it touches very deep issues. Although the public may be described as irrational, that's not actually right. They are non-rational, which is different. There is more to life than rationality and there has been for millions of years before Descartes. We tend to ignore the non-rational side, which includes great human qualities such as values, beliefs, truth, wisdom, judgement, intuition, and we think all that has to be controlled. We would rather have science and evidence and rational decision-making and rules. But the people live in the world of values and beliefs. So when you get heightened public anxiety, then you get a genuine political question of what is an appropriate response in a democratic society. That's not necessarily telling them to 'pull themselves together and grow up'. That is not necessarily an appropriate response to the public. You may disagree with why they are upset, but if they are genuinely upset, the government has the responsibility to do something about their distress.

Risk nowadays has almost become the lowest common denominator for secular values.⁵ There are even some people who argue that risk is the only value that we can now agree on. It's interesting to see the corollary to this idea, in a non-secular society. I do a lot of work in Northern Nigeria, in a Shari'ah State, and I have had arguments with some clerics who argue that managing uncertainty is for Allah, not for man – so risk management is not something we should be involved in. So when you are dealing with a strong faith

4 Piet Hein Donner was the Dutch Minister of Justice at the time.

5 R.V. Ericson & A. Doyle, *Risk and Morality*, Toronto: University of Toronto Press 2003.

community, then sometimes risks are not an issue, because that is Allah's will. Whereas in a secular society, trying to avoid damage to people tends to be the one thing that everyone can agree on. I think that's one of the reasons you see risk becoming so diffuse – 'risk management of everything'⁶ – because it's an attempt to get some legitimacy in whatever management system you are trying to sell.

So, you are dealing with very deep issues that people feel strongly about. Can you depoliticise this? There have been a lot of attempts to take some of these issues out of the political atmosphere and leave it to experts or independent arms' length bodies of good people. A lot of that is successful, but you have to realise there are limits, because a lot of these questions are essentially political and you cannot depoliticise them.

But the politics of safety is where we really have the problems. The public may be non-rational, but they are not stupid. That's another mistake that politicians can make: that just because people identify a risk and get worried, and don't actually work out what the probability is, they may dismiss them as being irrational and stupid. They are not. That is how we live our lives. We live on hope a lot of the time. Many of us are still concerned about Fate or Destiny. If I asked how many of you have paid last month for the national lottery, then probably nobody would own up to it, but I bet you that half of you have. But the probability of winning the lottery is almost zero and you are all intelligent people. It's how we live. So that has to be taken into account, because that is the world of politics. It's probably not the world of theoretical policy, but it is the world of politics.

ADVISING YOUR MINISTER

So how can we try to advise ministers on how to manage public risk? The key to it is to present the trade-off. If people can see what the balance is, then you will start to solve the problem. Safety is a relative term. But the politicians treat safety as absolute: 'safety is our top priority, safety is paramount, we will not compromise on safety'. Well, that's nonsense, because 100% safety is impossible. In a society with high levels of safety, increasing safety even further will bring quite a number of side effects. The challenge is to present this trade-off.

The volcanic ash cloud was a fascinating case. At the start, it was quite obvious that something was wrong. There was a danger of large aircraft, full of

6 M. Power, *The Risk Management of Everything*, London: Demos 2004.

people, falling out of the sky. In anybody's book, apart from perhaps Al Qaeda, that is bad and should be avoided. If we had serious doubts about that level of risk, then most people would say 'OK, you don't fly'. So far, so good. But then the counterfactuals started to come up. It wasn't just safety, but people also wanted to get home, or had a business appointment or needed a life-saving operation on the other side of the world. And you then saw the impact of not flying. So then more of a balance emerged and you started to get very confused messages, but you also started to get much more of a debate about what should happen. Now, looking a few weeks on, people are recognising that this is something we have to adapt to.

So the way that we can try and help politicians is to find a way to put the flip-side of the safety coin into the equation. But that is difficult for politicians to do. If the issue is 'Children are being murdered because of inadequate social care', ministers cannot say 'Yes, but ...'. As soon as they say 'but' they are attacked for being uncaring. It would be much better if there can be some other voice of reason, some other group that can try to present the trade-off, and then the minister can make a magisterial decision between two sides. That's what they enjoy doing and that's actually more of their function. So the challenge is how to present the trade-off.

The final point takes me back to the title of the first report *Whose Risk is it Anyway?* The good news for the politicians is that they don't always have to make the safety decision. The challenge is at what point can they delegate that decision to somebody else and to whom.

Whose Risk is it Anyway?

- The politicians do not always have to make the safety decision. What is more challenging is choosing the point at which to delegate it and to whom.
- We need to develop political value in restoring responsibility rather than always taking responsibility.

Again, let's go back to the volcanic ash cloud. KLM is 'The world's reliable airline'. I have more trust in KLM than I have in some politicians. The ash cloud was a classic case of public risk: there was clear government or even international involvement and it was quite clear at the start that you first of all had to stop everything until you had a better understanding of the dangers. It would have been great to wait until there was enough evidence to be confident about the answer. But then the pressures started building up ('We have got to get our lives back'), before the evidence was available and politicians had to make a decision. But should the government make that decision or should

their decision be to leave it to the airlines and to the travelling public? Because every airline knew that the first airline that put a plane up that came down would go bust. So certain death for an airline if they went too soon. At some point, could the governments not have passed the decision to the airlines? Yet again with the airlines, when you start to unpack that, remember the risk actors, etc. It's not the boss at KLM that makes that decision. He would consult KLM's insurers, KLM's insurers would talk to the engine manufacturers – and are they going to guarantee that their engines are safe?

The problem with risk actors is that they all have a particular interest in the answer they choose to give. Thus for the politicians to delegate the decision down to the airline level would be an extremely difficult decision for them to take. But this is what we are trying to argue in most of these papers, that the real issue in this agenda is: Who should be responsible for taking the risk decisions?

We need to develop something that is seen as valuable in the political sphere, where ministers restore responsibility to where it belongs, rather than grabbing more responsibility for themselves at each opportunity.

MOVING AWAY FROM TOTAL CONTROL. WHAT THE EXPERIENCES OF FORMER SOVIET COUNTRIES CAN TELL US ABOUT RISK AND REGULATION

Florentin Blanc

Tajikistan is one of these remote, relatively small, definitely poor countries of which there are many on this planet. It rarely makes headlines, and even more rarely for any *positive* news coverage. Even though it would be unwise to expect radical improvements, change is slowly happening. There are now several airlines serving the country and visas can be obtained at the airport – no small feat considering the previous situation. More significantly for many, the administrative pressure on small businesses shows some signs of easing: the latest survey conducted by the International Finance Corporation of the World Bank Group¹ shows, for instance, that now only 2/3 of small companies are inspected each year (as opposed to 95% five years back)² and that they are inspected only 5 times a year on average (as opposed to 10 times before reform). Tiny steps, perhaps, when one considers that in most EU countries less than 10% of businesses are inspected in a given year, but steps in the right direction nonetheless.

When I landed in Tajikistan for the first time in August 2001, I was quickly confronted with what ‘total control’ meant in practice: just out of the airplane, all foreigners’ passports were taken away and we waited for a long time in a cramped, derelict lounge until our names were called in random order. Once on the streets of Dushanbe, I noticed how traffic police at every intersection were stopping every driver who even hinted at the slightest of infractions (say, you did not stop at the pedestrian crossing no matter that the nearest pedestrian was ten meters away), and many more who drove fully according to all the rules, just in case. A few days later, I first drove outside of the capital to the southern city of Qurghon Teppa. Barely ten minutes out of town we were stopped at a checkpoint, the like of which I thought existed only in war zones – but it was just a traffic police checkpoint conducting routine checks, nothing war related...

1 Survey conducted in 2008, data for the year 2007 – [http://www.ifc.org/ifcext/tajikistan-sme.nsf/AttachmentsByTitle/TJ_BEE_Survey2009En/\\$FILE/TJ_BEE_Survey2009En.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/tajikistan-sme.nsf/AttachmentsByTitle/TJ_BEE_Survey2009En/$FILE/TJ_BEE_Survey2009En.pdf).

2 Survey conducted in 2003, data for the year 2002 – [http://www.ifc.org/ifcext/tajikistansme.nsf/AttachmentsByTitle/tjSME_report_2003_eng.pdf/\\$FILE/tjSME_report_2003_eng.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/tajikistansme.nsf/AttachmentsByTitle/tjSME_report_2003_eng.pdf/$FILE/tjSME_report_2003_eng.pdf).

It would be easy to dismiss such control as pure corrupt behaviour and rent-seeking, and in this way the traffic police checkpoint would be more like an *octroi*, a tax barrier between districts, with the main difference being that the tax generally ends up in the hands of the collectors (the traffic police and their chiefs) rather than going into the state coffers. Tajikistan is clearly renowned for its widespread petty corruption, but there might be confusion here as to the cause and the consequences. Corruption, indeed, did not exist first and create an administrative system of total control – rather, the administrative system came first and corruption emerged as a result, first an unwanted side-effect that the top tried to root out (during the Soviet-era), then later as a more consistent and general feature, but in any case a *logical* one. The Soviet system of total control arose as a fundamental aspect of a regime which sought total power and transformation of the society, and the abolition of the private in favour of the public. As such, no risk was to be tolerated and checks were ongoing. Absolute control is inherently impossible, however, and life found ways to go on nonetheless, enabled by corruption. Corruption was already much more widespread during Soviet times than is commonly assumed in the West – it ballooned after the break up of the Soviet Union and the accompanying chaos and weakening of the state resources.

One might therefore wonder what a poor and remote country such as Tajikistan could tell us about regulation in the European Union or other developed countries. What could even Russia or Ukraine (where the same phenomena can be observed) have to tell us? Are they not plagued by ‘cultural issues’? Many experts have argued that authoritarian rule is endemic to the ‘Russian character’. Do citizens of these countries themselves often wonder whether corruption is an ingrained feature of the national temperament? Or is it not simply a matter of those governments’ inability to manage modern administrative systems because of lack of resources?

The short answer is: no, or at least this is too easy a way to dismiss the issue. Lack of resources is not the reason. Russia’s GDP per capita, after several years of rapid catching up thanks to various factors including oil prices, now lies between Turkey and Poland, and above that of Chile. These three countries (particularly Chile which is the poorest of the three) boast far better records on petty, everyday corruption. ‘Cultural specificities’ is also a common fallacy used most frequently by corrupt senior officials in all countries to justify the lack of reforms. In the 19th century, Germans were derided by Britons as lazy and corrupt – and laziness was also one of the main Japanese characteristics according to Western observers in the early 20th century. Nowadays it is commonly held that the German and Japanese cultures embody hard work and that corruption is low in Germany because it is abhorrent to the national culture. These statements are subsequently justified with historical digressions on Max Weber’s thesis that Protestantism provided the foundation for capitalist growth, or on how Confucianism extols hard work.

Cultural differences clearly exist, and the way the Soviet Union applied its laws (as tools to root out dissidents, meaning the law would always be against you no matter what it appeared to say) is certainly also a factor in the current corruption problem. But one should look closer: most Russians, Ukrainians and Tajiks *complain* about the corruption. And most officials go to great lengths to *appear* to comply with the laws. Most people clearly see corruption as a distortion of the law and not as something normal – even if it is widely practiced. Crucially, there is a wide consensus about the way the system *should work*: there should be *effective total control*. Citizens long for it, businesses assume this is how things should work and inspectors and other officials are partly pretending, partly genuinely trying to enforce rules (taking bribes is not necessarily in contradiction with thinking one is trying to enforce laws, and maybe, sometimes or often, actually enforcing them).

Most former Soviet countries have tried to maintain this system of total administrative control of all activities in an attempt to *root out any risk of violations*. In my view, this attempt is a primary cause of the *failure* of these regulatory systems. Therefore most efforts in reforming them have, over the past 10 years, rightly centred on introducing more *focus and selectivity* on the basis of cost-benefit analysis.

BEFORE THE REFORM: EVERY RISK IS WORTH FIGHTING, NO MATTER HOW SMALL

To better understand why this is so, let us look in brief at the regulatory approach in post-Soviet countries (and to a very large extent this is true also of countries of the former-Soviet block, i.e. Central and Eastern Europe) *before reform* (and in many countries this still mostly holds true, because reforms are generally partial, and gradual):

- Rules are extremely prescriptive: they tell you exactly what material should be on your walls, how your shop or factory should be laid out, what recipe you should use to prepare your preserved cucumbers, how many coat hangers should be in a hotel room etc.
- Most activities are subject to *ex ante* controls: businesses and citizens require hundreds of permits, approvals, licenses etc., which must frequently be renewed.
- A business is subject to countless inspections (up to a dozen per year in some countries) regardless of the actual riskiness of its activities, and likewise customs, traffic police etc. attempt to control each and every person, truck, shipment.
- In sharp contrast to all this effort, actual compliance level with requirements is very low.

- The effectiveness of the regulatory system is evidently dismal, while the cost to the private sector is very high and to the state budget far from trivial.

This all adds up to a prime example of wrong focus, wrong approach to risk, and all the wrong results. I shall attempt to examine further why and how this approach is ineffective, then how it is slowly changing, and finally which aspects of these experiences can be of interest to the regulatory regimes of developed countries.

Wrong focus

Regulation in former command-economy countries has tended to focus on (i) enforcing uniform approaches, methods and products, (ii) extensive *ex ante* approach, before firms or products can enter the market and (iii) systematic, frequent inspections of each and every business. This approach is incorrect because it is *overreaching* in more ways than one:

- It seeks to enforce more rules than necessary by not only mandating essential safety requirements, but by trying to force businesses to organise their work and/or produce their goods according to specific standards.
- It relies excessively on *ex ante* tools which, in fact, guarantee little in the way of safety (compliance upon opening is not necessarily a guarantee of ongoing compliance) but are costly in terms of reduced innovation and reduced competition (they discourage many businesses from starting, or launching new products).
- Inspecting too broadly not only often wastes small businesses' resources (they have to deal with overly frequent visits) it also misses its goal: inspection staff are spread too thinly and the most complex and risky objects are not properly checked.

Wrong approach to risk

Given existing preconceptions, it is essential to reiterate that, regardless of the very real and highly problematic corruption level, regulators in the former Soviet Union and other former socialist countries are generally trying to do their jobs. This means that while the positions they defend are frequently aligned with their private interests (rent-seeking, i.e. visiting businesses for their own gain), they are also based on what they think is necessary to fulfil their mission (protect the health and safety of citizens, the environment etc.). The principal error lies in the effort to stamp out *any* risk – and this hinges on a conception of risk that is insufficiently thought through:

- Risk is poorly defined: regulators tend not to differentiate between essential, safety-related requirements and violations of what one could call 'bureaucratic' rules (requirements that have no impact on safety or other

public outcomes, but only relate to paperwork or to standardization of products and services). Regulators regard all possibility of violation of any rule, however formal, as 'risk'.

- There is no weighing or ranking of risk: the emphasis is on avoiding *any* risk and regulators frequently appear to make no distinction between a risk affecting 10 people and one affecting 10,000 people per year. As a result, inspections are carried out in a haphazard way. In a country like Kyrgyzstan, seriously affected by water-borne and food-borne diseases,³ one would expect health and hygiene regulators to focus all their limited resources on controlling the safety of the water supply and the larger-scale and higher-risk food processors. Instead, senior inspectorate management justify laying emphasis on inspections of hairdressers because 'some of them don't clean their instruments and, if people got hurt, they could be infected by something' – without any attempt to look at actual statistics and rank the risks.
- The fight against risk is not placed in perspective and compared to what is lost through over-regulation; there is no cost-benefit analysis, neither on the state side (what resources are spent vs. expected outcomes) nor in a broader way (what do risk-avoidance measures cost in terms of lost time, missed innovation, etc.).

Wrong approaches yield wrong results

It is no surprise that the result of this combination of inadequate tools and lack of proper focus on key issues and objects is an ineffective and inefficient system resulting in maximal burden on businesses and minimal outcome. In spite of their frequency, hygiene and food safety inspections seem to have no impact on most infectious diseases; tax inspectors spend most of their time visiting micro-businesses with negligible revenue potential; fire inspectors visit every small kiosk selling newspapers on the street – in short, a tremendous waste of resources.

REFORMS FROM THE MID-NINETIES: ANALYSE AND RANK RISKS, WEIGH COSTS AND BENEFITS

The objective of total state control in regard to risk is not unique to the old Soviet and post-Soviet system. In developed countries, too, over-regulation sometimes has a long history. For instance, the effort to try and enforce

3 As examples, in 2008 the incidence of Hepatitis A was 8 times higher in Kyrgyzstan than the CIS average, and over 1000 times higher than the EU average. Deaths from diarrhoeal diseases in 2004 were 30 times more frequent in Kyrgyzstan than in the Netherlands.

standardization of products across the board, regardless of whether this is in any way related to safety or health, is reminiscent of the so-called 'EU Old Approach' to technical regulation. The 'Old Approach' created a strong backlash among citizens and businesses, with its attempts to regulate everything including the size of cucumbers or the recipes for sausages, and was thus abandoned in the eighties in favour of the flexible, safety-focused 'New Approach' to regulation. Not all 'Old Approach' directives have been replaced, and temptations still exist to resort to this type of intrusive and prescriptive regulation in many countries, as soon as there is any complaint about 'quality'. Similarly, the absence of any cost-benefit analysis, and the attempt to root out *any* risk, regardless of its incidence and scope, is a trend that has been quite widespread over the last few years. In this respect, it is interesting to look at what has been happening in former communist countries, which came from such an apparently dismal starting point.

Reforms: risk analysis, risk focus

Confronted with the transition from a command economy – where to a point the state was also a giant enterprise, producing and distributing all goods – to a market economy with a multiplicity of players, most former communist states ended up conserving the technical rules from the previous era, and creating an immense number of compulsory formalities, permits, approvals, licenses, certificates etc. to ensure compliance. In the first years of the transition ('first years' which were fewer for some in Central and Eastern Europe or the Baltics, and close to ten for many former Soviet republics), all focused primarily on a combination of privatization and macro-economic reforms. Regulatory policy took a back seat comparatively. Once the economies completed the first part of the transition, however, it quickly became evident that the new private sector's competitiveness was stifled by overly burdensome administrative rules, and that these rules were also failing in delivering expected benefits.

Frequently with assistance from international donors and organisations, in particular the EU, the World Bank Group and USAID, a process of reform started which has had highly varying levels of success depending on the countries. In general, success has been higher in countries that had spent less time in a command-economy system and could remember another legal and regulatory system (such as the Baltics or Central Europe), as well as in countries that were comparatively richer and more developed (e.g. Slovenia or Croatia). Still, progress was not only driven by the past, but also by present political dynamics, as is illustrated by the fact that reforms have been much faster in Georgia than in other Caucasus countries, for instance.

What all these countries⁴ have in common, however, is that they follow the same route: they try to narrow down the scope of compulsory rules and the use of heavy-handed regulatory instruments, on the basis of a cost-benefit analysis and of an evaluation of risks.

Reforming countries have over the years used a combination of the following:

- Review and cancellation of many formalities and regulations through different processes, often nicknamed 'guillotines'.
- Simplification of administrative processes for remaining formalities, by cutting all steps deemed superfluous.
- Focus of business inspections on fewer targets, based on risk analysis and available resources.

In short, all these reforms have relied on reviewing the main risks the country faced, weighing these risks and, at the same time, estimating the burden of different administrative processes, rules etc. When the administrative burden was found to be disproportionately larger than the risks it was supposed to address (let alone when it was addressing no risk at all), 'cuts' or simplification took place.

What this means in practice is that over the past 10 to 15 years, regulatory reform has made most former communist countries far more friendly to business, a fact that has been recorded by all kinds of international rankings (whatever the approaches of these rankings, and their flaws, this concurrence is remarkable), and has helped not only make them more competitive, but also make their regulations more effective. Analysis of regulatory effectiveness is still in its infancy, and internationally comparable data is difficult to gather, but let us just take one example among many: after a few years of radical reform, Slovakia managed to progress from being a 'black sheep' in Central Europe to not only entering the EU, but becoming one of the magnets for foreign investment in the region. Now, foreign investment attractiveness is also linked in Slovakia's case (as in others) to tax rates, location, workforce skills etc., but the regulatory environment was, at least, helpful. Crucially, Slovakia being simultaneously accepted into the EU meant that, on all the key regulatory functions that count for entry in the Single Market (market surveillance, food safety etc.), Slovakia had caught up. What better illustration that regulatory reform and selectiveness result both in easing burdens and improving effectiveness?

4 Except perhaps Turkmenistan, where no such reform has taken place so far.

EAST AND WEST: OPPOSITE TRENDS, WORRYING SIMILARITIES?

What can this 'excursion' to countries further to the East tell us? The first most striking impression is that former communist countries, with varying degrees of success, are trying to move away from a system which tried to regulate everything and root out all risk at any cost, and failed, not only crippling the economy and making citizens' lives difficult, but failing to deliver the safety and health benefits that it claimed to bring.

Surprisingly maybe, older and more developed market economies seem to be going in the opposite direction.

