



Programma Vernieuwing Rijksdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Dag van

het Risico

19 mei 2010

*speeches,
verslagen
en meer*

Inhoud

Inleiding	3
Samenvatting van de uitkomsten	6
HOOFDSTUK 1. PLENAIRE ONDERDELEN	11
Speech Alex Brenninkmeijer	12
Speech Simon Webb	18
Speech Donald Macrae	21
Paneldiscussie	27
Conclusies van de dag door Pauline Meurs	31
Speech minister Hirsch Ballin	33
HOOFDSTUK 2. WORKSHOPS	37
Workshop 1: Burgers, bedrijven en instellingen	38
Workshop 2: Media en politiek	41
Workshop 3: Beleid en communicatie	44
Workshop 4: Overheidstoezicht	48
Workshop 5: Waarom lukt verandering niet?	52
Workshop 6: International obstacles	56
HOOFDSTUK 3. PRAKTIJKGEVALLEN	63
Inleiding	64
Casus 1: De vulkanische aswolk	65
Casus 2: Brand in Detentie- en Uitzetcentrum Schiphol-Oost	66
Casus 3: Evenementenverbod Rotterdam	68
Casus 4: 1750 vermijdbare ziekenhuisdoden	70
Casus 5: Vervolg van falende medisch specialist	71
Casus 6: Gegaste containers	72
Casus 7: De ontsnapte TBS'er	74
Casus 8: Legionella in Bovenkarspel	76
Casus 9: BSE	78
Casus 10: Ingestorte steiger in de Amercentrale	80
Casus 11: Weeralarm	81
Casus 12: Giframp Probo Koala	82
Casus 13: Terrorisme	84
Casus 14: Vuurwerkkramp Enschede	86
Casus 15: Treinontsporing Barendrecht	88
EXTRA'S	89
Responses and recommendations from non-Dutch participants	90
Informal Forum on Risks and Incidents, 20 May 2010	93
Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, The Hague	93
Anglo-Dutch Seminar on Future Regulation: risk and responsibility, 25 February 2010	99
Artikelen in de pers over het project	105
Who's Who van sprekers, panelleden en gespreksleiders Dag van het Risico	106
Deelnemers Dag van het Risico	109
Achtergrond	112

De Dag van het Risico was gericht op het probleem en de oorzaken van de risico-regelreflex, en ging op zoek naar een andere benadering van risico's en incidenten.

risico
regel
reflex



Inleiding

De Dag van het Risico, gehouden op 19 mei 2010 in Sociëteit De Witte, was een boeiende en vol bezette werkconferentie over het mechanisme van overreactie op nieuwe risico's en op incidenten, die vaak leidt tot onnodig zware overheidsmaatregelen. De conferentie heeft diverse nieuwe handvatten opgeleverd om dit mechanisme te begrijpen en te verminderen, om te beginnen door het een naam te geven: 'risico-regelreflex' (Margo Trappenburg). Er was een duidelijk gevoel van urgentie om nu eens echt iets te gaan veranderen aan dit lastige probleem.

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 rijkdienst.

Het verschijnsel van de risico-regelreflex is in alle ontwikkelde landen waar te nemen. De Angelsaksische landen hebben daar de laatste jaren het nodige tegen gedaan, met Engeland als pionier. De conferentie had negen buitenlandse deelnemers, van o.a. het Britse Cabinet Office, de OESO, Wereldbank/IFC en UNECE. Zij leverden een belangrijke inhoudelijke inbreng, en konden alle bijdragen en discussies goed volgen door de aanwezigheid van simultaan vertaling. Waar de Nederlandse bijdragen een grote diversiteit toonden aan mogelijke oorzaken en alternatieven, viel het op

dat vooral de Engelse visie dieper gelaagd is, goed samenhangend en duidelijk verbonden aan praktische toepasbaarheid. Het was dan ook een verrassing dat de buitenlandse deelnemers zich aangesproken voelden door de manier waarop Nederland met het onderwerp aan de slag gaat. Na afloop hebben ze allemaal een reactie gegeven met adviezen voor een vervolg (zie onder Extra's).