Let us look at some of the trends: risk aversion, obsession with avoiding any potential hazard at almost any cost, proliferation of regulations purporting to protect consumers, clamour for new licenses, permits or inspections each time an incident happens... . Of course, many of these new regulations may be useful, and there are also trends in the other direction: some countries have introduced regulatory impact assessments, many have tried to simplify business entry, and in general to cancel or streamline outdated rules. In my home country of France, President Sarkozy was elected partly on a platform of regulatory reform and streamlining of bureaucracy. In reality, his administration has made only limited progress on 'modernisation of public policy' (its official name) and on the other hand has presided over possibly the fastest increase in the number of laws and regulations in the history of France. Overall, there seems to be a pattern indicating that the understanding of, and reaction to, *risk* is shifting towards the idea that *any risk is undesirable* and that administrative regulations are a sound weapon, come what may. This is a trend that, *if taken to its ultimate conclusion*, would bring us to where the post-Soviet countries are coming from: namely, the illusion of a risk-free society based on all-encompassing and permanent state regulation.

I do not want to suggest here that *being concerned about risk* is wrong: citizens, NGOs and all stakeholders have a right to demand that the government *consider* the risk they feel threatens them. It does not necessarily follow, however, that the government should then always *act* – or that the action should always be more rules, regulations, formalities, enforcement. Likewise, my point here is not that, for example, all the environmentally-concerned opposition to genetically modified organisms is wrong, because it is (indeed) risk-adverse. It may very well be that if a GMO risk analysis were carried out, a ban would seem the best answer – after all, risk analysis combines *probability* of an adverse event with its *scope*. While probability might be low, extensive magnitude might still make the overall risk extremely significant (and the same would apply to nuclear power, etc.). The point here is rather to underline that most debate that occurs about these, or all kinds of other risks (chemical safety, food safety, toys safety, airport security, drugs, crime and so on,) does not rely on a thorough, or even a summary *analysis of risks* (how large

are they really, and 'large' meaning a combination of *probability* and *magnitude*) combined with a *cost-benefit analysis* of the proposed remedies. It seems as if Western countries believe that more state interference will always make society safer – which the former Soviet Union has unwittingly proven to be a misconception.

There are suggestions that as similar causes produce similar effects, over-regulation and over-policing are slowly eroding not only the effectiveness of regulation (as this paper purports to show, trying to control everything plainly does not work) but also the rule of law. Perhaps most worrying is thus that the over-abundance of rules and formalities results in citizens resigning themselves to ignoring them, and because excessive discretionary powers create incentives for abuse, we might gradually come to the point where our regulatory systems uncomfortably resemble post-Soviet. Once again, there is unfortunately far too little study to facilitate more than an anecdotal point. But surely, as we ponder policy choices, the transition of former communist countries *away* from total control and total risk aversion carries some interesting lessons for the West.

Deel 4 Tot slot



SAMENVATTENDE ANALYSE: BELEMMERENDE OVERTUIGINGEN EN EEN HALF DOZIJK OPLOSSINGSRICHTINGEN

Jan van Tol

HET PROBLEEM VAN DE RISICO-REGELREFLEX

Na tien eigenzinnige essays en speeches over de risico-regelreflex is het tijd voor een synthese: waarover zijn de auteurs het eens, waarover niet en tot welke inzichten brengt ons dit per saldo? In deze slotbeschouwing zijn ook de inzichten verwerkt die naar boven zijn gekomen tijdens de conferentie 'Dag van het Risico' op 19 mei 2010 en andere bijeenkomsten. Het geheel is geordend langs een aantal rode draden die door het vele materiaal heen schemeren. Zo komen enkele onuitgesproken maar krachtige overtuigingen in beeld die ons gevangen houden in de risico-regelreflex (par. 3). Hoewel er van afgeronde aanbevelingen nog geen sprake is, tekenen zich toch al enkele oplossingsrichtingen af. Deze zijn vooral gericht aan de overheid (zie par. 4).

Wat is het probleem ook al weer?

Langzamerhand is er in de samenleving een standaard overreactie op risico's en incidenten ontstaan. Margo Trappenburg introduceert hiervoor het beeldende begrip risico-regelreflex. De houding die de overheid aanneemt tegenover risico's en incidenten kan zelfs neurotisch worden genoemd, zo betoogt Alex Brenninkmeijer.

Het fenomeen van de risico-regelreflex is voor veel mensen herkenbaar, vooral in de professionele binnenkring van ambtenaren en bestuurders en ook wel bij wetenschappers en ondernemers. Dit mechanisme leidt tot overregulering en onevenredig verdeelde aandacht voor risico's. De negatieve gevolgen en effecten daarvan zijn volgens de auteurs :

- onnodige directe kosten voor de samenleving;
- inefficiënte overheidsinzet (tijd, aandacht en middelen van bestuur, beleid, uitvoering en toezicht);
- onnodige inperking van handelingsvrijheid of privacy van burgers;

- belemmering voor technologische innovatie in het bedrijfsleven en daarmee beperking van welvaartsgroei;
- afbreuk aan het imago van overheid en bestuur door onrealistische verwachtingen.

De risico-regelreflex is waarneembaar op tal van terreinen van fysieke veiligheid (*safety*): van transport en brand tot arbeidsomstandigheden en milieu, en ook in bijvoorbeeld de gezondheidszorg. Op terreinen van openbare orde en veiligheid (*security*) lijkt dit mechanisme op een vergelijkbare manier te werken.

Is het probleem een probleem?

De veelheid aan negatieve gevolgen en effecten wekt de indruk dat we hier te maken hebben met een veelbesproken probleem. Toch staat de risico-regelreflex bij de meeste burgers niet hoog op de lijst van maatschappelijk problemen. Een voor de hand liggende oorzaak is dat burgers niet vaak rechtstreeks worden geconfronteerd met de nadelen. Bovendien – of misschien daardoor – is er vanuit de media en politiek weinig belangstelling voor het feitelijke prijskaartje dat kan hangen aan een overreactie op risico's en incidenten.

Daar komt nog wat bij. Zelfs als de nadelen bekend waren, dan nog zouden veel mensen vinden dat we maar wat over moeten hebben voor onze veiligheid. Daarmee komt een merkwaardigheid naar voren in het debat over risico's, namelijk de neiging om situaties te simplificeren naar een keuze tussen veilig en onveilig – terwijl het in onze huidige samenleving meestal gaat om restrisico's, oftewel risico's die resteren na het nemen van afgewogen voorzorgsmaatregelen. Zeker haastige maatregelen leveren in de praktijk vaak weinig extra veiligheid. Er zijn veel voorbeelden van dergelijke overreacties die hebben geleid tot één of meer van de genoemde nadelen. Een aantal daarvan is verzameld in deze bundel, in het deel met praktijkgevallen, dat ook voorbeelden geeft van een vooral symbolische overreactie en voorbeelden van een evenwichtige reactie.

De risico-regelreflex is geen uniek Nederlands verschijnsel. Een sprekend voorbeeld speelde zich enkele jaren geleden af in Engeland. Na een groot treinongeluk zei de minister for Transport tijdens een BBC-interview op de plaats van het ongeluk, dat veiligheid de hoogste prioriteit had en dat de kosten daarbij geen beletsel mochten zijn. Die uitspraak leidde tot 5 miljard pond aan investeringen met een spectaculair ongunstige verhouding tussen kosten

en baten.¹ De risico-regelreflex is te zien in veel ontwikkelde landen en heeft inmiddels de aandacht van overheden in diverse Europese en Angelsaksische landen en van internationale organisaties zoals de OESO, de Wereldbank Groep en de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).

2 DE OORSPRONG VAN DE RISICO-REGELREFLEX: ANGSTIGE BURGERS?

Wie is er eigenlijk aanstichter van de risico-regelreflex? Binnen het bestuur en de overheid is de opvatting wijdverbreid dat burgers steeds mondiger en verwenner zijn geworden. Dat ze steeds hogere eisen stellen aan behoud en zo mogelijk vergroting van de welvaart en veiligheid, en dat dit vervolgens een stem krijgt in de media en de politiek. Vanuit dit perspectief zijn de burgers zelf de voornaamste oorzaak van de risico-regelreflex. Meerdere auteurs in deze bundel vinden echter dat de overheid te weinig begrip heeft voor burgers, dus dat lijkt een goed startpunt voor het nadenken over de oorsprong van de risico-regelreflex.

Verwend of terecht bezorgd?

In historisch en internationaal perspectief is Nederland zeer welvarend en veilig. Dat neemt niet weg dat onderwerpen die ook maar enigszins met veiligheid te maken hebben vaak aanleiding geven tot bezorgdheid of onrust.

Een aantal van de essayisten deelt dat perspectief niet. Burgers zijn niet verwend. Ze zijn terecht bezorgd, want in drie essentiële kanten van het leven wordt hun context bedreigd: de economie, de gezondheid en het milieu (zie de bijdrage van Brenninkmeijer). En mensen hebben niet alleen te maken met de hoogtechnologische risico's van bijvoorbeeld de opslag van nucleair materiaal, maar ook met sociaal complexe terreinen zoals de jeugdzorg (volgens Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens).

Wat is er mis mee dat de samenleving steeds gevoeliger wordt voor risico's, want dat mag je een teken van beschaving noemen. Waarom accepteren we eigenlijk nog de jaarlijkse 700 verkeersdoden (zie de bijdragen van Swierstra & Tonkens en Trappenburg)?

1 Een van die investeringen, het Train Protection and Warning System, is onderzocht door prof. Andrew Evans. TPWS, een systeem om treinen automatisch af te remmen die te snel of door rood sein rijden, werd eind jaren negentig ontwikkeld en versneld ingevoerd na het ongeluk in kwestie (Ladbroke Grove, 31 doden). Het systeem kostte 510 miljoen pond en zou naar verwachting twee levens per jaar sparen. Evans laat zien dat 90% van dit veiligheidsrendement had kunnen worden behaald met slechts een derde van de uitgaven. Zie verder A.W. Evans (2005), 'Railway risks, safety values and safety costs'. *Transport, part of the Proceedings of the Institution of Civil Engineers*, 158(TR1), pp. 3-9.

Niet bereid om verantwoordelijkheid te nemen?

Een veelgehoorde opvatting is dat burgers niet verantwoordelijk willen zijn voor de gevolgen van risico's die hen omringen of die ze zelf opzoeken. Ook daar gaan meerdere auteurs tegenin.

Volgens Swierstra en Tonkens moeten burgers juist in toenemende mate hun eigen welzijn, gezondheid, zorg en sociale zekerheid regelen. Ze werden aangespoord om keuzen te maken die de overheid of anderen eerder voor hen maakten: een zorgverzekering, een levensloopregeling, een pensioen op maat, enzovoort. Marc Chavannes wijst erop dat de overheid zich enerzijds steeds meer is gaan gedragen als producent van diensten, van veiligheid en in ruimere zin van een bestaan zonder al te grote zorgen. Dat heeft een passief type burgerschap met zich meegebracht. Anderzijds dringt de overheid – onder het mom van veiligheid – aan burgers gedrag op dat als gewenst wordt beschouwd (Herman van Gunsteren).² Brenninkmeijer spreekt van een neiging om burgers in morele termen te veroordelen.

Trappenburg stelt dat de meeste burgers helemaal niet automatisch de overheid de schuld geven als er iets misgaat. Bij onder meer gezondheidsproblemen zijn mensen juist steeds meer geneigd de schuld bij zichzelf te zoeken. De burger wil dus best eigen verantwoordelijkheid dragen, maar niet als de overheid daar allerlei mitsen en maren aan verbindt. Het is trouwens in een moderne samenleving niet bij voorbaat duidelijk wat wiens verantwoordelijkheid zou zijn. De overheid weet dat zelf ook niet zo precies en heeft een ambivalente houding jegens verantwoordelijkheden, zo stellen Swierstra & Tonkens en Trappenburg. Op sommige terreinen neemt de overheid een heel actieve rol ten aanzien van de veiligheid, maar op andere juist niet. Hoe moeten burgers (en bedrijven) dan weten waar ze aan toe zijn? Deze auteurs vinden het dus onjuist om simpelweg van de burger te eisen dat die zijn 'eigen verantwoordelijkheid' aanvaardt.

Perceptie en acceptatie

Hoe ervaren mensen risico's? Brenninkmeijer haalt uitgebreid het werk van Paul Slovic aan. De perceptie van gevaren wordt beïnvloed door allerlei vertekeningen als gevolg van de manier waarop het brein functioneert. Zo bestaat de veronderstelling dat een zojuist gebeurd ongeluk de kans vergroot dat zoiets nog eens zal gebeuren (in werkelijkheid is het tegenovergestelde waarschijnlijker). En bij de analyse van een ongeluk is er de neiging om eenzijdig

2 Ministerie van BZK, *Conferentierapport Dag van het Risico*, 2010, p. 46.

te leunen op een bepaald element in die analyse, vaak op basis van een eerste indruk. Verder zijn er grote verschillen in risicotaxatie die herleidbaar zijn tot leeftijd, ras, geslacht, politieke overtuiging en vertrouwen. Acceptatie van een risico hangt sterk samen met het vrijwillige karakter: mensen voelen zich niet onveilig als ze meedoen aan riskante sporten of door ongezonde gewoonten zoals te veel drinken of roken. De gevoelsmatige veiligheid wordt verder beïnvloed door de zichtbaarheid van het risico en door de beeldvorming over de ernst van de gevolgen.

3 ONDERLIGGENDE BELEMMERENDE OVERTUIGINGEN

De risico-regelreflex is een diepgeworteld mechanisme. Meerdere auteurs constateren dat politiek, bureaucratie en media maar moeilijk weerstand kunnen bieden tegen hypes rond incidenten, de bijbehorende roep om daadkracht en de daaropvolgende politieke reacties.

Volgens Swierstra en Tonkens legt de huidige centrale rol voor veiligheid een eenzijdige nadruk op negatieve doelen en risico's. De afgelopen decennia heeft het geloof dat alles beter wordt plaatsgemaakt voor een angstig verhaal, waarin we vooral bedreigd worden. Mobilisatie van angstgevoelens is het dominante politieke discours geworden waarvan alle politieke actoren zich bedienen. Met als standaardoplossing keihard optreden en keiharde garanties. Na decennia van dit 'medicijn' is het moeilijk risicoacceptatie als 'verkoopbare' politiek te zien.

Deze houding tegenover veiligheid wordt geschraagd en verder ingekleurd door een aantal belemmerende overtuigingen, waarvan er enkele zijn benoemd door de auteurs en andere pas bij nadere beschouwing naar boven komen. Juist door hun impliciete karakter hebben deze overtuigingen een sterke maatschappelijke invloed. Een invloed die niet beperkt blijft tot burgers, maar zich ook uitstrekt over het denken en handelen van professionals binnen de overheid, de wetenschap, de politiek en de media. Deze overtuigingen zijn de onzichtbare motor onder een aantal stereotiepe gedragspatronen, die opgevat kunnen worden als symptomen van de risico-regelreflex.

Belemmerende overtuiging 1: Ieder ongeluk had voorkomen kunnen worden

Een gangbare opvatting is dat een ongeluk altijd voorkomen had kunnen worden, dus als het toch gebeurt is dat iemands schuld. De moderne politieke theorie verlangt ernaar de wereld te bevrijden van willekeurige krachten, en

zo worden we voortdurend verleid om tegenslag te interpreteren als nalatigheid van een ander.³ Chavannes noemt dat een maakbaarheidsfictie.

De overtuiging dat ieder ongeluk voorkomen had kunnen worden brengt een aantal voorspelbare symptomen met zich mee.

De schuldige moet worden gevonden

Na een ongeluk luidt de standaard journalistieke en politieke vraag aan het bestuur, nog voordat bekend is wat er feitelijk is voorgevallen: wie is de schuldige? Deze vraag lijkt logisch, want de analyse achteraf van een incident wekt (in de media) de illusie dat het te voorspellen was geweest en te voorkomen – zo stelt bijvoorbeeld Brenninkmeijer in deze bundel. Michel van Eeten gaat hier nog verder: elke vorm van leed kan als vermijdbaar worden voorgesteld. Onderzoekscommissies doen dat in de praktijk ook vaak.

Iedereen dekt zich bij voorbaat in

Aangezien een ongeluk zal leiden tot een zoektocht naar de schuldige, is het vanzelfsprekend dat men zich op voorhand gaat indekken tegen eventuele verwijten. Donald Macrae stelt in zijn bijdrage dat dit geldt voor beleidsmakers, uitvoerders en toezichhouders. Het geldt ook voor de organisaties die normen en technische standaarden bepalen. Experts en adviseurs doen er nog een schepje bovenop en zo ontstaat een eindeloze rij aan voorschriften en protocollen. Macrae wijst erop dat dit indekgedrag kan leiden tot grote kosten en onduidelijke verantwoordelijkheid, niet zelden aangevuld met het perverse effect van een feitelijk lagere veiligheid voor burgers. Nederlandse voorbeelden zijn te vinden in de jeugdzorg (zie de bijdrage van Brenninkmeijer), kinderopvang (Chavannes) en tunnelveiligheid (Ira Helsloot).

Belemmerende overtuiging 2: We hoeven risico's niet te accepteren

Het klassieke risicobeleid is gebaseerd op het accepteren van een kleine maar berekenbare kans op een bekend soort ongeval. Steeds vaker wordt er in Europa en in Nederland echter uitgegaan van het voorzorgbeginsel. Dit komt erop neer dat de overheid (en andere risicoproducenten) verantwoordelijk worden gehouden om nieuwe en onbekende risico's in te dammen. Risicobeleid wordt zo meer en meer een sociale opgave, want elke activiteit kan mogelijk een nog onbekend risico met zich meebrengen. Hierdoor wordt de overheid niet alleen verantwoordelijk voor de aantoonbare mate van veiligheid, maar

3 Aldus Susan Mendus, zie essay Michel van Eeten.

steeds meer ook voor de mate waarin burgers zich veilig voelen. Dat is een moeilijk te realiseren opgave, zo onderkent Ernst Hirsch Ballin in zijn voorwoord in deze bundel. Simon Webb stelt in dat verband: 'The precautionary principle is so dangerous, unless you have unlimited money.'⁴

De overtuiging dat risico's niet geaccepteerd hoeven te worden staat in verband met verschijnselen zoals de volgende.

Bestuurders belijden het recht op een risicoloos bestaan

Volgens Chavannes durven veel politiek verantwoordelijken niet te zeggen dat bepaalde risico's acceptabel zijn. Scoren in de media met een flinke beleidsreactie levert veel meer politieke vliegpunten op dan mensen na een overstroming in een uiterwaard herinneren aan hun eigen verantwoordelijkheid.

Veel media-aandacht voor risico's en incidenten

Chavannes wijst er in zijn essay tevens op dat goed nieuws in de perstraditie geen nieuws is. Ook burens roepen sneller slecht nieuws dan goed nieuws over de schutting. Daarom is het voor journalisten zo lastig om het nieuws te laten lopen, of om een verstandige politieke reactie als zodanig te melden. Door de vercommercialisering van de media krijgt nieuws over risico's en ongelukken een economische waarde (zie de bijdrage van Brenninkmeijer). Dat versterkt de nadruk op zulke berichtgeving. De media geven vaak een uitvergroting en eenzijdige inkleuring van risico's en incidenten. Toch zijn er ook allerlei gevallen (zoals de vulkanische aswolk in 2010 en de Mexicaanse griepgolf in 2009) waarin de pers niet eens nodig is om een stroom van paniek en risico-bestrijdingslogica binnen de overheid op gang te brengen, aldus Chavannes in zijn essay.

De overheidsboodschap van acceptatie na incidenten komt niet over

Van Eeten stelt dat als de overheid na een incident oproept tot acceptatie – dat wil zeggen nadat zij eerst heeft betoogd dat er geen risico was – deze boodschap onverkoopbaar blijkt te zijn. Zelfs kleine frauderisico's zoals met de OV-chipkaart leiden tot veel commotie. Van Eeten noemt in zijn essay twee algemene fouten. De eerste fout is bagatelliseren om onrust te bezweren. Onbedoeld maakt men hierdoor alle nieuwe informatie over die risico's nieuwswaardig, en het roept de verdenking op dat het werkelijke risico veel

4 Uitspraak tijdens Informal Forum on Risks and Incidents 20 mei 2010, zie *Conferentierapport Dag van het Risico*, 2010, p. 94.

groter is dan men wil toegeven. Erger nog: de impliciete boodschap is dat de omvang van het risico er toe doet. Dat klopt alleen als dat risico gedragen moet worden door anderen. Dus hoe nadrukkelijker de risico's worden gebagatelliseerd, hoe luider de boodschap klinkt: u draagt die risico's, niet wij. De tweede algemene fout is de mantra dat honderd procent veiligheid niet bestaat. Dat is een dooddoener die op emotioneel niveau overkomt alsof de overheid haar straatje wil schoonvegen. Het vertelt ons: ik doe mijn best om u te beschermen, maar voor de rest moet u ermee leren leven. Van Eeten noemt dit fatalisme op andermans rekening.

Neurose rond risico's

Bestuurlijke scoringsdrift wordt volgens Chavannes aangewakkerd door de zuurstof van journalistieke drukte. Ook Brenninkmeijer stelt dat de dynamiek rondom incidenten en risico's sterk wordt bepaald door de manier waarop politiek en media elkaar beïnvloeden. Hij ziet dit als een van de voornaamste oorzaken van de neurotisch getinte reacties van het openbaar bestuur, die leiden tot steeds meer regels en toezicht.

Belemmerende overtuiging 3: Veiligheid is een morele kwestie

In een seculiere samenleving is veiligheid de enige resterende universele waarde, zo stelt Macrae in zijn bijdrage. Of in de woorden van Swierstra en Tonkens: bij gebrek aan richtinggevende idealen lijkt angst op de politieke markt nog de enig geaccepteerde valuta. Volgens Van Eeten wordt de politiek gedomineerd door een 'publieke catastrofevermijdingsethiek'. Het leed wordt opgenomen in een eenvoudig moreel schema: Er is leed, dus er moet iets gebeuren.