Hieronder staat een korte impressie van het verloop van de dag, ook voor de vele belangstellenden die we geen plaats meer konden bieden. Daarna volgt een toelichting op de inhoud van deze bundel, en de weerklink op de conferentie.

Verloop van de dag

Nationaal Ombudsman Alex Brenninkmeijer hield de *key note* speech. Hij sprak over de percepties van burgers en andere relevante actoren. Voor de vercommercialiseerde media zijn risico's en incidenten heel veel geld waard. Volgens Brenninkmeijer is er door de wissel-



Donald Macrae licht toe dat de regels voor 'Killer Trees' bijna werkelijkheid zijn geworden in het VK

werking van politiek en media – ‘het meest giftige mengsel’ – sprake van een politiek-bestuurlijke neurose rond risico’s.

Een korte televisiedocumentaire liet de gevolgen zien van een overdreven veiligheidsmaatregel tegen omwaaiende bomen, namelijk dat eigenaren elke vijf jaar hun bomen moeten laten screenen. In de zaal ontstond de nodige hilariteit, en vervolgens waren er diverse reacties die erop neer kwamen dat de overheid echt verkeerd bezig was. Daarna onthulde dagvoorzitter Pauline Meurs dat deze documentaire, hoe levensecht ook, gefingeerd was en dat de verplichte screening ook niet bestaat. Een van de Engelse gasten lichtte toe dat zo’n maatregel in Engeland enkele jaren geleden bijna is ingevoerd, een voornemen waartegen de Risk and Regulatory Advisory Council (RRAC) met succes een protest heeft gelanceerd.

Vervolgens gingen de deelnemers uiteen in zes groepen. In vier workshops werd gediscussieerd over afzonderlijke aspecten van de risico-regelreflex: de rol van burgers en bedrijven, de rol van media en politiek, de rol van overheidsbeleid en communicatie en van overheidstoezicht. Een vijfde workshop was gewijd aan de vraag waarom de reflex zo taai is en waarom verandering niet van de grond komt. De zesde (in het Engels gehouden) workshop boog zich over internationale belemmeringen voor een evenwichtig omgang met risico’s. Ieder van de workshops werd ingeleid door een boeiende spreker, in de meeste gevallen op basis van een speciaal voor de conferentie geschreven essay. Na de inleider kwam een antagonist aan het woord, gevolgd door discussie met de deelnemers.

Tijdens de lunchpauze liepen er acteurs rond (met draaiende camera) om aan deelnemers een reactie te vragen op een incident alsof dat zojuist gebeurd was. De uitspraken werden zichtbaar op grote schermen. Na de pauze werd het plenaire programma voortgezet met een compacte presentatie van uitkomsten van de workshops.

De eerste Engelse spreker was Simon Webb, een directeur-generaal van het Britse Cabinet Office, die vertelde over de resultaten van zijn onderzoek naar de strategische afhandeling van 27 crises. Webb wees op klassieke fouten, zoals een minister die zonder boodschap naar de plaats des onheils gaat. De kans is groot dat hij dingen belooft als ‘dit mag nooit meer gebeuren’ of ingaat op speculaties over de schuldvraag. Zo komt er een stroom op gang die meestal leidt tot heilloze uitkomsten. Volgens Donald Macrae, voormalig lid van de RRAC, is het een misvatting om te denken dat de overheid de centrale regisseur is. Integendeel: de

overheid is slechts een van de actoren in ‘the Risk Landscape’, met een eigen agenda. Een overreactie op risico’s kan voorkomen worden door bij voorgenomen veiligheidsmaatregelen altijd de keerzijde en neveneffecten te laten zien.