De overtuiging dat veiligheid een morele kwestie is heeft de volgende effecten.

Simplificatie van het debat

Het politieke debat wordt gevoerd binnen het keurslijf van wat snel begrijpelijk en aantrekkelijk is op televisie: liever een persoonlijke invalshoek dan een ingewikkelde en genuanceerde behandeling van een thema, liever een tegenstelling of een relletje dan een moeizaam bereikte maar harmonieuze oplossing (zie de bijdrage van Chavannes). Daarbij wordt het politieke debat beheerst door angst voor het oordeel van de media en de kiezer, aldus Van Eeten; journalisten en politici zijn geneigd om een risico slechts af te wegen tegen het denkbeeldige ontbreken ervan. Tastbare kortetermijnrisico's wegen daarbij altijd zwaarder dan langetermijnrisico's, ook als die laatste uiteindelijk veel ingrijpender zijn (zie de bijdrage van Swierstra & Tonkens). Macrae wijst

erop dat deze simplificatie ook leidt tot morele afkeuring van degenen die het hoofd koel proberen te houden tijdens een verhit debat over risico's of incidenten, alsof het debat slechts gaat over goed of fout.

Verstandige argumenten missen wervingskracht

Een risico is de kans op leed. Kans laat zich moeilijk verbeelden, leed des te beter. In het debat domineert dan ook dat laatste. Argumenten die stellen dat we als samenleving beter af zijn door dat leed soms te accepteren, zijn abstract. Ze leggen het meestal af tegen de dramatische kracht waarmee het leed in beeld verschijnt (zie de bijdrage van Van Eeten). Hoe doortimmerd de argumenten over risicoanalyse, kosten/baten en bijwerkingen ook zijn, in het publieke debat overheerst het toverwoord 'veiligheid' met al zijn diepe emoties, van de angst voor een catastrofe tot de hoop op verlossing. Het is voor kiezers aantrekkelijker om zich te verbinden met de gedachte dat veiligheid altijd prevaleert.

Verslaving aan daadkracht

Bestuurders tonen graag hun daadkracht door regels aan te scherpen en kortdate handhaving van bestaande regels te beloven. Zelfs slordige daadkracht en overlappende regels geven een tijdelijke verlichting van de risicopijn (zie het essay van Chavannes). Zoals Tweede Kamerlid Brigitte van der Burg zei, is het voor sommige politici veel aantrekkelijker om maatregelen te eisen.⁵ Kamerlid Pierre Heijnen voegde bij die gelegenheid toe dat niet alleen de politiek, maar ook het openbaar bestuur behoorlijk kan doorslaan in drastische nationale maatregelen na een lokaal incident.

Symbolische maatregelen

Veiligheidsmaatregelen kunnen de indruk wekken van een rituele handeling, waarin symbolische elementen de gevoelens van angst, onrust of verontwaardiging verminderen en het maatschappelijke vertrouwen in het systeem en het gezag zo snel mogelijk helpen herstellen.⁶ Politici vragen om maatregelen uit naam van de kiezers. Maar hoe zouden de kiezers reageren als ze wisten dat bepaalde maatregelen die namens hen worden ingevoerd, in feite heel kostbaar zijn in verhouding tot wat ze opleveren en ook allerlei bijwerkingen hebben? Deze vraag is retorisch, want de complete prijs wordt gewoonlijk niet berekend, laat staan ter sprake gebracht.

⁵ Paneldiscussie, zie *Conferentierapport Dag van het Risico*, 2010, p. 27.

⁶ Zie ook I. Helsloot, *Voorbij de symboliek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Belemmerende overtuiging 4: De overheid knapt het wel op

In het Verenigd Koninkrijk is het concept ‘public risk’ ontwikkeld. Daarmee worden risico’s bedoeld die elk deel van de samenleving kunnen raken en waar volgens de publieke opinie de overheid op moet reageren. Het is niet altijd te voorspellen welke risico’s dit zijn, zeker omdat het niet zozeer gaat om aantoonbaar grote risico’s maar vooral om risico’s die bezorgdheid of verontwaardiging oproepen bij het publiek.

Ook in Nederland gaan veel mensen ervan uit dat de overheid een centrale rol heeft bij het afdekken van risico’s. Met als onuitgesproken aanname dat de overheid daartoe in staat is, wat zeer de vraag is (zie het voorwoord van Hirsch Ballin). De overheid draagt zelf bij aan die verwachtingen. Wanneer er iets ernstig misgaat, heeft niet alleen de onderneming of instelling gefaald, maar wordt verondersteld dat de overheid op zijn minst medeplchtig is door falend toezicht (zie de bijdrage van Ferdinand Mertens).

In lijn met de overtuiging dat de overheid het wel opknapt zijn de volgende patronen waar te nemen.

De uitspraak ‘Dit mag nooit meer gebeuren’

Vanuit een politieke reflex komen bestuurders snel in de verleiding om na een ernstig ongeluk te zeggen dat zoiets nooit meer mag gebeuren. Maar dat is volgens diverse auteurs een gevaarlijke formulering, die allerlei verkeerde knoppen indrukt. Om te beginnen versterkt het de illusie dat ongelukken altijd voorkomen kunnen worden. Burgers gaan hierdoor achteroverleunen en nemen geen eigen verantwoordelijkheid (zie de bijdrage van Macrae). Als er ondanks deze hoge verwachtingen toch weer iets misgaat, geeft dat een deuk in de betrouwbaarheid van de overheid en het openbaar bestuur.

Onderschatting van de rol van andere partijen

Macrae verwijst naar een Engelse analyse van het ‘risicolandschap’, het systeem dat bepalend is voor hoe het publiek reageert op risico’s. Deze metafoer laat zien dat de rol van de overheid beperkt is. Binnen dat landschap zijn bestuurders en ambtenaren slechts enkele van de vele actoren naast bijvoorbeeld media, belangengroepen, uitvoeringsorganisaties, verzekeraars, experts, standaardiseringsorganisaties en adviseurs. Voor ieder onderwerp ziet het risicolandschap er anders uit, maar er zitten altijd actoren tussen met een belang om de omvang van risico’s te overdrijven. Macrae concludeert: ‘The world of risk is spreading everywhere, so you see the rise of the risk actors.’

Overheidstoezicht draagt bij aan het mechanisme

Veel toezichthouders richten zich niet alleen op het systeem en de objecten binnen hun aandachtsgebied, maar geven ook aandacht aan actuele kwesties zoals de werking van de telefoonbeantwoording in huisartsenpraktijken of de veiligheid van het leerlingenvervoer. De samenvattende en generaliserende rapporten daarover kunnen volgens Mertens onbedoeld bijdragen aan het incidentalisme in de politiek. Als zulke thematische rapporten niet duidelijk in context worden geplaatst, ontstaat in de media al gauw het beeld van omvangrijker wantoestanden dan er werkelijk zijn. Bovendien wordt al gauw de sector als geheel in een zorgelijk daglicht geplaatst, wat bijdraagt aan het ondergraven van het vertrouwen van de burger in bijvoorbeeld het zorgsysteem, het vervoersysteem of het onderwijssysteem.

Een ander punt is de definitie van risico's. Omdat er vrijwel geen risico's zijn die eenduidig en ondubbelzinnig te definiëren zijn, worden risico's tot op zekere hoogte 'gemaakt'. Risicobeleid in het toezicht is volgens Mertens dus retoriek en daarom ook politiek.

Belemmerende overtuiging 5: De overheid en de wetenschap zijn altijd objectief

Volgens de weberiaanse ambtelijke logica werkt de overheid vanuit het algemeen belang en vervult ze dus een objectieve rol. Daar kan tegenover worden gesteld dat het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie toch een specifiek belang vertegenwoordigen, namelijk het uitvoeren van politieke besluiten. Dat belang is weliswaar democratisch gelegitimeerd, maar niet de hele samenleving zal zich daarin kunnen vinden. Wanneer de overheid er niet in slaagt om helder met de bevolking te communiceren over haar voornemens of besluiten, kan dat weerstand en wantrouwen oproepen.

Simon Webb zet een vergelijkbare kanttekening bij wetenschappelijke objectiviteit. Hij stelt dat wetenschappelijk advies niet altijd gebaseerd is op aantoonbare feiten, en soms weinig meer is dan een deskundige mening. Een te grote inbreng van zo'n type advies kan leiden tot onevenwichtige besluiten, zeker omdat deskundigen de risico's in hun eigen vak stelselmatig te hoog inschatten – zo betoogt bijvoorbeeld Helsloot in deze bundel. Brenninkmeijer merkt op dat vertekeningen in de perceptie van risico's niet alleen een rol spelen bij burgers, maar ook bij deskundigen.

De overtuiging dat de overheid en de wetenschap altijd objectief zijn, kan leiden tot de volgende effecten.

Zicht kwijt op het grotere geheel

Op sommige terreinen gaat de overheid veel verder met veiligheidsmaatregelen dan op andere. Deze discrepantie is historisch gegroeid, vaak naar aanleiding van incidenten, en dus niet gebaseerd op een objectieve vergelijking. Door deze overwegend verkokerde benadering ontbreekt het aan overzicht van de risico's waarmee burgers en bedrijven rekening moeten houden. Het is overigens evenmin duidelijk hoe de kosten en baten voor het veiligheidsniveau op een bepaald terrein zich verhouden tot die op andere terreinen.

Belangencomplexen blijven onopgemerkt het veiligheidsbeleid beïnvloeden

Het is voor experts moeilijk om te zeggen dat de veiligheid voldoende is. Het is namelijk hun dagelijks werk om te zorgen voor meer regels, meer onderzoek en meer veiligheid (zie de bijdrage van Helsloot in deze bundel). Activistische experts kunnen samen met beleidsafdelingen en belangenorganisaties een belangencomplex vormen. Dit soort belangencomplexen bestaan op veel terreinen.⁷ Als deze belangencomplexen niet worden opgemerkt, kunnen zij, vanuit de onjuiste veronderstelling dat de geproduceerde meningen altijd objectief zijn, het veiligheidsbeleid sterk beïnvloeden.

Belemmerende overtuiging 6: Regels zijn het antwoord

Een goedkope manier van (symbolische) risicoloosheid aanbieden is regelgeving of voorlichting (zie de bijdrage van Chavannes). Dat is nu eenmaal wat beleidsmakers van oudsher doen, zo onderkent oud-beleidsmaker Macrae. Bij voorspelbare risico's waar iets tegen gedaan kan worden (zoals een 'bekisting' rond een kerncentrale), is het natuurlijk heel goed om regels te stellen. Maar al in de jaren tachtig betoogde de befaamde socioloog Wildavsky dat overheden standaard het zekere voor het onzekere nemen. En daarmee doet een samenleving zichzelf tekort, want voor onbekende en onzekere risico's is dat niet de effectiefste aanpak.⁸

De overtuiging dat de beste oplossing zit in meer regels, staat in verband met de volgende patronen.

7 Opmerking Roel Pieterman, *Conferentierapport Dag van het Risico*, p. 54.

8 A. Wildavsky, *Searching for Safety*, New Brunswick: Sage 1988.

Het oorspronkelijke probleem verdwijnt uit beeld

In het vuur van de regelstrijd kunnen de ingezette verbeteringen ongemerkt verschuiven in een richting die niet meer gebaseerd is op het oorspronkelijke probleem, zoals volgens Helsloot het geval was na de cafébrand in Volendam en de brand in het cellencomplex bij Schiphol. Verder krijgt regelgeving nogal eens een bredere toepassing dan feitelijk nodig is. Een fraai voorbeeld is ook het beleid om het toezicht op gasaansluitingen te verbeteren naar aanleiding van een grote explosie in Den Haag. Feitelijk bleek bij nader onderzoek sprake van illegaal hobbyen in de kelder van de woning.⁹

Tekortkomingen in regulering

De OESO noemt vier onevenwichtigheden bij de overheidsregulering van risico's in westerse landen.¹⁰ Ten eerste ongelijke behandeling van even grote risico's. Ten tweede onvoldoende prioritering tussen risico's, mede door het ontbreken van een mogelijkheid tot systematische vergelijking. De derde onevenwichtigheid is overregulering, die in stand wordt gehouden door gebrek aan periodieke herijking van de ernst van het desbetreffende risico. Regulering moet overigens beslist niet altijd worden verminderd, want de vierde onevenwichtigheid is onderregulering. De kredietcrisis is daar een sprekend recent voorbeeld van.

Sovjetisering

Florentin Blanc houdt ons in zijn essay een spiegel voor. Voormalige Sovjet-landen kennen de traditie van totale beheersing en controle door de overheid, met als doel alle risico uit te bannen. In deze landen is de huidige trend deregulering en simplificering op basis van een selectieve benadering van risico's, en dat verhoogt in de praktijk de veiligheid. Daarentegen ziet Blanc in het Westen juist steeds meer regulering ontstaan. Dat lijkt gebaseerd op een geloof dat meer overheidsingrijpen leidt tot een veiliger maatschappij – iets wat achter het IJzeren Gordijn een misconceptie is gebleken.

9 R. Ruitenberg, 'Gasexplosie in Den Haag', in I. Helsloot, R. Ruitenberg & W. Jong (red.), *Crisis 2003*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

10 *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk*, Parijs 2010, p. 18.

De EU krijgt de schuld

Een overmaat aan regulering wordt vaak geweten aan de Europese Commissie. In werkelijkheid blijken de prikkels voor overregulering meer te liggen bij de nationale implementatie dan bij de Europese richtlijnen en verordeningen.¹¹

Belemmerende overtuiging 7: Veiligheid boven alles

De overtuiging die alle eerdergenoemde aannames verbindt is 'veiligheid boven alles'. Dit nobel klinkende motto vertroebelt het zicht op de werkelijke meerwaarde van veiligheidsmaatregelen en hangt samen met de volgende verschijnselen.

Weinig aandacht voor effectiviteit van de maatregelen

Het debat over veiligheid wordt vaak gedomineerd door een keuze tussen veilig en onveilig. Dat is een misplaatste tegenstelling, want honderd procent veiligheid bestaat niet. Eenzijdige of politiek opportune maatregelen geven misschien een goed gevoel, maar de kans is groot dat ze onnodig kostbaar uitpakken en weinig aantoonbare veiligheid toevoegen. Helsloot wijst in zijn bijdrage op misvattingen over wat effectief veiligheidsbeleid is.

Van Eeten constateert dat er nauwelijks bewijslast is om aan te tonen dat een interventie wenselijk is. Het probleem is volgens zijn analyse niet dat politici of ambtenaren onvoldoende nadenken of afwegen, maar dat het politieke bedrijf afdwingt de uitkomsten van die afweging te negeren. Dit komt mede doordat politici en bestuurders geen repertoire hebben om het accepteren van risico's aantrekkelijk te maken voor de kiezer.

Veiligheidsparadox

Helsloot wijst erop, in navolging van John Adams' bekende boek *Risk*, dat toenemende veiligheidsmaatregelen de burger weliswaar een gevoel van grotere veiligheid geven, maar hem in de praktijk daarmee juist verleiden tot onvoorzichtiger gedrag. Dat ondermijnt het effect van de maatregelen. Meer algemeen houdt deze veiligheidsparadox in dat maatregelen een verschuiving van risico's veroorzaken. Een duidelijk voorbeeld is de aanleg en het gebruik van tunnels. Doordat de veiligheidseisen voor tunnels alsmaar hoger worden, stijgen de kosten ook voortdurend. Daardoor kunnen er binnen hetzelfde budget minder tunnels worden gebouwd en dat heeft effecten op beleidsterreinen als

11 Wim Voermans en Gregory Bounds tijdens Dag van het Risico, *Conferentierapport Dag van het Risico*, pp. 56-62.

milieu (meer milieubelasting) en verkeer (minder veiligheid). En wanneer het veiligheidssysteem in een tunnel hapert, mag er volgens een strakke interpretatie van de Tunnelwet niemand doorheen. Omrijden kost echter meer slachtoffers dan er ooit in een volledig onbeveiligde tunnel zouden vallen.¹²

Beperkte afweging met andere waarden en immateriële belangen

Brenninkmeijer stelt in zijn bijdrage dat eenzijdige nadruk op veiligheid gemakkelijk aanleiding geeft tot drastische ingrepen in de persoonlijke levenssfeer, zoals de centrale opslag van vingerafdrukken en gezichtskenmerken voor paspoorten, waarmee Nederland volgens hem een uitzondering is in Europa. Een andere waarde die in het gedrang kan komen door het streven naar meer veiligheid is het vertrouwen in burgers. Chavannes noemt het voorbeeld van de controletoren bij kinderopvang door gastouders. Verder kunnen veiligheidsmaatregelen remmend werken op de technologische innovatie in het bedrijfsleven en daarmee in feite op de welvaartsgroei. Terwijl welvaart juist de belangrijkste factor is voor het verbeteren van de veiligheid (zie de bijdrage van Helsloot).

4 OPLOSSINGSRICHTINGEN

De auteurs hebben zich niet alleen verdiept in de oorzaken van de risico-regelreflex, maar hebben ook een breed scala aan ideeën om er wat aan te doen. Sommige ideeën gaan vooral over de omgang met risico's en onzekerheden, andere spitsen zich toe op de reactie op incidenten, en weer andere gaan over allebei. Er zitten kant-en-klare praktische oplossingen bij, naast gedachten die verdere uitwerking nodig hebben om toegepast te kunnen worden.

In het navolgende zijn de voornaamste oplossingsrichtingen van de auteurs gebundeld, gecombineerd met wat op de 'Dag van het Risico' naar voren kwam. De eerste drie oplossingsrichtingen zijn op het niveau van waarden, de volgende twee betreffen het reguleringsproces en de laatste hangt samen met de maatschappelijke rolverdeling. De aangedragen suggesties zijn vooral gericht aan bestuurders en ambtenaren, hoewel het vanzelfsprekend ook politici, journalisten en anderen vrij staat zich erdoor aangesproken te voelen.

¹² Omgerekend naar slachtoffers per tijdseenheid. Deze bewering is onweersproken in kringen van verkeersdeskundigen, maar lijkt alleen in het kader van vrachtverkeer met gevaarlijke stoffen meermalen gerapporteerd.

Oplossingsrichting 1: Meer rationaliteit én meer waarden

Een van de rode draden in de aanbevelingen is meer rationaliteit. Een andere is meer aandacht voor de niet-rationele aspecten; het blijft tenslotte mensenwerk.

Meer rationaliteit

De hiervoor genoemde belemmerende overtuigingen laten zien dat de omgang met risico's in toenemende mate vatbaar is geraakt voor irrationele elementen. Er zijn allerlei manieren om meer rationaliteit toe te voegen, zoals breed gefundeerde kosten-batenanalyses en evaluaties van de feitelijke werking van het beleid. Daarbij is het van belang om niet verstrikt te raken in een smalle logica en zicht te houden op de proportionaliteit, de doeltreffendheid en de neveneffecten van maatregelen. Deze benadering was ook te horen op een conferentie van de OESO in oktober 2010, die onder meer concludeerde: 'There is a need to assess the costs of regulation to prevent risks, balanced with the costs of failure to prevent risks.'¹³

Meer openstaan voor het niet-rationele

Ambtelijke organisaties zijn van oudsher geijkt op wetenschap, aantoonbare feiten, rationale beslissingen en regels. Daardoor blijft echter de niet-rationele kant onderbelicht, terwijl die in het proces van politieke besluitvorming vaak juist de boventoon voert. Een verhoogde rationaliteit alleen kan dus niet het hele antwoord zijn op de risico-regelreflex.

Macrae wijst op een onjuiste tegenstelling: het tegendeel van rationeel is niet per se irrationeel. We hebben de neiging om het niet-rationele als irrelevant af te doen en te verwaarlozen, hoewel het grote menselijke kwaliteiten omvat zoals waarden, overtuigingen, geloof, oordeelsvorming en intuïtie. Aangezien de mensen leven in een wereld van waarden en overtuigingen, horen beslissingen over veiligheid mede in die dimensie vorm te krijgen. Hij zet waarden en rationaliteit niet tegenover elkaar, maar naast elkaar. Een grotere nadruk op waarden hoeft een gelijktijdige verhoging van de rationaliteit dus niet in de weg te staan.

¹³ OECD, *Regulatory Policy: Towards a New Agenda. Pathways to the future. Key messages*, Parijs 2010, p. 28. Citaten uit het programma: 'The notion of risk is intrinsically linked to regulation, yet is often only partially acknowledged in regulatory processes and regulatory design. (...) For regulation to be efficient and effective, policy makers have to explicitly recognise and manage the gap between the level of risk acceptable to policy makers and the level that is achievable through regulation.'

Meer waarden en zingeving

Volgens psycholoog Drew Westen hebben kiezers over allerlei onderwerpen meestal tegenstrijdige gevoelens. Een krachtige politieke boodschap kan zorgen voor verbinding.¹⁴ Van Eeten voegt toe dat de huidige politieke boodschappen niets doen met de ambivalentie rondom veiligheidsrisico's. Ze appelleren alleen aan de angst en beloven bescherming – hoewel burgers meer verlangen naar zingeving en vrijheid. Presidentskandidaat John McCain riep twee jaar na de aanslagen van 9/11 op om meer moed te tonen tegenover de dreiging van het terrorisme. Hij erkent de risico's, maar verbindt ze met een principe: trotseren van het gevaar is een bewijs van moed.¹⁵ De onmacht om tegenslag te voorkomen hoeft dus niet te leiden tot machteloosheid. Zo geeft de acceptatie van het risico de burger een nieuw handelingsperspectief.

Swierstra en Tonkens pleiten ervoor om in positieve termen te bespreken wat we willen bereiken en welke risico's we daarvoor accepteren. Zo komt er weer meer ruimte voor waarden zoals vrijheid, vertrouwen in de samenleving, privacy en ontplooiingskansen.

Oplossingsrichting 2: Een andere kijk op risico's en veiligheid

Het begrip risico heeft langzamerhand een dreigende klank gekregen. Om die te veranderen is om te beginnen een andere kijk nodig, en daarvoor dragen de auteurs onder meer de volgende bouwstenen aan.

De positieve kant van risico's

De betekenis van het Italiaanse woord *risicare* is eerder 'durf' dan 'risico'. Herman van Gunsteren wijst erop dat het omgaan met een onzekere toekomst en het denken in termen van waarschijnlijkheden in de zeventiende en achttiende eeuw een enorme stimulans heeft gegeven aan de ondernemingszin. Een risico riep toen vooral de vraag op: wanneer ga je bepaalde dingen ondernemen, wanneer niet en wat zijn de kansen op een bepaalde afloop? Terwijl de overheid risico tegenwoordig vooral associeert met gevaar.¹⁶ Een risico is de keerzijde van een bepaalde activiteit of situatie. Zo is fraude met creditcards de keerzijde van winkelen op het internet, wat een veel groter economisch

14 D. Westen, *The Political Brain: The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*, New York: Public Affairs 2007.

15 J. McCain, *Why Courage Matters: The Way to a Braver Life*, New York: Random House, 2004, pp. 35-36. Zie verder het essay van Van Eeten.

16 Conferentierapport *Dag van het Risico*, 2010, p. 28.

belang vertegenwoordigt dan de mogelijke schade door fraude (Van Eeten). Kortom, risicobenauwdheid slaat kansen dood.¹⁷

Veerkracht

Wildavsky constateert in *Searching for Safety* dat er niet één maar twee manieren zijn om met risico's om te gaan: vermijden of beheersen, dan wel tot op zekere hoogte accepteren. Voorspelbare risico's laten zich goed beheersen met regels. Maar wanneer bedreigingen en risico's onbekend en onzeker zijn en er geen zinvolle anticiperende maatregelen genomen kunnen worden om de risico's te beperken, adviseert Wildavsky de veerkrachtstrategie. Hierbij accepteert men (beperkte) risico's en organiseert men zich op zo'n manier dat het mogelijk is flexibel te reageren op een eventueel incident of onregelmatigheid. Evenwichtig omgaan met risico's vraagt dus een afweging tussen de strategieën van anticipatie en veerkracht.

Accepteer dat ongelukken kunnen gebeuren

Het zou een enorme stap vooruit zijn als er meer acceptatie komt van het feit dat ongelukken nu eenmaal gebeuren. Niet om iemand die onverantwoordelijk handelt en een ongeluk veroorzaakt vrijuit te laten gaan. Maar om de cyclus te doorbreken van onrealistische verwachtingen – indekgedrag – incident – schuldvraag – kostbare en inefficiënte regels – onrealistische verwachtingen.

Oplossingsrichting 3: Burgers serieus nemen

Het is nodig om de burger meer serieus te nemen. Dat betekent niet 'U vraagt, wij draaien' (symbolisch), want zo blijft de illusie in stand dat de overheid alles kan regelen en bovendien brengt het een garantieverwachting met zich mee, zo stelt bijvoorbeeld Marc Chavannes in deze bundel. Voor de manier waarop de burger dan wel serieus moet worden genomen bestaat geen standaard-recept, maar hier zijn alvast een paar ingrediënten.

Meer transparantie over risico's en besluitvormingsprocedures

Het bestuur veronderstelt te makkelijk dat de burger het bestaan van risico's niet onder ogen wil zien, en kiest daarom vaak voor communicatie die vooral geruststellend bedoeld is. Intussen zijn burgers vaak terecht wantrouwend wanneer risico's worden gebagatelliseerd, volgens bijvoorbeeld Michel van Eeten in deze bundel.

17 Marcel Pheijffer tijdens Dag van het Risico, *Conferentierapport Dag van het Risico*, p. 49.

Evenzo worden er allerlei inspraakprocedures georganiseerd die burgers het idee geven dat zij invloed hebben op de besluitvorming. In essentie is dat natuurlijk maar in beperkte mate het geval, want die procedures zijn niet bedoeld om tot een ander besluit te komen. Langlopende inspraaktrajecten leiden daarom tot extra commotie (en soms toch tot verplaatsing van het risico), zoals de casus van voorgenomen CO₂-opslag in Barendrecht en de aanleg van een moeras in de Horstermeerpolder laten zien.

Burgers zijn lang niet zo wars van risico als de overheid veronderstelt

Uit onderzoek blijkt dat burgers veel nuchterder met risico's omgaan dan vaak verondersteld wordt. Deze uitkomsten zijn te danken aan het stellen van een ander type vragen. In 2009 zijn in een onderzoek door studenten van de Vrije Universiteit Amsterdam 600 metrogebruikers bevestigd over veiligheid.¹⁸ Men vond veiligheid in de metro erg belangrijk, maar had er geen duurdere treinkaartjes voor over. Die investering moest de overheid maar doen. Wanneer burgers zelf in een vervolgvraag als stadsbestuur mochten beslissen over veiligheid in de metro, vond 50 procent dat extra uitgaven voor brandveiligheid niet de beste investering zouden zijn.

Bestuurlijke moed

De bovenstaande observatie laat zien dat de moderne 'narrige' burger niet alleen maar nimby-gedrag vertoont, maar bij dieper doorvragen ook de wens blijkt te hebben dat er rationeel bestuurd wordt. Helsloot stelt in navolging van Paul Frissen dat er bestuurlijke moed nodig is om burgers aan te spreken op dat laatste aspect. Die moed begint bij het relativeren van peilingen en enquêtes die alleen het ontevreden gezicht van de burger laten zien. Bestuurders die geen onrealistische verwachtingen wekken en verstandige beslissingen durven nemen, blijken daarvoor vaak zelfs waardering te krijgen.

Maatschappelijke dialoog over de afweging van risico's

Brenninkmeijer pleit voor een volwaardige dialoog met burgers over het aangaan van en omgaan met risico's. Dit als onderdeel van ethisch besturen en daarmee ongeacht alle hindernissen die te verwachten zijn vanwege de mogelijk onevenredige perceptie van risico's. Macrae benadrukt dat in zo'n dialoog de afweging centraal moet staan tussen veiligheid, kosten en bijwerkingen

18 I. Helsloot, 'Een introductie tot het gebruik van symboliek in de verzorgingsmaatschappij', in M. Hildebrandt & R. Pieterman (red.), *Zorg om voorzorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

van veiligheidsbeleid, en andere waarden zoals privacy en individuele keuzevrijheid. Veiligheid zou dus moeten worden gehanteerd als een relatief begrip.

Na deze oplossingsrichtingen op het vlak van waarden volgen er nu twee met betrekking tot het reguleringsproces.

Oplossingsrichting 4: Andere regels, ander beleid

Keuzen in beleid en regulering worden bepaald door een onderliggende houding tegenover risico's. Maar beleid en regels zijn niet alleen de uitkomst van die houding, ze beïnvloeden op hun beurt ook hoe burgers en ondernemers tegen risico's aankijken. Daarom raden verschillende auteurs aan om overheidsinterventies te verminderen of in ieder geval te herzien. Daarbij kunnen de volgende invalshoeken behulpzaam zijn.

Evaluatie van bestaande regels

Wet- en regelgeving wordt op den duur routineus. Pauline Meurs pleit voor veel meer ex post evaluatie en de durf om obsoleete regelgeving af te schaffen.¹⁹ Een vergelijkbare oproep was te horen tijdens de eerder genoemde OESO-conferentie. De Europese Commissie was een van de organisaties die ervoor pleitten dat nieuw beleid altijd begint met een evaluatie van wat er al is, om te zien of het wel zin heeft om nieuwe regels te maken. De conferentie constateerde als hindernis dat overheden terughoudend zijn om te beoordelen hoe effectief hun beleid in werkelijkheid is.²⁰

Helsloot wijst erop dat het kennis vergt om te bepalen welke regels wel of niet werken. Die kennis zit bij de beleidsafdeling en haar meestal externe deskundigen. En die zijn vaak vanuit hun eigen invalshoek juist overtuigd van het nut van deze maatregelen.

Prikkels in regelgeving

Mertens vestigt de aandacht op de aard van de regelgeving van pakweg de laatste honderd jaar. Die heeft de overheid in de positie gebracht van medeverantwoordelijke, en in de publieke beeldvorming vaak zelfs als hoofdverantwoordelijke. In plaats van duidelijk te bepalen wat een onderneming wel en niet mag doen, staan vaak alleen de taken van de overheids-

19 Conferentierapport *Dag van het Risico*, 2010, p. 32.

20 Een van de conclusies ging over 'Smart regulation', een principe dat de Europese Commissie inmiddels zelf toepast: 'Smart regulation takes into account the whole policy cycle – from rationale to adoption of the design, implementation, and monitoring ex post.' (OECD, *Regulatory Policy: Towards a New Agenda. Pathways to the future. Key messages*, p. 10)

organen expliciet genoemd. Kamerlid Brigitte van der Burg voegt toe dat reflectie nodig is over de vraag voor welke prikkels er eigenlijk wetgeving nodig is.²¹

Gevolgen van risico's eerlijk verdelen

De onaangename boodschap dat risico's niet uit te sluiten zijn, is volgens Van Eeten een stuk beter te verteren als de gevolgen eerlijk verdeeld zouden worden. Een belangrijk principe om eventuele tegenslag betekenis te geven is bijvoorbeeld dat degene die profiteert van het risico, het ook mede moet dragen dan wel de betrokkenen laat meeprofiteren; banken doen dat al. Bij de voorgenomen CO₂-opslag in Barendrecht had het ook gekund, bijvoorbeeld wanneer ofwel Shell ofwel de overheid zich garant had gesteld voor eventuele waardevermindering van de huizen. Een tweede optie was geweest dat er voor de bewoners iets compenserends was gedaan in de openbare ruimte of voorzieningen. Van Eeten stelt verder dat gezondheidsrisico's ook symbolisch gedeeld kunnen worden.

Andere inschatting

Risico's worden vaak afzonderlijk beoordeeld, als gevolg van de traditionele ordening naar beleidsterreinen en ministeries. Het zou goed zijn om ze ook af te wegen in een groter geheel aan risico's, net zoals een burger of een ondernemer moet doen. Trappenburg betwijfelt overigens dat ongelijksoortige risico's op rationele wijze met elkaar vergeleken kunnen worden. Risico kan volgens Brenninkmeijer niet worden geobjectiveerd of vergelijkbaar gemaakt, bij gebrek aan een algemeen bruikbare set van karakteristieken die kan worden gebruikt om risico's te beschrijven.

In dit verband is de vergelijking interessant die Andrew Evans heeft gemaakt tussen Engelse veiligheidsmaatregelen voor het spoor en voor de weg. Hij toont aan dat er bij gelijke kosten meer levens kunnen worden gered door relatief meer te investeren in veiligheid van het wegverkeer en minder in het treinverkeer. Evans constateert verbaasd dat de samenleving er kennelijk vrede mee heeft dat dit niet gebeurt.²²

21 *Conferentierapport Dag van het Risico*, p. 28.

22 Evans laat zien dat het veiligheidsrendement van maatregelen op het spoor vele malen lager is dan maatregelen voor de weg. Hij schrijft dat in Engeland bovendien het uitgangspunt wordt gehanteerd om 2,8 keer zoveel waarde te geven aan een gered leven op het spoor versus op de weg. Terwijl uit onderzoek blijkt dat het publiek vindt dat die waarde ongeveer gelijk moet zijn – zelfs regelmatige treinreizigers vinden dat, ook toen die bevrraagd werden op een moment dat het ongeluk bij Ladbroke Grove nog vers in het geheugen lag. Zie verder A.W. Evans, *Railway risks, safety values and safety costs*.

Het gaat niet alleen om regulering

Volgens Donald Macrae draait het niet alleen om de vraag: wel of niet reguleren. Zelfs zonder regels worden burgers en ondernemers ingeperkt in hun ruimte om risico's aan te gaan. Deze inperking komt tot stand door allerlei actoren die de regels overdreven zwaar interpreteren - uit eigenbelang of om zich in te dekken. Burgers kunnen onafhankelijker worden door goede informatie en een duidelijk handelingsperspectief. Verder is voor het omgaan met 'public risk' niet zozeer een juridisch kader nodig, als wel een sociaal of sociaal-politiek kader.

Kleine stappen

Macrae benadrukt in zijn bijdrage dat het risicolandschap een complex systeem is, waar grootse overheidsingrepen niet zonder meer effectief zijn. De theorie van *complex adaptive systems* biedt soelaas. Die raadt aan om kleine interventies te doen en goed te kijken welk effect elk daarvan heeft op het systeem.²³ In lijn daarmee wijzen Swierstra en Tonkens op de 'piecemeal engineering' van Karl Popper. Het is heel goed mogelijk om grote idealen te koesteren en daar in kleine, weloverwogen stappen naartoe te werken.

Oplossingsrichting 5: Alertheid op de risico-regelreflex in de hete fase

Ondanks alle goede bedoelingen om evenwichtig te reageren op risico's kan het toch verkeerd gaan in de hete fase, dat wil zeggen direct na een ernstig voorval of nadat informatie over een potentieel risico tot publieke verontwaardiging heeft geleid. In Engeland heeft toenmalig directeur-generaal Simon Webb 27 zeer uiteenlopende crises onderzocht, en het blijkt dat de mechanismen die daarin optreden voor het overgrote deel generiek zijn: van de politieke druk en de ondoordachte beslissingen tot de alternatieve routes om ondanks alle tumult toch tot een evenwichtige respons te komen (zie zijn bijdrage in deze bundel).

De eerste reactie moet meteen goed zijn

Webb stelt dat de allereerste reactie van de overheid op incidenten veel belangrijker is geworden doordat het nieuws en de sociale media non-stop doorgaan. De verwachtingen die burgers hebben van overheidsoptreden in crisissituaties zijn ook veel hoger geworden dan voorheen. Hij noemt vier handvatten ter

23 J. Chapman, *System Failure*, London: Demos 2004. www.demos.co.uk/publications/system-failure2.

voorkoming van overhaaste maatregelen: niet overreageren maar ook niet afwachten tot het probleem zichzelf oplost, niet meteen verantwoordelijken aanwijzen, niet reageren op de mediahype maar een eigen verhaal neerzetten op basis van feitelijke informatie, en veel aandacht besteden aan eventuele slachtoffers of direct getroffenen.

Kies in een onzekere situatie een middenpositie

In een onzekere situatie (bij een opkomend risico of na een incident) is de druk groot om veel te doen. Het Engelse onderzoek geeft als aanbeveling om niet onmiddellijk tot maximale maatregelen over te gaan zolang de oorzaak van het incident nog niet duidelijk is. Dat biedt flexibiliteit om te kunnen opschalen of juist terugschakelen naarmate duidelijker wordt wat de situatie is en wat voor neveneffecten de maatregelen kunnen hebben. Het is in ieder geval onjuist om nieuwe regels met een zwakke kosten-batenverhouding in te voeren als het probleem een menselijke fout was.

'Value statement' aan het begin van een crisis

Na de aanslagen op de Londense metro en bus in 2005 waren de eerste rapportages verwarrend. Het kabinet moest binnen twee uur besluiten of het openbaar vervoer hervat kon worden, omdat anders 2,5 miljoen forenzen die dag niet meer thuis zouden kunnen komen. Het kabinet kreeg toen bericht dat een medewerker een bord had geplaatst met de mededeling 'London area closed'. Intussen lieten de treinmaatschappijen weten dat er minstens twee dagen nodig waren om alle treinstellen te inspecteren, wat alleen al nodig was om aansprakelijkheid te voorkomen. Twee Cabinet Ministers zijn toen snel gekomen met de 'political value statement' dat Londen gewoon open zou blijven. De overheid zou zich garant stellen voor eventuele aansprakelijkheid vanwege het niet inspecteren van de treinstellen.²⁴ Een vergelijkbare uitspraak deed de Spaanse premier na de treinaanslag in Madrid. Het positieve en sturende effect van deze uitspraken was in beide gevallen erg groot.

Incidentenonderzoek

De Engelse ervaringen leren dat het verstandig is om snel een initieel feitenonderzoek te laten uitvoeren door onbetwist onafhankelijke deskundigen. Dat geeft om te beginnen een betere basis voor een goede respons dan de eerste interne rapportages (die bijna altijd onjuist zijn), en tegelijk vermindert het de

24 Simon Webb tijdens Informal Forum on Risks and Incidents (*Conferentierapport Dag van het Risico*, p. 94).

directe druk op overhaaste uitspraken. Zulk onderzoek moet zich dan wel beperken tot een reconstructie van de toedracht. Wanneer het vermengd raakt met de schuldvraag, leidt dat vaak alsnog tot een risico-regelreflex.

Meer tijd nemen

Verschillende auteurs hechten veel waarde aan meer tijd nemen na een incident. Helsloot stelt echter dat er al een afkoelingsperiode bestaat door het lange wetgevingstraject, zonder dat dit een noemenswaardig dempend effect heeft op de risico-regelreflex. Maar misschien is dat dempende effect alleen optisch. Die zogenaamde afkoelingsperiode gaat over de tijd die het kost om een politiek besluit om te zetten in een geïmplementeerde maatregel. Het voorbeeld van de gastouderopvang bevestigt die traagheid, maar ook de onontkoombaarheid (Chavannes: 'als we eenmaal bezig zijn een systeem gebaseerd op wantrouwen uit te bouwen, dan gaan we ver'). Nieuwe regels zijn inderdaad niet zo een-twee-drie ingevoerd, maar dat staat los van de snelheid waarmee na een incident besloten kan worden om de machinerie in beweging te zetten. Zo bezien is meer tijd nemen inderdaad een nieuwe oplossing. Vandaar het pleidooi van Kamerlid Pierre Heijnen tijdens de 'Dag van het Risico' om na een incident voortaan een werkelijke denkpauze in te lassen. Als de overheid zo'n pauze gegund wordt, kan ze een goed doordachte respons voorbereiden die proportioneel en efficiënt is en niet al te veel bijwerkingen heeft.

De laatste oplossingsrichting heeft te maken met het systeem van maatschappelijke rolverdeling.

Oplossingsrichting 6: Andere rolverdeling

Als we ervan uitgaan dat er inderdaad meerdere risicoactoren zijn, wat is dan een logische rol voor de overheid en wat kan aan anderen worden overgelaten? De navolgende overwegingen spelen daarbij een rol, vooropgesteld dat het lukt om het idee los te laten van de staat als universeel vangnet.

Gedeelde verantwoordelijkheid

In een klimaat van gedeelde verantwoordelijkheid wordt het makkelijker om rationeel met elkaar te overleggen over risico's in plaats van een risicoloos bestaan te beloven respectievelijk te eisen. Swierstra en Tonkens pleiten voor een herbezinning op de vraag welke domeinen via de logica van het eigenbelang georganiseerd kunnen worden, en welke uitdrukkelijk niet. Want als zaken eenmaal aan de marktlogica zijn onderworpen, zijn ze daar moeilijk aan te onttrekken. Bovendien heeft de sterk individualiserende benadering van risico-omgang allerlei nadelen. Collectieve organisatie, verzekeringen en soli-

dariteit zijn vaak efficiënter en bovendien geruststellender voor de individuele burger. Ze maken het makkelijker om een bepaalde mate van onzekerheid te accepteren.

Duidelijke keuzen

Trappenburg merkt op dat de overheid nog niet zo goed is in loslaten. In de gezondheidszorg en bij de criminaliteitsbestrijding heeft de overheid al veel verantwoordelijkheid bij burgers gelegd, maar binnen strikte grenzen. Echt zelf verantwoordelijkheid nemen lijkt niet de bedoeling, en al die haken en ogen vallen niet goed bij de burger. De overheid zou ook duidelijke principiële keuzen moeten maken in de eigen rol ten aanzien van risico's en onzekerheden. In de visie van Macrae is de kernvraag van dit onderwerp: wie hoort verantwoordelijk te zijn voor beslissingen om risico's te accepteren of om er iets tegen te doen?

Communicatie

Wat betreft communicatie zijn verspreid over de bundel diverse suggesties gedaan. Een daarvan is om rekening te houden met de retoriek rondom risico's, want die kan de beeldvorming negatief beïnvloeden. Van Gunsteren wijst erop dat echte risico's kunnen worden gekwantificeerd, dus als er alleen maar sprake is van onzekerheid of onwetendheid is het eigenlijk misleidend om de taal van risico te gebruiken.²⁵ Verder kunnen toezichthouders een onafhankelijke, rationele en zo nodig kritische bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat over het omgaan met risico's (zie de bijdrage van Mertens). Meerdere auteurs benadrukken het belang om in de communicatie een duidelijke verbinding te maken met waarden en principes.

Interne tegenmacht

Eenmaal gekozen principes willen in de praktijk van het overheidsbedrijf nog wel eens wegzakken. Volgens Trappenburg zouden veel meer mensen moeten gaan zeggen: dit hoeven we niet te doen, dit is helemaal niet belangrijk. Het zou ambtelijke zindelijkheid moeten zijn dat ook ambtenaren zich kunnen uitspreken tegen overreactie. De regeringen in het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben als institutionele oplossing één Chief Scientific Adviser. Deze voorziet het kabinet van advies door context en politieke opties toe te voegen aan ingekomen wetenschappelijke adviezen. Zo krijgt de bestuurlijke afweging door het kabinet een bredere basis.