Hierna waren er twee intermezzi. In het ene was er gelegenheid tot verdere discussie over een aantal incidenten, met de eerdergenoemde acteurs als aanjagers. Het andere intermezzo was muzikaal. Het laatste plenaire gedeelte van de dag begon met een gesprek in de zaal. De deelnemers overlegden met hun bureaus over de vraag wat ze nodig zouden hebben om gezond met risico’s en incidenten om te gaan. Die vraag was toegespitst op een aantal rollen: burger, bestuurder, journalist, ambtenaar, ondernemer en politicus. Een aantal van de uitkomsten vormden input voor de aansluitende paneldiscussie.

Een korte film liet zien dat burgers veel evenwichtiger reageren op risico’s dan de overheid en de media vaak veronderstellen. Dit bleek uit onderzoek door de VU. Aan de hand van een reportage van de Amsterdamse omroep AT5 zagen we ook hoe dit in de praktijk uitpakt. Na een botsing tussen twee metrotreinen ging AT5 op zoek naar bezorgde en verontwaardigde burgers, maar de geïnterviewde voorbijgangers waren stuk voor stuk heel nuchter en relativerend over de gevaren.

Het panel bestond uit Brigitte van der Burg (Tweede Kamerlid VVD), Herman van Gunsteren (rechtsfilosoof), Pierre Heijnen (Tweede Kamerlid PvdA), Donald Macrae (voormalig lid RRAC) en Jaap Uijlenbroek (directeur-generaal ministerie BZK). Opvallend in dit zeer levendige debat was dat de politici erkenden, dat nieuwe maatregelen nemen na een incident veel aantrekkelijker is (door de media-aandacht) dan overbodige oude regels opruimen. Pierre Heijnen pleitte ervoor om voortaan na een incident niet onmiddellijk nieuwe maatregelen in te voeren, maar die eerst goed te bespreken. Verder kwam de defensieve houding van de overheid meermaals ter sprake.

Minister Hirsch Ballin (BZK) was aanwezig bij een gedeelte van de paneldiscussie en bij de samenvatting die Pauline Meurs gaf van deze dag. Hij sloot de conferentie af met een enthousiaste toespraak, die duidelijk maakte dat het onderwerp hem na aan het hart ligt. Hij beschouwt de resultaten van de dag als een belangrijke aanzet voor het vervolg: een kabinetsvisie op risico’s en verantwoordelijkheden, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer. Maar Hirsch Ballin benadrukte dat een verandering kan niet op gang kan worden gebracht met alleen een theoretische beschouwing. Er is ook een uitgebreide gedachtenwisseling nodig

tussen burgers, bedrijven, politiek, bestuur, media en deskundigen.

Deze bundel

De bundel begint met de complete tekst van de speeches en een verslaglegging van de paneldiscussie (hoofdstuk 1). In hoofdstuk 2 staan de inleidingen en discussieverslagen van de zes workshops. Hoofdstuk 3 bevat de 15 praktijkgevallen, waaraan gedurende de dag her en der werd gerefereerd.

Om de bundel compleet te maken als naslagwerk zijn er veel extra's opgenomen. Zoals een drietal Engelstalige documenten. Het eerste geeft de reacties van de 9 buitenlandse deelnemers op de conferentie, plus hun adviezen voor een vervolg. Het tweede doet verslag van de verdiepende sessie die op de ochtend na de conferentie is gehouden bij het ministerie van LNV, met o.a. directeuren van LNV en VROM, buitenlandse deskundigen en een hoogleraar van de VU. Dit soort uitwisselingen van inzicht en ervaring lijkt een effectieve manier om ministeries te ondersteunen in het vinden van een evenwichtige respons op risico's en incidenten. Het derde Engelstalige document in de Extra's is een verslag van het voorbereidende bezoek dat het projectteam in

februari bracht aan Londen. Van Engelse zijde waren o.a. twee DG's aanwezig, vijf hoogleraren, de voorzitters c.q. directeuren van vier adviesorganen, en een directeur van de federatie van vakbonden. Dit gezelschap (plus nog andere geïnteresseerden) volgt de Nederlandse ontwikkelingen met belangstelling. Om die reden is er ook een Engelse versie van de conferentiebundel.