25 Conferentierapport *Dag van het Risico*, p. 46.

5 EEN VOORLOPIGE SLOTSOM

Het vele materiaal over de risico-regelreflex biedt allerlei aanknopingspunten om deze niet alleen beter te leren begrijpen, maar ook te leren weerstaan. Los van de vraag wat daar verder precies voor nodig is, zijn er ook nog allerlei andere openstaande vragen.

Er is bijvoorbeeld veel gezegd over de nadelen van overreactie op risico's en incidenten, maar het is daarmee nog niet duidelijk hoe vaak zo'n overreactie eigenlijk plaatsvindt. Wordt er meestal evenwichtig gereageerd en zijn overreacties slechts een in het oog springende uitzondering, of is overreactie wel degelijk een wijdverbreid fenomeen? En als dat laatste zo blijkt te zijn, hoe groot zijn in de praktijk dan de nadelen van die overreactie en staan er wellicht ook voordelen tegenover? Voor de overheid zijn dat relevante vragen, die voortgaan aan het zoeken naar oplossingen en het doorvoeren van eventuele veranderingen. Nieuwe oplossingen kunnen trouwens voortbouwen op wat eerder al uitgedacht en uitgetoet is op dit vlak, zoals in de Angelsaksische landen en ook in eigen land.²⁶

26 Zoals door het ministerie van VROM (*Nuchter omgaan met risico's*) en het ministerie van Justitie (*Bruikbare rechtsorde*).

Deel 5 Praktijkgevallen



INLEIDING

De onderstaande praktijkgevallen zijn bedoeld om te laten zien welke mechanismen zoal in werking treden na een ernstig incident. De actieradius van de voorbeelden is groot: van transport en gezondheid tot openbare orde en milieu. Daarbij valt op dat het optreden van de 'risicoactoren' (overheid, media, politiek enzovoort) volgens vergelijkbare patronen verloopt. Een van die patronen is het ontstaan van onevenredige maatregelen na een incident. Sommige van de cases laten overigens zien dat de gebruikelijke mechanismen juist niet zijn opgetreden.

De praktijkvoorbeelden zijn in deze vorm opgetekend voor de werkconferentie 'Dag van het Risico' (19 mei 2010). De beschrijvingen zijn beknopt gehouden, omdat het niet zozeer gaat om het uitdiepen van iedere casus maar vooral om de rode draden te ontdekken. De beschrijvingen zijn op basis van openbare bronnen samengesteld met inbreng van diverse deskundigen en het Crisislab VU (Jelle van Buuren), en geredigeerd door het projectteam Risico's en Verantwoordelijkheden.

Deze opzet van korte beschrijvingen met een aantal vragen over de genomen maatregelen is ontleend aan het baanbrekende Engelse rapport *Risk, Responsibility and Regulation – Whose Risk is it Anyway?*, uitgebracht door de Better Regulation Commission in 2006. In Engeland heeft dat rapport een brede discussie op gang gebracht die ook invloed kreeg op het regeringsbeleid.

Tijdens de 'Dag van het Risico' zijn de vulkanische aswolk en de vermijdbare ziekenhuisdoden in discussie gebracht.

De meeste cases hebben te maken met fysieke veiligheid (*safety*), zoals transport, brand, gezondheid en arbeidsomstandigheden. Enkele andere cases, het evenementenverbod, de tbs-ontsnapping en het terrorisme, maken een uitstapje naar de openbare orde (*security*). Het doel daarvan is om te laten zien dat op die terreinen grotendeels dezelfde mechanismen aan het werk zijn als op het gebied van de fysieke veiligheid. Dat betekent dat inzicht in die mechanismen en handvatten om anders om te gaan met risico's en incidenten tot op zekere hoogte zowel toepasbaar zullen zijn op de fysieke veiligheid als

op de openbare orde. Dit sluit aan bij de conclusies van Brits onderzoek dat 80% van de benodigde maatregelen en technieken tijdens een incident of crisis generiek zijn, ongeacht het onderwerp (zie hierboven in hoofdstuk 8).

De beheersing van allerlei soorten risico's is vaak gebaseerd op het preventiebeginsel. Meerdere van de volgende voorbeelden laten zien waar dat principe toe kan leiden als het te ver wordt doorgevoerd.

De volgende cases komen aan de orde:

- Casus 1: De vulkanische aswolk
- Casus 2: Brand in Detentie- en Uitzetcentrum Schiphol-Oost
- Casus 3: Evenementenverbod Rotterdam
- Casus 4: 1750 vermijdbare ziekenhuisdoden
- Casus 5: Vervolging van falende medisch specialist
- Casus 6: Gegaste containers
- Casus 7: De ontsnapte tbs'er
- Casus 8: Legionella in Bovenkarspel
- Casus 9: BSE
- Casus 10: Ingestorte steiger in de Amercentrale
- Casus 11: Weeralarm
- Casus 12: Giframp Probo Koala
- Casus 13: Terrorisme
- Casus 14: Vuurwerkkramp Enschede
- Casus 15: Treinontsporing Barendrecht

CASUS 1: DE VULKANISCHE ASWOLK

De kwestie

Een vulkaanuitbarsting in IJsland in april 2010 doet het grote publiek niet alleen kennismaken met het onuitspreekbare woord Eyjafjallajökull, maar geeft ook een fascinerend inkijkje in de complexiteiten van het moderne leven. De aswolk die gepaard gaat met de vulkaanuitbarsting, noopt de autoriteiten tot sluiting van het luchtruim in Europa. Dit is het gevolg van een advies van het *Volcanic Ash Advisory Centre* in Londen, dat deel uitmaakt van een netwerk van negen vergelijkbare centra, in het leven geroepen door de *International Civil Aviation Organization* (ICAO). De centra adviseren de vliegmaatschappijen en nationale luchtvaartautoriteiten over de gevolgen van aswolken door vulkaanuitbarstingen. Het advies komt tot stand op basis van computermodellen over de verspreiding van de aswolk en de mogelijke gevolgen van de aswolk voor vliegtuigen.

Op vliegvelden ontstaat chaos door de duizenden gestrande reizigers. Autoverhuurbedrijven draaien gigantische omzetten, treinen puilen uit en hotels zitten overvol. Honderdduizenden mensen bevinden zich op een verkeerde plaats, wat ertoe leidt dat schoollessen uitvallen, conferenties de mist ingaan, opdrachten niet kunnen worden uitgevoerd, en werk stil komt te liggen. De vulkaanuitbarsting beheerst het Europese nieuws. De aandacht gaat in eerste instantie uit naar het natuurgeweld waartegen de mens kansloos lijkt te zijn en de gevaren die de aswolk voor het vliegverkeer oplevert.

Kort daarna draait echter het beeld in de publieke opinie, als er steeds meer vraagtekens worden gezet bij de wijsheid van het algehele vliegverbod. Wie heeft er eigenlijk toe besloten? Wie gaat hierover? Aanvankelijk wordt de schuld bij Brussel gelegd, maar in feite zijn toch vooral de ministers van Verkeer en Waterstaat in de lidstaten verantwoordelijk. In de algemene spraakverwarring blijft echter onduidelijk wie er politiek aanspreekbaar is op de beslissing het Europese luchtruim te sluiten. Voorzichtig melden zich stemmen in het publieke debat die stellen dat veiligheid niet altijd boven alles gaat en dat er geen haarscherpe scheiding bestaat tussen 'veilig' en 'niet veilig'. De vraag of een activiteit veilig genoeg is, moet daarom ook in de context worden bezien van de kosten en baten van veiligheidsmaatregelen. Na een aantal testvluchten en hoog politiek overleg, wordt het Europese luchtruim opengesteld en neemt het vliegverkeer zijn normale gang.

De reactie

Onduidelijk is wat nu precies de gevaren zijn voor het vliegverkeer. Uit onderzoek en eerdere ervaringen is gebleken dat het vliegen door een aswolk de motoren van het vliegtuig beschadigt en het zicht belemmert. Eromheen

vliegen is echter geen probleem. Niemand kan precies zeggen wanneer de lucht schoon genoeg is om er veilig doorheen te vliegen; vliegtuigfabrikanten hebben dit nooit onderzocht.

In Europa wordt overigens serieus rekening gehouden met potentiële problemen met vulkaanuitbarstingen en wordt twee keer per jaar getraind met het omleiden en stilleggen van vliegverkeer bij een vulkaanuitbarsting. Op 12 februari 2008 was er zelfs een oefening met een grote aswolk die vanuit IJsland naar het vasteland trok. Maar nu het in het echt gebeurt, overheerst onduidelijkheid over de criteria voor het algehele vliegverbod. Is het een louter technische inschatting of eerder een politieke beslissing? In beide gevallen is niet duidelijk op basis van welke gegevens en risicoanalyse die beslissing is genomen. Kritische commentatoren stellen dat het voorzorgbeginsel de besluitvorming parten heeft gespeeld.

Vragen die gesteld kunnen worden

- Is het terecht dat Europese bestuurders voor absolute veiligheid kozen en daarom een algeheel vliegverbod afkondigden?
- Moeten bestuurders soms risico's durven nemen in het belang van de samenleving?
- Weegt het algeheel vliegverbod op tegen de economische en financiële maatschappelijke schade?
- Hoort de afweging van dergelijke risico's tegen andere belangen uitsluitend bij de overheid te liggen?

CASUS 2: BRAND IN DETENTIE- EN UITZETCENTRUM SCHIPHOL-OOST

De kwestie

In de nacht van 26 op 27 oktober 2005 gaat het brandalarm af in een cel van het 'Detentie- en Uitzetcentrum Schiphol-Oost', een cellencomplex voor illegaal in Nederland verblijvende personen. Het complex werd indertijd gebouwd als noodmaatregel voor de detentie van zogenoemde bolletjesslikkers. Elf opgesloten illegalen laten het leven bij de brand, vijftien bewaarders en celbewoners raken gewond. Een vleugel van het gebouw wordt verwoest.

Dit drama wordt bekend onder de eenvoudige naam *Schipholbrand*. Vanaf het eerste moment staat het in het middelpunt van de maatschappelijke en politieke belangstelling, niet het minst omdat minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie direct na het incident verklaart dat de bewaarders 'adequaat' hebben gehandeld. In de media verschijnt kritiek op bekende problemen met de veiligheidssituatie in het complex. Voordat het voltooid was, in 2002, verwoestte een brand 25 cellen. Verder zouden regelmatige bezoekers van het complex twijfels hebben gehad over de veiligheid van het complex. De veiligheid van gedetineerde asielzoekers en illegalen zou daarmee een onderwerp zijn geweest dat advocaten en hulpverleningsinstanties al langer zorgen baarde. Na deze nieuwe brand verschijnen op diverse plekken in het land beledigende posters en spandoeken. De verwijdering daarvan op last van verschillende burgemeesters en de aangifte die minister Verdonk doet van smaad, stoken de rel verder op.

De reactie

Naar aanleiding van de brand doet de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek naar de oorzaak van de brand, de bestrijding ervan en de hulpverlening direct na het incident. Het rapport wordt gepresenteerd op 21 september 2006 en brengt tekortkomingen aan het licht in de brandveiligheid bij de bouw en bij het gebruik van het cellencomplex. Sterker nog, de bouw was in strijd met het Bouwbesluit en had geen vergunning mogen krijgen. Verder had de bedrijfshulpverleningsorganisatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen beter doordacht, voorbereid en getraind moeten zijn. De Onderzoeksraad concludeert dat er geen of minder dodelijke slachtoffers zouden zijn gevallen als het Bouwbesluit niet was genegeerd.

Naast deze vernietigende conclusie is er in de beeldvorming een belangrijke rol weggelegd voor een reconstructiefilmpje dat ter illustratie aan het onderzoeksrapport was toegevoegd, maar in de media een geheel eigen leven gaat leiden. Twee ministers treden af: Donner (Justitie) en Dekker (VROM), als politiek verantwoordelijken voor respectievelijk detentie en de staat van het

cellencomplex. Ook burgemeester Hertog van de gemeente Haarlemmermeer dient zijn ontslag in. Aangenomen wordt dat na het vertonen van het filmpje de beeldvorming voor de overheid dermate negatief was, dat het aftreden van de ministers onvermijdelijk werd, zeker in het licht van de naderende verkiezingen.

Het onderzoeksrapport leidt tot een grootscheeps offensief van de overheid om alles onder de loep te nemen wat met brandveiligheid en justitiële complexen te maken heeft. De kabinetsreactie stelt dat veiligheidsrisico's weliswaar naar wat redelijkerwijs mogelijk is moeten worden gereduceerd, maar dat absolute veiligheid niet kan worden gewaarborgd. Toch weerhoudt deze relativering het kabinet er niet van om de aanbevelingen van de Onderzoeksraad in een grootscheeps actieprogramma om te zetten. Zo wordt direct onderzoek uitgevoerd naar de brandveiligheid van andere tijdelijke penitentiaire inrichtingen die, net als het centrum op Schiphol, opgetrokken zijn uit metalen zeecontainers, de zogenaamde unitbouw. Op het ministerie van Justitie wordt verder de veiligheid van alle penitentiaire inrichtingen doorgelicht op aspecten als bouwkundige en technische aanpassingen, het opstellen van veiligheidsprotocollen en de training van bewaarders. Het ministerie van VROM buigt zich onder meer over aanpassingen in het Bouwbesluit, verbeterd toezicht op naleving van de regels en een actieprogramma brandveiligheid bij instellingen met 'minder zelfredzamen'. Vergelijkbare reacties vinden plaats op het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Soms is niet helemaal duidelijk wat de ratio van de maatregelen precies is. Zo worden bijvoorbeeld alle justitiële inrichtingen aan nadere inspectie onderworpen, ook als ze niet volgens de zogenaamde unitbouw met metalen zeecontainers zijn geconstrueerd (zoals het centrum op Schiphol). Omgekeerd worden andere overheidsgebouwen die ook met zeecontainers zijn gebouwd, zoals tijdelijke schoolgebouwen, niet aan nadere inspectie onderworpen.

In Nederland komen veelvuldig branden voor (43.000 in 2004), maar zelden in celgebouwen (145 in dat jaar). Bij branden vallen in Nederland jaarlijks rond de 70 tot 80 doden en 1000 gewonden. Gedurende de hele 20e eeuw vielen in celgebouwen bij twee branden vijf doden.

Vragen die dit oproept

- Waarom zijn de vervolgmaatregelen zoveel breder ingezet dan de vergelijkbare tijdelijke unitbouw?
- Is het risico van herhaling van een dergelijk groot incident onderzocht en meegewogen bij het bepalen van de maatregelen? Wegen de voordelen van de maatregelen op tegen de daarmee gepaard gaande kosten?

- Is het publiek door de overheid of de media geïnformeerd over de brandveiligheid van Nederlandse gebouwen in het algemeen en die van celgebouwen in het bijzonder?
- Is het nodig om zoveel structurele maatregelen te nemen?

CASUS 3: EVENEMENTENVERBOD ROTTERDAM

De kwestie

Op 22 augustus 2009 vindt het vrij toegankelijke dance-evenement *Veronica Sunset Grooves* plaats op het strand van Hoek van Holland. In de loop van de avond zijn er verschillende hevige incidenten. Bij confrontaties met hooligans en andere ordeverstoorers komen politiemensen in een situatie die ze ervaren als levensbedreigend. Leden van de harde kern van Feyenoord die zich onder de belagers bevinden, treden in georganiseerd verband op bij het uitdagen en aanvallen van de politie, die het moet stellen zonder hulp van de Mobiele Eenheid. Tijdens de ongeregelde heden lost de politie vele schoten, waarbij onder de belagers een dodelijk slachtoffer valt en zes gewonden. De burgemeester van Rotterdam, de hoofdofficier van justitie en de korpsleiding worden pas na middernacht over de ernstige ordeverstoringen geïnformeerd.

Beelden van de rellen, gemaakt met mobiele telefoons, verschijnen al snel op internet en bevestigen, samen met de verklaringen van betrokken politiemensen, de voor Nederland vrijwel ongeken de hevigheid en intensiteit van het geweld. Burgemeester Aboutaleb kondigt aan dat hij voor een periode van twee jaar geen grootschalige, gratis toegankelijke dance-evenementen meer zal toestaan.

De reactie

De rellen bij Hoek van Holland leiden direct tot politieke hoogspanning. De hooligans die verantwoordelijk waren voor het geweld worden zowel in de Rotterdamse gemeenteraad als door de landelijke politiek in harde bewoordingen veroordeeld. Tegelijk komt vanuit de gemeenteraad het verwijt aan de burgemeester dat hij te weinig prioriteit zou geven aan veiligheid en niet daadkrachtig optreedt. Zijn aankondiging om de komende twee jaar geen gratis feesten meer toe te staan wordt echter bekritiseerd, omdat dit het 'verkeerde signaal' zou zijn.

Naar verluidt verbieden gemeenten zo'n tweehonderd feesten rond de jaarwisseling omdat de politie niet kan instaan voor de veiligheid.

Vervolgens laat de gemeente het optreden onderzoeken van politie, justitie, gemeente, hulpdiensten en particuliere organisaties voor, tijdens en na het evenement. Volgens de onderzoekers van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement ontbrak het in alle voorbereidende fasen aan voldoende scherp te en alertheid bij de betrokken organisaties en diensten. Dit leidde onder meer tot ongecoördineerde vergunningverlening, routinematige voorbereiding, en een onvolkomen risico-inschatting. Een essentieel punt was dat aanwezige informatie bij de regionale inlichtingendienst over de komst van de

harde kern van hooligans naar het strandfeest niet doordrong tot de operationele en leidinggevende niveaus, waardoor deze niet konden ingrijpen. Ook werden de burgemeester en de hoofdofficier van justitie veel te laat geïnformeerd over de ernstige ongeregelheden.

Het onderzoeksrapport leidt tot het aftreden van een aantal politiefunctionarissen uit de top van de Rotterdamse politie. De burgemeester neemt alle conclusies van het COT over, maar benadrukt dat de ruim 1700 evenementen per jaar in Rotterdam doorgaans zonder noemenswaardige problemen verlopen, wat ook het geval was met de voorafgaande aflevering van *Sunset Grooves*. Met organisatorische veranderingen in het gemeentelijke apparaat en bij de politie verwacht de burgemeester herhaling te kunnen voorkomen. Zo valt voortaan de algehele vergunningverlening van evenementen direct onder de gemeentelijke directeur Veiligheid, heeft de politie een speciale commissaris Evenementen ingesteld, wordt de benodigde politiecapaciteit voor het hele evenementenseizoen beter ingeschat en wordt, samen met de organisatoren van de evenementen, geïnvesteerd in risico-inschatting en -beheersing.

De incidenten in Hoek van Holland, gecombineerd met voortdurende dreiging van rellen rond voetbalwedstrijden, leiden in 2010 tot een pleidooi vanuit de Raad van Hoofdcommissarissen om gratis dancefeesten voortaan te verbieden, omdat dan niemand weet hoeveel bezoekers er komen en er geen budget is voor veiligheidscontroles. Ook zou er bij grote feesten alleen zwak alcoholisch bier moeten worden geschonken.

Vragen die dit oproept

- Mogen burgers ook hun eigen afweging maken om een openbaar feest te bezoeken waar volgens de politie risico's aan zijn verbonden?
- Was het afroepen van een algeheel verbod van dance-evenementen door de burgemeester een afgewogen beslissing?
- Welke invloed hadden internetfilmpjes op de beeldvorming in de reguliere media en in de politiek?

CASUS 4: 1750 VERMIJDBARE ZIEKENHUISDODEN

De kwestie

Het is al geruime tijd bekend dat patiënten die in het ziekenhuis worden opgenomen er niet per definitie beter uitkomen. Dat heeft niet alleen te maken met de (on)behandelbaarheid van de ziekte zelf, maar kan ook andere oorzaken hebben. Het rapport *Onbedoelde schade in Nederlandse ziekenhuizen* uit 2007, opgesteld op instigatie van de Orde van Medisch Specialisten, komt voor het eerst met cijfers over de situatie in Nederlandse ziekenhuizen. Het blijkt dat jaarlijks van de 1,3 miljoen opgenomen patiënten er 6000 patiënten vermijdbare schade oplopen, en ongeveer 1750 patiënten nodeloos overlijden door fouten van het medisch personeel. Dat is ruim tweemaal zoveel als het aantal dodelijke verkeersslachtoffers. In 5,7% van de ziekenhuisopnamen wordt onbedoelde schade toegebracht, waarvan 40% potentieel vermijdbaar is. Ook blijkt dat de omvang van onbedoelde schade sterker verschilt tussen ziekenhuisafdelingen dan tussen ziekenhuizen onderling. Dit betekent dat elk ziekenhuis goede en minder goede afdelingen heeft wat betreft patiëntveiligheid.

Doorgaans staan incidenten in ziekenhuizen garant voor veel media-aandacht en bijbehorende politieke reacties. Het is dan ook opvallend dat het rapport niet meer teweegbrengt dan een publicitaire rimpeling. Weliswaar worden de conclusies her en der 'schokkend' en 'verbijsterend' genoemd, maar grootschalige maatschappelijke ophef blijft uit.