Verder treft u een samenvatting aan van de inhoudelijke uitkomsten, gebaseerd op al het materiaal. Nadere analyses zullen ongetwijfeld volgen. De belangrijkste aanbeveling is om uw eigen conclusies te trekken uit het rijke materiaal, en die toe te passen op uw eigen praktijk.

Weerklank

De conferentie en het opgeleverde materiaal hebben veel aandacht getrokken. Zo besteedde het magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing in augustus ruime aandacht aan de Dag van het Risico. En bij uitgeverij Boom verschijnt eind 2010 een boek met de 7 essays die voor de conferentie geschreven zijn. Twee daarvan zijn in verkorte vorm al gepubliceerd door resp. NRC Handelsblad en Trouw. Het boek wordt aangevuld met een inleidend hoofdstuk door Alex Brenninkmeijer (een uitwerking van zijn speech) en heeft een voorwoord van minister Hirsch Ballin. De tijdschriften PM en rePublic hebben tot nu toe vijf artikelen gewijd aan het project. Verder deed NRC-redacteur Marc Chavannes in workshop 2 de oproep om minder bekende, uit het ambtelijk leven gegrepen voorbeelden te ontvangen van deze 'heillose cyclus'.

De documentaires Killer Trees en Metroveiligheid zijn door enkele hoogleraren opgevraagd voor gebruik in het onderwijs. En op 1 november geven deze films de aftrap van een UNECE symposium in Genève.

Een filmimpressie met hoogtepunten van de conferentie (9 min.) is te vinden op <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/actueel/video's/video's/impressie>. Voor andere films en documenten zie www.risicoregelreflex.nl.

Deze conferentie is een succes geworden door de deskundige en genereuze inbreng van een groot aantal mensen (zie Who's Who). Eveneens veel dank is verschuldigd aan de mensen achter de schermen, zoals de projectgroep en de begeleidingscommissie. Hun namen vindt u op de afsluitende pagina Achtergrond.

Jan van Tol,
projectleider

Tijd	Programma Dag van het Risico
9:30	Ontvangst en registratie van de deelnemers
10:00	Dagvoorzitter Pauline Meurs (Eerste Kamer, Erasmus Universiteit) geeft een toelichting op de conferentie
10:10	Alex Brenninkmeijer (Nationale Ombudsman) houdt de key note speech
10:30	Een korte documentaire laat zien hoe er steeds vaker op risico's wordt gereageerd
10:45	<i>Pauze</i>
11:00	6 parallele workshops In iedere sessie staat een essay centraal dat speciaal voor de gelegenheid is geschreven, en dat wordt ingeleid door de auteur. Hierna brengt een boeiende en andere kijk op het onderwerp naar voren. Vervolgens zoeken de deelnemers samen met een gespreksleider naar handelingsperspectieven voor de actoren die in desbetreffende workshop centraal staan.
	<ol style="list-style-type: none"> 1. De rol van burgers, bedrijven en instellingen (<i>Evelien Tonkens en H.O. van den Berg</i>) 2. De rol van de media en de politiek (<i>Marc Chavannes, Anne-Marie Stordiau</i>) 3. De rol van overheidsbeleid en communicatie (<i>Michel van Eeten, Herman van Gunsteren</i>) 4. De rol van overheidstoezicht (<i>Ferdinand Mertens, Marcel Pheijffer</i>) 5. Waarom komt verandering niet van de grond (<i>Margo Trappenburg, Ira Helsloot</i>) 6. Ruimte en beperkingen door internationale kaders (<i>Wim Voermans, Gregory Bounds</i>)
12:30	<i>Lunch (met gelegenheid tot discussie over een viertal spraakmakende incidenten)</i>
13:30	Plenaire uitwisseling van conclusies uit de ochtendsessie. De zaal stemt op de voorgedragen stellingen en scenario's
14:15	Donald Macrae (UN ECE Group on Risk Management, voorheen RRAC) en Simon Webb (DG Cabinet Office) gaan in op de Engelse ervaringen en reflecteren tevens op de Nederlandse aanpak
15:00	<i>Intermezzì naar keuze:</i> <ol style="list-style-type: none"> 1. discussie over een aantal spraakmakende incidenten of 2. moment van bezinning tijdens een optreden van concertpianiste Dieuw Brecht, die zowel klassiek werk als eigen liedjes ten gehore brengt
15:30	Interactieve discussie met de hele zaal, uitmondend in paneldiscussie met o.a. Brigitte van der Burg (Tweede Kamer, VVD), Andrée van Es (directeur-generaal ministerie van BZK), Herman van Gunsteren (hoogleraar rechtsfilosofie) en Pierre Heijnen (Tweede Kamer, PvdA)
16:30	Samenvatting door de voorzitter van wat deze dag heeft opgeleverd
16:40	Slotspeech door minister Hirsch Ballin (BZK en Justitie)
17:00	<i>Afsluiting door dagvoorzitter en borrel</i>