De reactie

Als reactie op het onderzoek komen het ministerie van VWS, de brancheorganisaties van verpleegkundigen, medisch specialisten en de ziekenhuizen met het veiligheidsprogramma 'Voorkom schade, werk veilig'. Het gaat begin 2008 van start en heeft als doel een halvering van de vermijdbare schade in 2012. Naast initiatieven om in het gehele ziekenhuis de situatie te verbeteren, wordt de aandacht ook gericht op specifieke afdelingen. Onderdeel van het veiligheidsprogramma is onder meer verbeterde melding van medische misers. Daarnaast wordt de inzet op tien velden geconcentreerd waar de meeste verbetering te bereiken is, zoals kwetsbare ouderen en bloedvergiftiging. Expertgroepen gaan alle ziekenhuizen inhoudelijk ondersteunen. De ziekenhuizen en het medische personeel zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de verbeteringen. De Inspectie voor de Gezondheidszorg houdt de voortgang in het oog. Na de start van het programma besteden de media en de politiek er weinig aandacht aan.

In april 2009 brengt het televisieprogramma *Zembla* de slechte ziekenhuishygiëne onder de aandacht. Microbiologen vertellen in de uitzending dat jaarlijks honderden mensen overlijden aan een ziekenhuisinfectie doordat het

ziekenhuispersoneel de hygiëneregels niet naleeft. Deze uitzending leidt direct tot Kamervragen. Minister Klink van Volksgezondheid toont zich 'geschokt' door de uitzending en kondigt direct aan de ziekenhuizen op deze kwestie aan te spreken. Wel wijst de minister erop dat Nederland op het gebied van patiëntveiligheid tot de top van Europa behoort en plaatst hij voorzichtige relativeringen bij de documentaire.

Vragen die dit oproept

- Waarom hebben de politiek en media zo weinig aandacht voor het feit van de 1750 vermijdbare ziekenhuisdoden en voor het verbeterplan van de ziekenhuizen?

CASUS 5: VERVOLGING VAN FALENDE MEDISCH SPECIALIST

De kwestie

Een neuroloog, hoog aangeschreven vanwege zijn onderzoek, blijkt jarenlang fouten te hebben gemaakt met zijn diagnoses en prognoses. Hij voerde testen niet uit of vervalste de resultaten, en blijkt verslaafd te zijn aan een rustgevend medicijn waar hij met vervalste recepten de hand op weet te leggen.

Allerlei instanties en collega's blijken al jarenlang op de hoogte te zijn geweest van deze dubieuze praktijken, maar grepen niet in. Binnen de maatschap waarvan hij deel uitmaakte bestond een heftig conflict, dat de medematen binnenskamers hielden omwille van hun positie in het ziekenhuis. De raad van bestuur van het ziekenhuis was op de hoogte van de problemen en had al een klagende patiënt afgekocht. Onderdeel van de regeling was een verbod voor de klager om zich in het openbaar uit te laten over de zaak, op straffe van een dwangsom. Ook de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) was op de hoogte van de problemen en slechte werkverhoudingen, en had diverse malen navraag gedaan over mogelijke schadelijke gevolgen voor patiënten. De raad van bestuur verzekerde echter herhaaldelijk dat de kwaliteit van zorg niet in het geding was. De handelwijze van de neuroloog is ook voorgelegd aan het OM, maar de affaire is daar volgens een woordvoerder 'ondergesneeuwd'.

Op internet zijn honderden publicaties te vinden over deze zaak. Ook de traditionele media duiken gretig op het schandaal, waarbij in afwijking van de normale gang van zaken de volledige naam van de neuroloog wordt gepubliceerd. De man wordt ontslagen bij het ziekenhuis, maar blijkt daarna te werken in een Duitse kliniek voor neurologische aandoeningen. Als daar de berichten uit Nederland doordringen wordt hij op non-actief gesteld.

De reactie

De kwestie wordt meerdere malen besproken in de Tweede Kamer en levert een indrukwekkende serie rapporten op. Om te beginnen het IGZ-dossieronderzoek, het (lopende) onderzoek door het OM, het onafhankelijke advies-Legemaate in opdracht van de minister van VWS en de IGZ, en het Lemstra-onderzoek in opdracht van het ziekenhuis. De minister laat verder, op verzoek van de Kamer, onafhankelijk onderzoek doen naar het optreden van de IGZ. Daarnaast stelt het ziekenhuis op aandringen van de minister en de Tweede Kamer ook zelf nog een vervolgonderzoek in. Dit onderzoek richt zich op de vraag waarom de praktijken van de neuroloog pas zo lang nadat hij vertrokken was naar buiten kwamen; een eerdere onderzoekscommissie bekeek alleen de periode tot zijn vertrek. Daarnaast zegt de minister aan de Kamer toe dat de IGZ voortaan bij ruzies binnen een ziekenhuis (wat jaarlijks

gemiddeld 3 à 4 keer in elk ziekenhuis voorkomt) altijd onderzoek zal doen naar de kwaliteit van zorg.

De kwestie betreft overigens één lid van een beroepsgroep die uit tien- tot vijftienduizend mensen bestaat.

Vragen die dit oproept

- Waarom hebben de media en de politiek zo veel aandacht voor deze kwestie, zeker in vergelijking met de bovenstaande casus van vermijdbare ziekenhuisdoden?
- Zijn gevallen van individueel disfunctioneren te voorkomen door meer overheidstoezicht?
- In hoeverre kan de Inspectie verantwoordelijk worden gehouden voor het goede functioneren van zorginstellingen?
- Als de IGZ meer energie gaat steken in individuele zaken, gaat dat dan niet ten koste van zaken die een groter risico in zich dragen?

CASUS 6: GEGASTE CONTAINERS

De kwestie

In september 2007 stelt SP-Kamerlid Remi Poppe vragen aan de minister van VROM over een gegaste container met kindermatrassen. Kort daarna brengt het radioprogramma *Argos* het verhaal verder in de publiciteit. Het zal de opmaat blijken voor hevige politieke en media-aandacht voor importcontainers met gevaarlijke vluchtige stoffen. Zeecontainers met goederen kunnen 'actief gegast' zijn, wat betekent dat stoffen aan de container zijn toegevoegd om te voorkomen dat insecten en andere organismen Europa binnenkomen. Ze kunnen ook niet-actief gegast zijn, dat wil zeggen dat de vervoerde producten gassen uitdampen. Werknemers die gegaste containers openen kunnen worden blootgesteld aan zulke stoffen, en mogelijk geldt hetzelfde voor consumenten.

Diverse overheidsdiensten houden toezicht op de overslag van containers. De oogmerken lopen sterk uiteen: van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme tot de controle op invoerheffingen en namaakgoederen. Fysieke controle op containers gebeurt door de Inspectiedienst van VROM (VI), de Voedsel en Warenautoriteit (VWA), de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de douane. De VI neemt kleine steekproeven op de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen en ozonlaagaantastende stoffen. De IVW handhaaft de etiketteringsverplichting op basis van de vervoersregelgeving. De douane laat controles uitvoeren om haar eigen werknemers te beschermen. De Arbeidsinspectie controleert de werkwijze van de werkgevers bij het lossen van de containers en de ontgassing, en de VWA houdt toezicht op de verantwoordelijkheid van producent en leverancier. Als in containers een te hoge concentratie gas wordt geconstateerd, mogen ze weliswaar door naar de afnemer, maar vergezeld van een notificatie.

De reactie

Radioprogramma's, tv-actualiteitenrubrieken zoals *Nova* en kranten besteden vervolgens ruime aandacht aan de gevaren van gassen in containers, de ermee gepaard gaande incidenten en hun slachtoffers. De media schetsen het beeld dat meer dan de helft van de containers die de Nederlandse havens binnenkomen schadelijke gassen zoals biocide bevatten, en dat daarvan slechts 1% de verplichte waarschuwingssticker draagt. Het overgrote deel van deze containers zou in het geheel niet gecontroleerd worden. Het publiek krijgt zo het idee van een levensgevaarlijke situatie, waarin werknemers elk moment slachtoffer van de gassen kunnen worden, en ouders hun kinderen niet meer veilig naar bed kunnen brengen zonder eerst zeker te zijn dat de kindermatras niet afkomstig is uit een gegaste container.

De Tweede Kamer stelt meerdere vragen, bespreekt de kwestie tijdens Algemene Overleggen en organiseert een rondetafelbijeenkomst met deskundigen. De verantwoordelijke ministers wijzen erop dat de risico's beperkt zijn en dat de oplossing vooral ligt bij bedrijven. Zij moeten de containers op verantwoorde wijze ontgassen, en zorgen dat werknemers de voorgeschreven beschermingsmaatregelen nemen voordat ze een container betreden (een onderwerp waarover de Arbeidsinspectie voorlichting geeft). Ook stellen de ministers dat de mogelijkheden van de overheid om op te treden beperkt zijn. Niet alleen vanwege het enorme aantal containers (jaarlijks komen er ongeveer 2,5 miljoen de Nederlandse havens binnen), maar ook doordat het probleem ontstaat in de landen van herkomst.

Deze mededelingen stellen het publiek niet gerust. Het idee blijft overheersen dat het probleem veel groter is dan de overheid wil toegeven. De Kamer houdt zich bij de eerder ontstane inschatting van de risico's en dwingt de overheid tot aanscherping van de controles en betere samenwerking tussen de handhavende instanties. Vooral het ministerie van VROM wordt aangesproken, hoewel de risico's met name liggen op het gebied van arbeidsveiligheid. Begin 2009 kondigt VROM een 'keiharde aanpak' aan van gegaste containers middels de operatie *Tegengas*. Containers met een te hoge concentratie gas mogen de Rotterdamse haven pas verlaten als ze volledig en op juiste wijze ontgast zijn. Dat zou producenten en vervoerders moeten dwingen om zich aan de regels te houden. Verder zullen de toezichthoudende instanties jaarlijks 1000 containers extra gaan controleren.

Begin 2010 komt uit het versterkte toezicht naar voren dat een te hoge dosis gas slechts in 2% van de gecontroleerde containers is aangetroffen. Kamerlid Poppe kwalificeert de uitkomst als 'waardeloze resultaten' die alleen maar duidelijk maken dat de motie van de Kamer niet naar behoren is uitgevoerd: 'Anders kom je op een hoger getal uit.' Tijdens het debat vragen diverse partijen waarom het voortouw eigenlijk bij VROM ligt.

Vragen die dit oproept

- Waarom hebben de opvattingen van de overheid over dit probleem aanvankelijk geen gehoor gevonden?
- Hoe komt het dat de politiek genoegzaam met zo'n kleine verhoging van het aantal controles, terwijl het probleem als enorm werd beschouwd?
- Hebben de media en de politiek, naast hun kritiek op het toezicht, evenredige aandacht gehad voor de ondernemingen die het probleem veroorzaken?

CASUS 7: DE ONTSNAPTE TBS'ER

De kwestie

Op 7 juni 2005 mag W.S. onder begeleiding op bezoek bij zijn familie. In 1990 werd hij wegens diefstal met geweld en verkrachting veroordeeld tot tbs met dwangverpleging, en begeleid verlof is hem toegestaan sinds 2004. Na het familiebezoek ontsnapt S. aan zijn begeleiders. Binnen een kwartier wordt melding gedaan aan de beveiligingsdienst, de politiekorpsen in Nederland en aan het landelijke politiekorps KLPD. Volgens de eerste inschatting van de deskundigen van de tbs-kliniek dreigt geen direct gevaar door deze ontsnapping. Die beoordeling wordt echter teruggedraaid wanneer duidelijk wordt dat hij een medicijn krijgt tegen het gebruik van alcohol; zonder dit middel zou hij kunnen terugvallen in alcoholgebruik, en dit zou kunnen resulteren in een misdrijf. Als hij in het nauw wordt gedreven, wordt bovendien de kans dat hij geweld zal gebruiken niet uitgesloten.

Op 10 juni staat de ontsnapping in het *Algemeen Dagblad*. Een dag later besluit het OM beelden uit te laten zenden in het programma *Opsporing Verzocht*. Deze beelden worden op 12 juni herhaald. De ontsnapping is inmiddels aanleiding voor mondelinge Kamervragen. Op dinsdag 13 juni zegt minister Donner in de Kamer dat er geen sprake is geweest van onderschatting van het gevaar.

Inmiddels heeft S. de uitzendingen op televisie gezien waarin om zijn opsporing wordt gevraagd, zijn naam wordt genoemd en zijn foto getoond. Later zal hij verklaren dat hij zich hierdoor in het nauw gedreven voelde en zijn toevlucht zocht in een café, waar hij tien tot vijftien glazen bier dronk. Die avond ontmoet hij een 73-jarige man, die hem uitnodigt voor een tochtje met zijn plezierboot. Na nog meer alcoholgebruik brengt hij de man om het leven. Via papieren die in de boot lagen, komt S. achter het adres van de man. De politie, inmiddels gealarmeerd door de vondst van de dode man in de boot, onderzoekt diens woning en treft S. in de achtertuin van de burens aan. In mei 2006 wordt hij voor de moord veroordeeld tot acht jaar cel en tbs met dwangverpleging. Twee jaar later pleegt hij zelfmoord in zijn cel.

De reactie

De verontwaardiging over deze ontsnapping is groot. In de voorafgaande jaren zijn er meer incidenten met tbs'ers geweest, waarna de regering beloofde met maatregelen het gevaar te keren. Minister Donner van Justitie schrijft op 15 juni aan de Kamer dat hij geschokt is door de gruweldaad. 'Het zijn het soort gebeurtenissen, waarvan men zou wensen dat de samenleving er van gevrijwaard zou kunnen blijven.' Maar Donner stelt ook dat alle vereiste zorgvuldigheid in acht is genomen en dat de nieuwe procedures voor het verlenen van verlof goed zijn toegepast. De minister onderstreept dat een rechter

toestemming heeft gegeven voor het begeleid verlov, en dat na de ontsnapping adequaat is opgetreden. Volgens Donner is het risico van ontsnapping helaas inherent aan een systeem van behandeling en resocialisatie zoals tbs, en dat steeds opnieuw bezien moet worden of verdere beperking van de risico's mogelijk is.

Tijdens het politieke debat in de Kamer loopt de spanning hoog op. 'Donner kan wel zeggen dat het systeem werkt, maar als er een dode valt, heeft het systeem dus níét gewerkt', meent fractievoorzitter Van der Laan van D66. De minister verdedigt principieel het tbs-systeem. De verlofregeling is integraal onderdeel van het resocialisatietraject. Als je dat verbiedt – zoals een aantal fracties in de Kamer wil – haal je het hele systeem onderuit. Verder wijst Donner erop dat het recidivecijfer van tbs'ers (30%) bijna de helft is van de recidive door andere veroordeelden. Een motie van wantrouwen krijgt geen meerderheid in de Kamer, maar er wordt wel besloten tot een parlementair onderzoek naar het tbs-beleid.

De commissie onder leiding van VVD-Kamerlid Arno Visser concludeert dat het tbs-systeem in het algemeen voldoet, maar dat het noodzakelijk is de uitvoering aan te passen aan de eisen van deze tijd. De 17 aanbevelingen worden door Kamer en regering overgenomen en vertaald in een actieplan dat in oktober 2006 wordt gepresenteerd. De belangrijkste aanpassingen gaan over verlenging van de termijn waarin patiënten na hun behandeling en proefverloven in de gaten worden gehouden: van drie naar maximaal negen jaar. Daarnaast komt er meer onderzoek naar risico's en naar het effect van tbs-behandeling, verruiming van mogelijkheden tot dwangbehandeling, een aanpassing van het verlofsysteem, verbetering van het forensisch-psychiatrisch onderwijs en betere aansluiting tussen curatieve en justitiële zorg. De Tweede Kamer wordt ieder half jaar geïnformeerd over de voortgang van het plan. Opmerkelijk in het rapport-Visser is de oproep aan de Kamer om terughoudend te zijn na incidenten met tbs'ers.

Het tbs-systeem blijft zeer publiciteitsgevoelig, zoals in april 2010 blijkt. Een tv-reportage van Peter R. de Vries toont dat een kindermoordenaar in zijn tbs-kliniek pornofilms kan bekijken. Later in dezelfde maand wordt een willekeurige vrouw neergestoken door een tbs'er die onder begeleiding aan het winkelen is. Op internet regent het commentaren over 'tikkende tijdbommen' en 'onbehandelbare idioten die zo nodig ongestoord tussen niets vermoedende burgers losgelaten worden'. Een heel ander geluid van een internetgebruiker gaat over de politieke moed die bestuurders en politici moeten opbrengen om de inherente onzekerheden van het tbs-systeem eerlijk onder ogen te zien en naar de bevolking uit te dragen, maar die opmerking is een nauwelijks opgemerkte uitzondering.

Vragen die dit oproept

- Hoe komt het dat de massale verontwaardiging over dit incident niet heeft geleid tot afschaffing van de verlofregeling?
- Welk effect heeft de aanbeveling van de commissie-Visser gehad dat de Tweede Kamer terughoudend zou moeten zijn na incidenten met ontsnapte tbs'ers?
- Wat is de rol van de traditionele en de nieuwe media in de discussie over tbs?

CASUS 8: LEGIONELLA IN BOVENKARSPTEL

De kwestie

Begin 2010 kent de rechtbank Alkmaar een schadevergoeding van € 5000 voor immateriële schade toe aan slachtoffers die legionella hadden opgelopen op een bloemententoonstelling. De rechtszaken vormen het sluitstuk van een affaire die in 1999 begon toen bezoekers aan de West-Friese Flora in Bovenkarspel werden blootgesteld aan de legionellabacterie bij de demonstratie van watervernevelende apparatuur voor whirlpools. Besmetting met de legionellabacterie kan leiden tot legionellose (veteranenziekte), een ernstige longinfectie die snel behandeld moet worden. Meer dan 200 mensen werden ziek en 31 overleden. De desbetreffende exposant werd in 2007 door het gerechtshof aansprakelijk gesteld voor de schade van de slachtoffers, zoals inkomensverlies.

In de media is de legionella-affaire uitgeroepen tot 'de stille ramp'. Slachtoffers voelen zich ernstig in de steek gelaten door de overheid, die een schadevergoeding van 1800 tot 3600 euro toekende. Bittere vergelijkingen worden gemaakt met de rampen in Enschede (23 doden) en Volendam (13 doden), waar miljoenen euro's naar de slachtoffers stroomden, benefietconcerten werden georganiseerd en het hele land betrokken was. Verder wordt de overheid verweten dat ze een gezondheidsrapport uit 1986 over de risico's van de legionellabacterie heeft genegeerd.

Sinds 1987 zijn huisartsen en specialisten verplicht om gevallen van legionella-pneumonie aan te geven. Jaarlijks worden 40 tot 45 gevallen geregistreerd, waarvan 20 à 30 dodelijk aflopen. Zeer waarschijnlijk zijn er meer gevallen, omdat legionellose ongemerkt kan worden aangezien voor een normale longontsteking. De Gezondheidsraad berekent in 2003 dat het aantal gevallen circa 800 per jaar is. De helft wordt opgedaan in het buitenland. Volgens deskundigen is het aantal besmettingen in Nederland laag vergeleken met andere Europese landen, wellicht doordat koeltorens zelden een bron van besmetting vormen in het gematigde Nederlandse klimaat. Daartegenover staat dat slechts een deel van ons drinkwater gechloreerd is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld in de Verenigde Staten. Uitbraken onder Nederlanders zijn tot 1999 slechts sporadisch beschreven: tweemaal werd een grote groep hotelgasten in Zuid-Europa getroffen, tweemaal werd een grote groep ziekenhuispatiënten getroffen en in Haarlem liepen zes saunabezoekers legionellapneumonie op.

De reactie

Na de uitbraak in 1999 verspreidt de overheid op ruime schaal informatie over de risico's, het voorkomen en het bestrijden van legionella. Daarnaast zijn er wettelijke maatregelen genomen en is er aanvullend onderzoek verricht. Legionella kent uiteenlopende besmettingsbronnen, dus voor de bestrijding

gelden diverse wetten. Het Waterleidingbesluit verplicht na 'Bovenkarspel' een groot aantal instellingen om een risicoanalyse, beheersplan en logboek op te stellen, periodieke analyses uit te voeren en besmettingen te melden. In de Arboregelgeving zijn soortgelijke regels opgenomen voor vernevelende (warm)waterinstallaties in bedrijfsprocessen. Tevens zijn de regels voor zwembaden en evenementen aangescherpt. Het toezicht op de preventie van legionellabesmettingen is verspreid over een groot aantal organisaties. Al naar gelang locatie, installatie en daarvoor geldende regelgeving betreft dit VROM-Inspectie, waterleidingbedrijven, Arbeidsinspectie, Voedsel en Warenautoriteit, Staatstoezicht op de Mijnen, Inspectie Verkeer en Waterstaat, provincies, en gemeenten.

De aanpak van legionella blijft volop in de belangstelling staan. In oktober 2009 informeert de minister van VROM de Tweede Kamer over de naleving van de legionellavoorschriften bij de meest risicovolle instellingen. De naleving blijkt op veel fronten nog tekort te schieten. Daarom maakt de VROM-Inspectie vanaf 2010 proces-verbaal op zodra blijkt dat een instelling geen risicoanalyse of beheersplan heeft, of beheersmaatregelen achterwege laat zoals het nemen van monsters. Medio 2010 treedt bovendien de nieuwe Drinkwaterwet in werking. Gecombineerd met bepalingen in de Wet economische delicten effent dit de weg voor nog hogere boetes bij het niet naleven van de voorschriften.

Ondanks de tekortschietende naleving zijn er sinds 1999 geen grootschalige uitbraken van legionellabesmetting in Nederland voorgekomen. Het risico op herhaling van een drama van de proporties van de West-Friese Flora lijkt daarmee klein. In de praktijk wordt niet zo veel gedaan met de meldingen. Het is onbekend hoeveel de preventieve maatregelen de samenleving kosten, maar schattingen lopen uiteen van 500 miljoen tot tientallen miljarden euro. Opvallend genoeg maken al deze maatregelen weinig indruk op de slachtoffers van Bovenkarspel. Velen zijn ervan overtuigd dat de overheden nog steeds niet goed controleren op de aanwezigheid van legionella, zo blijkt tijdens de rechtszaak in Alkmaar.

Vagen die dit oproept

- Zijn de maatregelen in proportie met het risico?
- Zijn andere beheersmaatregelen (alternatieve technieken) niet eenvoudiger om in te voeren, dan het in stand houden van een uitgebreid handhavingsnetwerk?

CASUS 9: BSE

De kwestie

BSE wordt voor het eerst geconstateerd bij rundvee in Groot-Brittannië in 1986. De besmetting is vermoedelijk ontstaan doordat runderen werden bijgevoerd met diermeel geproduceerd uit slachtafval en kadavers, afkomstig ofwel van schapen besmet met scrapie, ofwel van runderen die leden aan een zeer sporadisch voorkomende, spontane vorm van BSE. Het resultaat is een snel optredende landelijke epidemie van BSE in Groot-Brittannië die honderdduizenden dieren treft, waarvan een groot aantal uiteindelijk toch door mensen is geconsumeerd omdat veel besmette koeien waren geslacht voordat ze symptomen konden ontwikkelen.

Het risico van BSE-besmetting komt pas echt in de schijnwerpers te staan nadat er een verband wordt gelegd met de ziekte van Creutzfeldt-Jacob (CJD) bij mensen. Dit is een zeldzame aandoening die de hersenen aantast en uiteindelijk leidt tot de dood. Per jaar krijgt wereldwijd ongeveer één per miljoen mensen deze ziekte. Er is geen duidelijk aanwijsbare oorzaak, maar nu wordt aangetoond dat de ziekteverwekker van een bepaalde vorm ervan (vCJD) overeenkomt met die van BSE. Deze variant wordt voor het eerst vastgesteld in 1996 in Groot-Brittannië en de veronderstelde oorzaak is voedsel dat met BSE besmet was.

Bij de aanvang van de BSE-crisis leidde de onbekendheid met vCJD (prionen), de lange incubatietijd van minimaal zes jaar en de afwezigheid van goede diagnostische testen vanuit de wetenschap tot zeer sombere prognoses. In 2000 voorspelt een neuropatholoog dat er in Nederland vijf- tot vijftigduizend slachtoffers kunnen gaan vallen. Andere scenario's gaan zelfs uit van meer dan het dubbele.

De reactie

De BSE-crisis wordt in de internationale media breed uitgemeten en versterkt het groeiende onbehagen en wantrouwen bij het publiek over voedselveiligheid. De publieke opinie eist van de overheid de garantie dat alle voedsel volledig risicovrij is, en de politiek neemt die eis onverkort over. In eerste instantie nemen landen afzonderlijk maatregelen tegen BSE. Deze blijken in de praktijk politiek zeer gevoelig te zijn, vanwege de mogelijke economische gevolgen. Diverse politici benadrukken dat rundvlees beslist veilig is. Een Europees exportverbod voor Brits rundvee leidt tot een groot conflict tussen de Britse regering en de Europese Commissie. Tussen diverse landen en continenten dreigen handelsoorlogen vanwege importverboden op rundvlees. Andere spelers grijpen de BSE-crisis aan om een sanering van de Europese vleessector te bepleiten.

In 2000 stelt de EU stringente richtlijnen in werking waarvan de lidstaten niet kunnen afwijken. Elk geslacht dier en elk kadaver wordt getest op de BSE, in slachthuizen moet risicoweefsel worden verwijderd en dierlijke eiwitten in diervoedsel wordt verboden.

Tot 2009 zijn er zo'n 190.000 BSE-gevallen waargenomen, waarvan 97% vóór 2000. Tot april 2010 zijn er 216 besmettingen met vCJD. In de Europese Unie hebben verreweg de meeste gevallen zich voorgedaan in het Verenigd Koninkrijk. In Nederland bedraagt het aantal BSE-gevallen 85, en zijn drie mensen overleden door vCJD. De EU-voorschriften kosten het Nederlandse bedrijfsleven volgens de faculteit Diergeneeskunde jaarlijks € 17 miljoen voor de post-mortemcontrole en € 20 miljoen voor het verwijderen van risicoweefsel. Beide maatregelen zijn effectief, maar voegen zo goed als niets aan elkaar toe. De totale kosten van de aanpak van BSE bedragen naar schatting ca. € 0,9 miljoen per gewonnen levensjaar.

De maatregelen hebben het risico van BSE voor de volksgezondheid gereduceerd tot vrijwel nul. Wel brengen ze hoge kosten met zich mee en verzwakken ze de marktpositie van de vleessector. Voorstanders van herziening van de EU-voorschriften wijzen op de gevolgen van het verbod om dierlijk afval te verwerken in veevoeder. Dit afval wordt nu zonder meer vernietigd, zonder enige vorm van hergebruik, en vervangen door sojaschroot uit Zuid-Amerika (mogelijk ten koste van het regenwoud). Verder groeit de laatste jaren in Noord-Europese landen de opvatting dat dierlijke eiwitten nu soms weer veilig kunnen worden toegepast, en zelfs beter zijn voor dieren (mits afkomstig van een andere diersoort).

De discussie over de versoepeling van het veevoederverbod gaat in tegen het voorzorgbeginsel, een breed door de politiek gesteund principe om steeds meer risico's uit te sluiten. Een complicatie daarbij is dat er steeds meer nieuwe risico's bekend worden, als gevolg van toenemend wetenschappelijk onderzoek in combinatie met verfijnder instrumentarium. Een recent advies dat in deze lijn past, is het rapport van de WRR over 'onzekere veiligheid'. Anderzijds benoemen de Nederlandse overheid en adviesorganen zoals RMNO en RIVM de noodzaak om te komen tot een herbezinning op de verantwoordelijkheid voor risico's. De verwachtingen bij burgers dat de overheid altijd de veiligheid kan garanderen en achteraf opdraait voor eventuele schade lijken immers zo langzamerhand onrealistisch te worden.

Vragen die dit oproept

- Staan de nadelen van de BSE-maatregelen nog in verhouding tot de risico's?
- Wat zijn de belemmeringen voor een rationele risicoafweging?

CASUS 10: INGESTORTE STEIGER IN DE AMERCENTRALE

De kwestie

Op 28 september 2003 vindt een ongeval plaats in een ketel in de Amercentrale, een kolengestookte elektriciteitscentrale van Essent te Geertruijdenberg. De centrale voorziet een groot deel van Zuid-Nederland van elektriciteit, en levert daarnaast restwarmte aan de glastuinbouwbedrijven. Tijdens onderhoudswerkzaamheden in de brandruimte van een stoomketel van de Amercentrale stort een 77 meter hoge steiger in. De acht aanwezige werknemers raken bekneld in een wankelende berg steigerdelen van 25 meter hoog. Twee kunnen er direct worden gered, en later op de dag nog één. De overigen worden pas vijf dagen later gevonden, ondanks de inzet van abseilspecialisten, geavanceerde apparatuur, reddingshonden en het boren van gaten in de ketelwand, en zijn dan overleden.

De media besteden erg veel aandacht aan dit ongeval (dat door de brandweer wordt gekenschetst als een ramp) en aan de speurtocht naar de vermiste arbeiders. In 2006 wordt de ontwerper van de steiger veroordeeld tot een jaar onvoorwaardelijke celstraf en kregen enkele betrokken bedrijven geldboetes tot € 450.000.

De reactie

Het ongeval is onder regie van het Openbaar Ministerie uitvoerig onderzocht door de Arbeidsinspectie en de politie, met ondersteuning van TNO Bouw en het Nederlands Forensisch Instituut. Het ongeval blijkt te zijn veroorzaakt door meerdere fouten. Essent had alle onderhoudswerkzaamheden uitbesteed aan een aannemer, die de steigerbouw uitbesteedde aan een gespecialiseerd bedrijf die het werk liet doen door een dochterbedrijf. Volgens TNO was de steiger ingestort doordat twee van de vier staanders aan één kant van de steiger onvoldoende gesteund werden. Tijdens de bouw van de steiger bogen sommige buizen al door, maar toch werd doorgegaan met het werk. De steiger werd ondanks zijn hoogte niet verankerd aan de ketelwand, en het steigerontwerp was niet met een computermodel doorgerekend. Verder bleek dat de plannen niet voldoende werden gecontroleerd en dat de kwaliteitssystemen en de werkinstructies niet goed werden nageleefd. Ook was er onduidelijkheid in de taakverdeling tussen de verschillende toezichthouders die namens de opdrachtgever en de aannemers aanwezig waren. Bij de Amercentrale en bij de steigerbouwer was weliswaar een gecertificeerd kwaliteitssysteem aanwezig, maar dat werd niet opgevolgd.

Het OM doet uitgebreid strafrechtelijk onderzoek, waarna de minister vier jaar na dato een rapportage naar de Tweede Kamer stuurt. De Arbeidsinspectie voert nieuwe instructies en werkwijzen in voor het ontwerpen, bouwen

en gebruiken van gebouwen en installaties, en verbetert het toezicht daarop. De branche werkt opleidingseisen uit, neemt ze op in de eigen Arbocatalogus en ontwikkelt een richtlijn over steigerbouw. In bepaalde gevallen wordt een keuring van steigers voortaan uitgevoerd door iemand die niet bij de bouw betrokken is geweest. Revisiewerkzaamheden, zoals indertijd bij de Amercentrale, moeten voortaan gemeld worden met informatie over de complexiteit en risico's.

Opvallend is dat de Tweede Kamer niet aandringt op nieuwe regels of strenger toezicht, en instemt met het uitgangspunt dat de partijen die betrokken zijn bij onderhoudswerkzaamheden, zelf verantwoordelijk zijn voor de veiligheid.

Vragen die dit oproept

- Hoe is te verklaren dat er, ondanks uitvoerige aandacht in de media, geen roep is gekomen om drastische maatregelen?
- Geeft dit incident aanleiding tot algemene uitspraken over de waarde van certificering?

CASUS 11: WEERALARM

De kwestie

Op 20 augustus 2009 verwacht het KNMI een zeer heftig onweer in de loop van de middag, dat ruimschoots voldoet aan twee criteria voor een weeralarm. Het criterium voor 'zeer zware windstoten' luidde toen: vlagerige wind met uitschieters van meer dan 100 kilometer per uur op minstens twee kuststations, of landinwaarts in een gebied ten minste ter grootte 50 bij 50 kilometer, of over een lengte van minstens 50 kilometer. Het criterium van de KNMI voor 'zwaar onweer' luidde: 500 ontladingen per 5 minuten in een gebied minstens ter grootte van 50 bij 50 kilometer, of over een lengte van ten minste 50 kilometer. Meteorologisch gezien was het nagenoeg zeker dat een actieve buienlijn vanaf de middag tot middernacht over Nederland zou trekken. Deze lijn viel samen met een actief koufront behorende bij een depressie in de buurt van IJsland, een koufront dat al dagenlang in alle weermodellen zat. De kans dat er zware buien zouden ontstaan, was niet heel groot, maar als die zouden ontstaan, dan zouden ze binnen 10 tot 15 minuten zeer heftig zijn met een grote kans op grote hagelstenen en zeer zware windstoten.

Omdat er voor deze warme, zomerse, dag – de laatste dag van de zomervakantie – veel recreatie wordt verwacht, en een weeralarm om bijvoorbeeld 11 uur een run vanaf de stranden zou betekenen met alle verkeersproblemen van dien, besluit het KNMI om al 's ochtends een weeralarm uit te geven voor de middag. Het weeralarm geldt primair voor de zeer zware windstoten die in het hele land een snelheid tot 110 km/u zouden kunnen halen. Pas aan het begin van de avond verandert het KNMI het weeralarm in een zwaar-onweeralarm. Het voorspelde zware onweer vindt in de praktijk inderdaad op vrij grote schaal plaats, alleen bestaat het grotendeels uit zogenaamde 'wolk-wolkontladingen' die veel minder gevaarlijk zijn dan de 'wolk-grondontladingen'. De voorspelde hagelbuien blijven uit, de windstoten vallen mee en dat geldt ook voor de hoeveelheid neerslag.

De reactie

Het KNMI krijgt flinke kritiek voor het uitgeven van het weeralarm. Veel mensen, zoals watersporters, hebben hun activiteiten aangepast naar aanleiding van het weeralarm. In de middag bleek dat het gevaarlijke onweer pas later en slechts in een deel van het land zou optreden. Achteraf gezien heeft een deel van de bevolking ten onrechte z'n dagje uit laten schieten, maar anderzijds is een deel van het publiek behoed voor de gevolgen van het onweer, dat uiteindelijk wel kwam. De kritiek kwam zowel uit de hoek van de professionele organisaties als de ANWB, als van burgers op internetfora. Maar ook Tweede Kamerleden uitten zich over een 'mislukt weeralarm'.

Behalve vragen over het ‘mislukken’ van het weeralarm krijgt het KNMI ook enkele claims, die overigens op juridische gronden worden afgewezen. In de praktijk blijkt het woord ‘weerwaarschuwing’ te weinig effect te hebben en het woord ‘weeralarm’ juist een overdreven effect te hebben. Maar het KNMI krijgt ook reacties van burgers als: ‘Liever één waarschuwing te veel dan één te weinig.’

Was het goed dat het KNMI al om 08:30 uur besloot tot een weeralarm, zonder te wachten tot de eerste windstoot van 110 km/u was geregistreerd? Een hevig onweer waarvoor niet op tijd gewaarschuwd is, had veel schade kunnen veroorzaken. Een waarschuwing die laat komt, geeft mensen nauwelijks kans om te reageren, en lijkt weinig meer dan een soort vrijwaringsbewijs dat de overheid in ieder geval heeft gewaarschuwd. Aan de andere kant: een brandalarm wordt ook pas afgegeven als er vuur is. Men kan het natuurlijk ook aan mensen zelf overlaten om conclusies te trekken op basis van de algemene weersverwachting. Zelfs als er wel een weerwaarschuwing is, gaan er toch mensen de weg op, dus dat is hun eigen verantwoordelijkheid.

Het weeralarm is naar aanleiding van dit soort incidenten via een brief aan de Tweede Kamer aangepast: een weeralarm wordt voortaan regionaal en pas vrij laat uitgegeven, als het KNMI meer dan 90% zeker is dat het gevaarlijke weer echt zal optreden en maatschappelijk veel impact zal hebben. Met daarbij het risico dat het alarm in sommige gevallen te laat zal komen om de burger een echt handelingsperspectief te bieden.

Vragen die dit oproept

- Moet een weeralarm worden afgegeven volgens meteorologische criteria, of op grond van de behoefte vanuit het publiek om zo weinig mogelijk risico's te lopen?
- Wat is maatschappelijk gezien beter: één keer te veel waarschuwen of één keer te weinig?
- Is het KNMI aansprakelijk voor een ‘vals’ weeralarm?

CASUS 12: GIFRAMP PROBO KOALA

De kwestie

In juli 2006 meert in de Amsterdamse haven de *Probo Koala* af. Het schip, dat onder Panamese vlag vaart maar afgehuurd is door handelsbedrijf Trafigura, wil zo'n 400 ton zogenaamde slops (afvalstoffen die vrijkomen bij het reinigen van de tanks) laten verwerken door Amsterdam Port Services (APS). Bij het overpompen van de slops in een lichter blijkt dat mensen onwel worden door de stank en dampen. APS weigert dan de slops te verwerken en informeert de milieudienst van Amsterdam.

Heranalyse – na het onderbreken van het overpompen – wijst uit dat de samenstelling van de slops afwijkt van de specificatie die door het schip was gegeven. Ze zijn veel giftiger dan normaal doordat ze ontstaan zijn in een raffinageproces aan boord. APS is niet bereid en niet in staat om chemisch verontreinigde slops te verwerken en adviseert om dat te laten doen bij Afvalverwerking Rijnmond of Afval Terminal Moerdijk. De slops worden daarna met toestemming van de gemeentelijke Dienst Milieu- en Bouwtoezicht teruggepompt in het schip, waarop het schip vertrekt naar Abidjan in Ivoorkust.

Op 19 augustus 2006 wordt de giftige lading daar in tankers van *Compagnie Tommy* overgeladen, die de afvalstoffen zou verwerken en afvoeren voor 5% van de prijs die in Nederland betaald had moeten worden. Van verwerking is echter geen sprake, want het bedrijf dumpt het afval op de lokale vuilnisbelt en op minstens dertien andere locaties, waaronder riolen en sloten. Uit het mengsel van water, olie en natriumhydroxide zouden daar verschillende (giftige) chemische stoffen zijn vrijgekomen, zoals waterstofsulfide. Honderd-duizend mensen melden zich met gezondheidsproblemen in het ziekenhuis en zestien mensen overleven de ramp niet.

De reactie

Internationaal trekt deze zaak veel aandacht. De verslaggeving wordt overigens bemoeilijkt doordat Trafigura diverse mediaorganisaties via de rechter een publicatieverbod weet op te leggen, met een beroep op (controversiële) Britse mediawetgeving. Er volgt een lange serie onderzoeken en rechtszaken in meerdere landen.

Een rechtbank in Ivoorkust veroordeelt de directeur van het bedrijf dat het afval dumpte tot 20 jaar celstraf. De Ivoriaanse regering benoemt een onderzoekscommissie. Trafigura stelt dat ze het afval conform internationale regelgeving heeft overgedragen aan een bedrijf dat over de juiste licentie beschikte. De overdracht zou hebben plaatsgevonden onder toezicht van de bevoegde haven-, douane- en milieuthoriteiten, met schriftelijke verklaringen dat het

veilig zou worden verwerkt. Uit het onderzoek blijkt echter dat Trafigura wist dat Ivoorkust niet over de vereiste faciliteiten beschikte om met gevaarlijk afval om te gaan. Bovendien was de directeur en medeoprichter van Trafigura persoonlijk betrokken bij het opstellen van scenario's om het chemisch afval kwijt te raken en zou het bedrijf een valse factuur hebben laten opmaken, om te verhullen dat er voor de verwerking in Ivoorkust te weinig was betaald.

Eind 2006 wordt Trafigura aangeklaagd bij het hooggerechtshof in Londen wegens nalatigheid en het schaden van de gezondheid van de lokale bevolking van Abidjan. De leiding van het bedrijf komt niet opdagen, omdat zij de zaak weet te schikken voor € 152 miljoen. Trafigura keert maximaal 33 miljoen euro uit aan de 31.000 Ivorianen die zeggen ziek te zijn geworden van de illegale afvaldump.

De relatie tussen de gifdumping en de gezondheidsklachten blijft echter onduidelijk. Hoeveel mensen er door de giftige dampen zijn overleden is nog steeds niet precies bekend; de schattingen variëren van drie tot tien. Evenmin duidelijk is hoeveel personen door de giftige dampen in het ziekenhuis zijn beland. Doordat de Ivoriaanse overheid de gezondheidszorg tijdelijk gratis maakte, zijn er 26.000 mensen naar de ziekenhuizen gegaan. In september 2009 komt er een gezamenlijke verklaring van Trafigura en de partij met wie een schikking is getroffen. De verklaring komt erop neer dat het onmogelijk te bepalen is dat de slops uit de Probo Koala hebben geleid tot overlijden, misramen of andere ernstige gevolgen. De Court of Appeal in Londen erkent de juistheid van de verklaring na uitvoerige analyse door 20 onafhankelijke deskundigen, en wijst erop dat de internationale media grote onjuistheden over deze zaak naar voren hebben gebracht.

In 2006 blijkt uit inspectie in dertien Europese landen dat de uitvoer van afval naar bestemmingen buiten de EU in de helft van de gevallen illegaal verloopt. Europees commissaris Dimas (Milieu) noemt het illegale giftransport door de Probo Koala 'slechts het topje van de ijsberg', en roept de Europese lidstaten op de handhaving van de regels te verbeteren. De Nederlandse regering stelt naar aanleiding van eigen onderzoek dat gebrekkige internationale regelgeving mede debet was aan de gang van zaken.

Ook de gemeente Amsterdam stelt onafhankelijk onderzoek in. Dit concludeert eind 2006 dat de gemeente nalatig is geweest toen zij toestond dat het afval werd teruggepompt in de Probo Koala en naar Abidjan verscheept werd. De betrokken ambtenaren waren onvoldoende op de hoogte van wetgeving die de export van afvalstoffen onder de gegeven omstandigheden verbodt. De gemeente komt vervolgens met een actieplan, dat moet zorgen voor adequatere reacties op ingewikkelde milieuzaken. Het plan gaat onder meer over

stroomlijning van procedures en samenwerking tussen de betrokken organisaties, invoering van risicoanalyses en stroomlijning van de regelgeving.

Het Amsterdamse afvalverwerkingsbedrijf is overigens in 2009 nog veroordeeld tot een boete van € 450.000 wegens maandenlange milieuovertredingen, en een oud-directeur kreeg een taakstraf. In 2010 is er in Amsterdam een nieuwe rechtszaak over de gebeurtenissen aldaar. In juli bepaalt de rechter dat afvalverwerker APS strafbaar was door het terugpompen van de giftige lading in het schip, maar dat dit niet aangerekend kan worden omdat de gemeente toestemming had gegeven. De gemeente kan hiervoor niet vervolgd worden. Wel wordt Trafigura veroordeeld tot een miljoen euro boete wegens het illegaal uitvoeren van gevaarlijk afval en het verzwijgen van het giftige karakter ervan. Twee werknemers krijgen voorwaardelijke gevangenisstraffen.