Samenvatting van de uitkomsten

De conferentie heeft een rijke oogst aan nieuwe inzichten opgeleverd in het probleem, de oorzaken en plausibele oplossingsrichtingen van de risico-regelreflex. Deze opbrengst is vermeerderd door andere activiteiten van het project Risico's en verantwoordelijkheden, zoals het Informal Forum on Risks and Incidents (Den Haag, 20 mei 2010) en de Anglo-Dutch seminar (Londen, 25 februari 2010). Hieronder treft u alvast een eerste globale samenvatting aan van de rode draden en opvallende uitspraken uit het vele materiaal, gevolgd door enkele eye openers.

1. Het probleem

Er is sprake van een te ver doorgevoerd preventiebegin-sel en een overreactie op incidenten. Aspecten van dit mechanisme zijn vanuit diverse hoeken al eerder onder de loep genomen. Daarbij is bijvoorbeeld gewezen op de rol van de media bij het uitvergroten van risico's, en de symbiotische verhouding tussen media en politiek. De Dag van het Risico heeft een aantal van dergelijke analyses bestendigd en daarnaast diverse nieuwe handvatten opgeleverd om de 'risico-regelreflex' te begrijpen en te verminderen.

Nederland kent een hoge mate van veiligheid, maar inmiddels hebben we sterk te maken met de wet van de afnemende meeropbrengst. Op de conferentie zijn praktijkgevallen van te zware en te breed opgezette maatregelen besproken o.a. op het terrein van gezondheid, transport, bouw, justitie, dierziekten en milieu. De gevallen hebben inhoudelijk weinig gemeen, maar vertonen toch vergelijkbare onevenwichtigheden en nadelige gevolgen:

- Onnodige kosten voor de samenleving, inefficiënte inzet van overheidsmiddelen.
- Vaak een laag feitelijk veiligheidsrendement.
- Negatieve effecten op het imago van overheid en bestuur door onrealistische verwachtingen
- Onnodige inperking van handelingsvrijheid van burgers.
- Belemmering voor technologische innovatie in het bedrijfsleven.

Citaten:

- Het economische begrip opportunity costs is hier van toepassing. Misschien is de impact van regels in directe zin beperkt, maar het betekent dat tijd, aandacht en middelen worden ingezet op een verkeerd item. Bij inzet op andere items zouden ze meer welvaart genereren. Het is misspending of public funds. (Roel Pieterman)

- A dramatic response to foot and mouth disease, combined with BSE, ended up with meat production being the most regulated sector in Britain. There was one stage where two people were supervising for every person working in the industry. (Simon Webb)
- Na een zwaar ongeval met veel mediabelangstelling staat de verantwoordelijkheid van de overheid centraal. En er worden onmiddellijk extra veiligheidsmaatregelen geëist, die niet altijd gekenmerkt worden door het begrip dat daarbij een goede balans moet zijn. (minister Hirsch Ballin)
- Door de inwerking van politiek en media op elkaar – het meest giftige mengsel – is er een politiek-bestuurlijke neurose rond risico's. (Alex Brenninkmeijer)
- Veiligheidsmaatregelen kunnen als keerzijde hebben: onnodig hoge kosten, regeldruk, inperking van innovatie en bewegingsvrijheid, moeilijke uitvoerbaarheid door te complexe systemen. (minister Hirsch Ballin)