Vragen die dit oproept

- Is dit een voorbeeld van de paradox dat een opeenstapeling van veiligheidsregels kan leiden tot vermindering van veiligheid? Het geheel wordt steeds moeilijker te doorgronden voor bedrijven en toezichthouders, wat het zicht belemmert op de veiligheidsprioriteiten.
- Zelfs als de uitvoerbaarheid van een afzonderlijke regeling goed is, wat zegt dat dan voor het geheel waar die regeling vervolgens onderdeel van wordt?
- Had een dergelijke ramp ook kunnen gebeuren als de uiteindelijke bestemming een haven in een westers land was geweest?

CASUS 13: TERRORISME

De kwestie

Op 11 september 2001 vliegen twee vliegtuigen de *Twin Towers* binnen en crasht een ander vliegtuig in het Pentagon, waardoor ruim 2900 mensen omkomen. Deze terroristische aanslagen op het Amerikaanse financiële centrum en de militaire thuisbasis zijn een symbolisch beladen aanval op de macht van de VS. Ze worden opgeëist door Osama Bin Laden, die met zijn jihadisten al jarenlang een 'heilige oorlog' voert tegen de westerse wereld.

Op 11 maart 2004 maakt ook Europa kennis met dit internationale terrorisme. Bomaanslagen aan boord van vier forensentreinen in Madrid door jihadisten kosten 191 levens en 1400 gewonden. Een jaar later wordt het centrum van Londen opgeschrikt door vier bomexplosies in de metro en in een bus. Hierdoor komen 56 mensen om het leven en raken ongeveer 700 mensen gewond; een Europese tak van Al Qaida neemt de verantwoordelijkheid voor deze aanslagen op zich. Veertien dagen later vinden in Londen opnieuw enkele explosies plaats, waarbij één persoon om het leven komt. De daders blijken echter *copycats* te zijn, die de eerdere aanslagen wilden na-apen maar geen terroristische banden hebben.

De Nederlandse echo's van het fenomeen terroristische aanslagen krijgen de vorm van de moord op Pim Fortuyn (2002) door een milieuactivist en de moord op Theo van Gogh (2004) omdat hij werd beschouwd als vijand van de islam. Hierna volgen een klopjacht op en veroordeling van de Hofstadgroep, en diverse incidenten die niet altijd terroristisch van aard blijken te zijn.

De reactie

Sinds de aanslagen in 2001 staat terrorisme hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. President Bush roept een *War on Terror* uit, die leidt tot een invasie van Afghanistan, gevolgd door de – zeer controversiële – invasie van Irak. In de strijd tegen het internationale terrorisme worden onconventionele en hardhandige middelen ingezet.

In alle westerse landen worden de veiligheidsmaatregelen drastisch opgeschroefd. Er komt speciale antiterrorismewetgeving, die de rechten van verdachten beperkt. De bevoegdheden en mankracht van politie, justitie en inlichtingendiensten worden uitgebreid. Nederlandse gemeenten komen ook met eigen actieplannen tegen radicalisering en polarisering. Deze hebben als doel om een breed front tegen terrorisme te vormen, met behulp van allerlei organisaties uit het maatschappelijke middenveld en organisaties die op de een of andere manier te maken hebben met veiligheid en mogelijke terrorismedreiging. In Nederland werken meer dan 200.000 professionals

dagelijks aan de bestrijding en voorkoming van terrorisme, zoals de campagnes van de overheid de bevolking laten weten. Daarnaast kent Nederland vanaf 2005 een Alerteringssysteem Terrorismebestrijding, dat bedoeld is om in geval van nood of dreiging alle burgers en diensten te waarschuwen. Verder wordt zwaar ingezet op internationale informatie-uitwisseling en internationale samenwerking.

De publieke opinie en de politiek zijn in de beginjaren van het decennium eensgezind over de noodzaak van harde maatregelen tegen terrorisme. Intussen wijzen kritische deskundigen er steeds vaker op dat veel maatregelen op gespannen voet staan met de beginselen van de rechtsstaat (privacy, mensenrechten en onschuld tot het tegendeel bewezen is). Ook betwijfelen ze of ze werkelijk de uitdrukking zijn van doordacht antiterrorismebeleid, of eerder een *'window of opportunity'* weerspiegelen die het mogelijk maakte om tal van maatregelen in te voeren die al langer op het politieke of bestuurlijke wensenlijstje stonden.

In ieder geval lijken diverse maatregelen weinig wetenschappelijke of empirische onderbouwing te hebben van hun effectiviteit, zoals de invoering van de identificatieplicht in Nederland. Een zekere paniecreactie onder de autoriteiten valt te lezen in het onmiddellijke verbod op vloeistoffen die in de handbagage worden meegenomen in een vliegtuig, of het introduceren van bodyscans op vliegvelden. Een ander voorbeeld is het nog altijd bestaande protocol na de ontdekking van een poederbrief. Het is inmiddels aangetoond dat de brieven met miltvuursporen (waarbij vijf mensen omkwamen) een eenmansactie waren uit 2001 die beperkt bleef tot de VS, en dat alle poederbrieven in Europa dus onschadelijk zijn gebleken. *De Telegraaf* omschrijft de reactie van de Nederlandse autoriteiten op de vondst van een poederbrief in maart 2010 als 'hysterisch'.

Drastische veiligheidsmaatregelen bergen een fundamentele paradox in zich. Het ultieme doel van het huidige internationale terrorisme is namelijk om de bevolking schrik aan te jagen, maar het succes daarvan wordt vooral bepaald door de reactie van de bevolking en de autoriteiten zelf. Terrorismedeskundige Beatrice de Graaf stelde onlangs dat terroristen vooral uit zijn op wraak, roem en erkenning. Door alle publieke belangstelling voor hun daden en plannen krijgen ze inderdaad de aandacht waar ze op uit zijn.

In Nederland is de kans om te overlijden door de val van een keukentrapje aanmerkelijk groter dan door een aanslag. Toch blijft het beeld overheersen dat de terrorismedreiging onverminderd groot is. De nieuwste dreigingsanalyse van Europol stelt bijvoorbeeld dat 'islamitisch terrorisme nog steeds als de grootste bedreiging wordt gezien'. De feiten in het rapport tonen echter

een ander beeld: in 2009 waren er in heel Europa 294 beraamde, mislukte of uitgevoerde aanslagen. Slechts één daarvan werd gedaan door jihadisten, en 273 door separatistische groeperingen in Frankrijk en Spanje.

Vragen die dit oproept

- Wat is ervoor nodig om nut en noodzaak van antiterreurmaatregelen ter sprake te brengen in de politieke arena?
- Is de overheid er nog van overtuigd dat de dreiging van terrorisme enorm is? Zo niet, welke informatie heeft het publiek dan nodig om een realistischer beeld te krijgen?
- Kunnen alternatieve benaderingen zoals *awareness*-training meer ingezet worden bij het voorkomen van een terroristische aanslag?

CASUS 14: VUURWERKRAMP ENSCHEDE

De kwestie

Op 13 mei 2000 ontstaat een brand bij het vuurwerkbedrijf S.E. Fireworks, dat midden in een woonwijk in Enschede ligt. Het vuur begint op het werkkerrein van een pakhuis met ongeveer 900 kilo vuurwerk en verspreidt zich naar twee containers, die illegaal buiten het gebouw zijn geplaatst. De brandweer kan niet verhinderen dat een derde container vlam vat. Er ontstaat een kettingreactie van ontploffingen, die leiden tot de explosie van de centrale bunker met 177 ton vuurwerk die tot 60 kilometer ver te horen is. De uitwerking is ronduit vernietigend: de hele woonwijk Roombeek wordt weggevaagd. Daarbij komen 23 mensen om het leven, onder wie vier brandweermannen, ongeveer 950 mensen raken gewond en 1250 mensen worden dakloos. Ook de materiële schade is enorm: ruim 200 woningen worden verwoest, 300 raken onbewoonbaar en 500 bedrijven worden zwaar getroffen. De totale materiële schade wordt geschat op € 450 miljoen.

De reactie

De beelden die op televisie worden uitgezonden, tonen een ongekende verwoesting, alsof Enschede zwaar is gebombardeerd. Nederland reageert geschokt. Hoe heeft deze ramp kunnen gebeuren?

De beide directeuren van het bedrijf worden door de rechtbank en het gerechtshof veroordeeld voor het overtreden van milieuvorschriften, illegale handel in vuurwerk, en brand en ontploffing door schuld met de dood tot gevolg. In mei 2002 veroordeelt de Almeloze rechtbank een andere verdachte tot vijftien jaar gevangenisstraf wegens brandstichting op het terrein van het vuurwerkbedrijf die leidde tot de ontploffing van het opgeslagen vuurwerk, maar later volgt vrijspraak.

De overheid installeert de commissie-Oosting, die haar eindrapport presenteert in februari 2001. De conclusie is dat 90% van het vuurwerk dat bij S.E. Fireworks lag, zwaarder was dan de opslagvergunning toestond. Zowel het bedrijf als de overheid treft daarmee blaam. Verder concludeert de onderzoeksgroep dat de samenwerking tekortschoot tussen de lokale autoriteiten en de acht rijksinspecties (van vijf ministeries).

Volgens de gemeente Enschede liggen de belangrijkste lessen uit de ramp op het gebied van preventie, vergunningverlening en handhaving. De gemeente had de aanpak van de vuurwerkopslag in 1997 al verbeterd, maar inmiddels zijn verdergaande veranderingen van beleid nodig. Een van de dilemma's is de grote aandacht in de jaren negentig voor 'klantvriendelijkheid', oftewel zo veel mogelijk ruimte geven voor de burger en het bedrijfsleven. Regelmatig wordt

de overheid door rechters teruggefloten, bijvoorbeeld als zij striktere sancties wil opleggen aan bedrijven. Een ander punt is volgens de gemeente dat uitgebreide milieuvorschriften de aandacht voor veiligheid kunnen verdringen. Overigens stond de opslag van grote hoeveelheden vuurwerk niet bekend als een veiligheidsprobleem, ook al was er in 1991 een explosie in de vuurwerkfabriek in Culemborg, waarbij twee doden vielen.

De landelijke overheid gaat over tot aanscherping van de wet- en regelgeving op het gebied van vuurwerk. Het Vuurwerkbesluit stelt vanaf maart 2002 strenge regels voor het in- en uitvoeren, opslaan, bewerken, afleveren, het voorhanden hebben en het afsteken van vuurwerk. Er mag geen professioneel vuurwerk meer worden opgeslagen in Nederland, de vervoerregels van vuurwerk worden strenger en het toezicht op het vuurwerk in zeehavens wordt aangescherpt. Verder is er overleg met de Chinese autoriteiten om de classificatie van het vuurwerk te verbeteren.

Het nieuwe beleid brengt met zich mee dat een aantal risico's verschuiven. Doordat er minder consumentenvuurwerk voorhanden mag zijn, is er meer vervoer van vuurwerk door woonwijken. En doordat er geen professioneel vuurwerk meer mag worden opgeslagen, vindt die opslag voortaan plaats in het buitenland: Duitsland en België.

Volgens de gemeente Enschede wordt de hele keten van risicopreventie en rampenbestrijding ingericht met de vuurwerkrampe als belangrijkste ijkmaat, en dat kan het zicht vertroebelen op andere risico's.

Er lopen nog diverse rechtszaken tegen de Nederlandse Staat. Een groot deel van het ambtenarenapparaat is nog steeds bezig met de afwikkeling van het vuurwerkdossier. In mei 2010 maakt het OM bekend dat het onderzoek wordt heropend naar de precieze toedracht van de ramp. Nieuwe getuigenverklaringen doen vermoeden dat de ramp in wezen een bedrijfsongeval was.

Vuurwerk is tot de dag van vandaag een gevoelig politiek en maatschappelijk onderwerp, waarover ook diverse werkgroepen en commissies zich nog steeds buigen en Kamervragen nooit ver weg zijn.

Vragen die dit oproept

- Verondersteld dat vuurwerk inderdaad onevenredig veel voorschriften en overheidsaandacht krijgt, wat is daarbij dan de invloed van de media, de politiek en de overheid zelf?
- Is het Vuurwerkbesluit een voorbeeld van 'maatregelen om de vorige oorlog te winnen'?
- Wat kan Nederland leren van de aanpak in andere Europese landen?

CASUS 15: TREINONTSPORING BARENDRECHT

De kwestie

Op 24 september 2009 botst een goederentrein met gevaarlijke stoffen op een andere goederentrein in Barendrecht. Een van de machinisten komt hierbij om het leven, de andere machinist raakt zwaargewond en enkele treinpassagiers raken lichtgewond. Bij de aanrijding is verder het viaduct van de A15 geraakt, waarna de snelweg tijdelijk gesloten wordt voor verkeer. Bij het incident komen gevaarlijke stoffen vrij, maar zonder ernstige gevolgen. Een van de machinisten was met minder dan 40 kilometer per uur door een rood sein gereden, en bij zo'n lage snelheid treedt het veiligheidssysteem van automatische treinbeïnvloeding (ATB) niet in werking.

De reactie

De minister van Verkeer en Waterstaat meldt aan de Tweede Kamer dat volop werd gewerkt aan vervanging van het oud ATB-systeem door een nieuw systeem dat ook in werking treedt wanneer een rood sein wordt gepasseerd met een lagere snelheid. Het gewraakte sein bij Barendrecht werd echter niet beschouwd als een van de meest risicovolle. De Kamer dringt vervolgens aan op strenger toezicht op de kwaliteit van materieel van goederenvervoerders. De minister antwoordt dat zijn Inspectie drie maanden eerder rapporteerde over slechte naleving van de technische controles door de goederenvervoerders. Het aantal inspecties is toen opgevoerd, 'maar de verantwoordelijkheid ligt wel bij de vervoerders zelf'.

De gemeenteraad van Barendrecht neemt een motie aan die aandringt op wet- en regelgeving voor cumulatieve risico's binnen gemeenten. De gemeente is namelijk omringd door rijkswegen en heeft in de nabijheid het rangeerterrein Kijfhoek, wat veel risico's met zich meebrengt. In dat licht is ook de comotie te zien over de experimentele opslag van CO₂ in de bodem onder een Barendrechtse woonwijk. Dat regeringsvoornemen stuit op groot onbegrip bij de plaatselijke bevolking.

Naar de oorzaak van het incident zijn diverse onderzoeken opgestart. De Onderzoeksraad voor Veiligheid was snel ter plaatse. Samen met de KLPD en de IVW wordt in opdracht van de Onderzoeksraad onderzoek gedaan naar de oorzaak van het incident. De conclusie is dat een van de machinisten onwel is geworden en daardoor niet kon remmen voor het rode sein.

Vragen die dit oproept

- Wijst het verzoek van de gemeente Barendrecht erop dat de rijksoverheid in het algemeen te weinig oog heeft voor de plaatselijke optelsom van risico's?

- Hoe verhoudt de veel gehoorde roep om meer overheidstoezicht zich met de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven?

OVER DE AUTEURS

Florentin Blanc is sinds 2004 project manager en senior advisor deregulation bij International Finance Corporation (onderdeel van de Wereldbank Groep). Hij richt zich op verbetering van regelgeving en verlaging van regeldruk, vooral op het terrein van inspectie en vergunningverlening. Hij werkt met regeringen van landen met lage en middeninkomens en is actief op meerdere continenten. Hij was enkele jaren gestationeerd in Oekraïne en woont sinds 2001 in Centraal-Azië.

Alex Brenninkmeijer is Nationale ombudsman sinds 2005. Hij was geruime tijd hoogleraar staats- en bestuursrecht bij de Universiteit Leiden, en sinds 2003 hoogleraar aan de Albeda-leerstoel voor arbeidsverhoudingen bij de overheid en ADR (Alternative Dispute Resolution). Ook is hij hoofdredacteur van het *Handboek Mediation* en het *Tijdschrift Conflicthantering*. Hij was werkzaam als rechter op het gebied van sociale zekerheid, ambtenarenrecht en belastingrecht.

Marc Chavannes is politiek columnist en blogger van *NRC Handelsblad*. Ook is hij hoogleraar journalistiek aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Hij was voor *NRC Handelsblad* correspondent in Londen, Parijs en Washington. Sindsdien beschrijft hij als correspondent in eigen land hoe Nederland zichzelf bestuurt: met een mengsel van grootspraak en uitstel-als-oplossing. Niemand heeft het hier ooit gedaan. Zie ook www.nrc.nl/chavannes.

Michel van Eeten is hoogleraar bestuurskunde aan de TU Delft en decaan bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Op het gebied van risico's heeft hij adviezen ontwikkeld voor onder andere het ministerie van Economische Zaken, KPN, OESO en de United Nations International Telecommunications Union. Hij is *visiting scholar* aan universiteiten van Berkeley, Oakland en Berlijn. Zijn proefschrift over milieucontroverses (Schiphol, het Groene Hart) werd ooit te literair bevonden. Daarom schreef hij een debuutroman, *Tegennatuur*. Hij houdt sinds 2003 een weblog bij: www.bijzinnen.com.

Ira Helsloot is hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid (VU). Daarvoor was hij onder andere directeur Crisis en veiligheid bij het COT Instituut voor Veiligheids- en crisismanagement en portefeuillehouder Strategie en innovatie crisisbeheersing bij brandweer Amsterdam-Amstelland. Oorspronkelijk is hij gepromoveerd als wiskundige. In 2010 verscheen bij Boom Juridische uitgevers het boek *Risico's en redelijkheid*, dat hij schreef samen met Roel Pieterman en Jaap Hanekamp. Het bevat een pleidooi voor meer realisme en minder symboliek in het veiligheidsbeleid. Zie ook www.crisislab.nl.

Donald Macrae is coördinator van UNECE Group on Risk Management. Sinds 2007 is hij zelfstandig adviseur van overheidsorganisaties over de hele wereld. Hij was lid van de prestigieuze Risk and Regulation Advisory Council, een adviesorgaan van de Britse premier. Hij heeft bij negen ministeries gewerkt, onder andere als Director General for Law and Regulation (Department for Food and Rural Affairs). Hij is invloedrijk op het gebied van de rol van juristen binnen het brede veld van regelgeving en toezicht, en heeft veel bijgedragen aan meer aandacht voor ontwikkeling en implementatie van regelgeving.

Ferdinand Mertens is lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en hoogleraar aan de TU Delft (oratie 2006: *Toezicht in een polycentrische samenleving*). Bij het ministerie van OCW was hij inspecteur-generaal en plaatsvervangend secretaris-generaal. Hij gaf leiding aan de totstandkoming van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Hij was hoogleraar aan de Erasmus Universiteit (oratie 1996: *Vriendelijk converseren en krachtig optreden; over vakmanschap in de beleidsadvisering*).

Tsjalling Swierstra is hoogleraar wijsbegeerte aan de Universiteit Maastricht. Hij onderzoekt ethische vragen rond nieuwe medische en andere technologieën. Ook publiceert hij regelmatig over maatschappelijke kwesties, zoals maatschappelijke polarisatie. Als Socrates-hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam richt hij zich op filosofie en ethiek in de levenswetenschappen vanuit humanistisch perspectief. Hij redigeerde samen met Evelien Tonkens de bundel *De beste de baas? Zelfrespect en solidariteit in een meritocratische samenleving* (Amsterdam University Press, 2008).

Jan van Tol is programmaleider *Risico's* en verantwoordelijkheden, waarvan de voorliggende bundel een van de resultaten is. Voorheen was hij strategisch adviseur van de Inspectieraad. Hij publiceerde in de *Staatscourant*, het *Biografisch woordenboek van Nederland* en theatervakbladen. Hij is ambtenaar sinds 1998, en werkte daarvoor tien jaar als danser, choreograaf en artistiek coördinator bij dansgezelschappen in binnen- en buitenland.

Evelien Tonkens is sinds 2005 bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam. Ze is columnist van *de Volkskrant*, lid van de Raad van Toezicht Meander Medisch Centrum en lid van de Raad van Toezicht Meerkanten ggz. Ze was Tweede Kamerlid voor GroenLinks (2002-2005), woordvoerder zorg, welzijn en emancipatie, en gelooft in hedendaags burgerschap gebaseerd op zelfbeperking, zelfbeheersing en zelfkritiek. Zie ook www.actiefburgerschap.nl.

Margo Trappenburg is bijzonder hoogleraar Sociaal politieke aspecten van de verzorgingsstaat en overlegeconomie aan de Universiteit van Amsterdam, en tevens hoofddocent aan de Universiteit Utrecht (bestuurs- en organisatie-wetenschappen). Ze houdt zich bezig met ethische kwesties in de gezondheidszorg en schrijft ook over problemen rond immigratie en integratie. Tot 2008 was ze columnist van *NRC Handelsblad*. Zie ook www.margotrappenburg.nl.

Simon Webb ontwierp voor de Britse regering een high-level handleiding voor crisisbeheersing, gebaseerd op zijn ervaring als directeur-generaal op verschillende ministeries van 2001 tot 2010. Bij het Department for Transport (2004-2009) was hij voorvechter van vereenvoudiging van regels voor vliegvelden en voor infrastructurele ruimtelijke ordening. Als directeur Beleid bij het Ministry of Defence gaf hij leiding aan de strategie na de aanslagen van 11 september. Hij heeft tevens ervaring met de operationele kant van crisisbeheersing bij dierziekten, ongelukken en overstromingen. Sinds medio 2010 is hij een van de directeuren van de Nichols Group.