2. De oorzaken

Het accentueren van risico's en het eisen van maatregelen is een mechanisme dat ontstaat door een samenspel van een groot aantal actoren in wat Engelse deskundigen noemen 'the Risk Landscape'. Enkele hoofdlijnen van dat samenspel:

- Bestuur en politiek veronderstellen ten onrechte dat burgers geen risico's willen accepteren.
- Door een opstapelning van ingrepen en interpretaties worden veiligheidsmaatregelen topzwaar.
- Symbiotische verhouding tussen media en politiek versterkt de roep om onmiddellijke maatregelen.
- De overheid heeft geen centrale rol bij het afdekken van risico's (zie Risk Landscape) en kan ook niet zelf dat systeem veranderen.
- Beter regelgeving kan nooit het hele antwoord zijn, want zelfs zonder regels krijgen burgers en ondernemers weinig ruimte om hun eigen risico's te bepalen. De reactie op risico's wordt bepaald door

vele actoren, die risico's overdrijven uit eigenbelang of om zich in te dekken (uitvoeringsorganisaties, verzekeraars, experts, media, politici).

- De burger wil geen last hebben van de overheid maar eist tegelijk bescherming; wil best eigen verantwoordelijkheid dragen maar niet als de overheid daar mitsen en maren aan verbindt; is door het marktdenken als kritische consument tegenover de overheid komen te staan; verwacht dat het bestuur knopen durft door te hakken.

Citaten:

- Het is voor politici en media veel aantrekkelijker om maatregelen te eisen dan om niets te doen. (Brigitte van der Burg)
- Rationeel weten we wel dat risico's gradueel zijn, maar toch maken we in wezen een keuze van ja of nee, een hele digitale benadering van risico's. (Alex Brenninkmeijer)
- We tend to ignore the non-rational side. We would rather have science and evidence and rational decision-making and rules, but the people live in the world of values and beliefs. (Donald Macrae)
- Door hogere welvaart willen we meer veiligheid, en burgers zijn te veel in de positie van consument, in plaats van medeverantwoordelijke. (Pierre Heijnen)
- De burger is helemaal niet verwend, het is juist de overheid die een ambivalente houding heeft over verantwoordelijkheden. (Evelien Tonkens, Margo Trappenburg)
- Mensen hebben een hang naar samenzweringstheorieën. Dat leidt tot een houding vanuit de overheid om de burger als verschrikkelijk dom te beschouwen, vooral de onderklasse. (Alex Brenninkmeijer)
- Het aanspreken van de burger als klant brengt een garantie-verwachting met zich mee. (Marc Chavannes)
- When our Minister said 'We will stop this from ever happening again' after a rail accident, it cost us five billion pounds on new equipment for safety benefits worth only a small fraction of that. (Simon Webb)
- Politiek gaat niet meer over wat we willen bereiken, maar wat we willen vermijden. (Evelien Tonkens)
- De restrisico's die wij nu reguleren zitten in de staart van de verbetercurve. (Ira Helsloot)
- Om preventie te realiseren moet vaak het gedrag van burgers veranderen. Onder het mom van veiligheid dringt de overheid aan burgers gedrag op dat als gewenst wordt beschouwd. (Herman van Gunsteren)
- Het falend toezicht is vaak een interessanter issue dan de falende onderneming. (Ferdinand Mertens)
- De overheid is veel voorzichtiger geworden, de markt juist niet. (Herman van Gunsteren)
- Most former Communist countries are moving away from a system which tried to root out all risk at any cost (and failed on all counts), Western European countries show some worrying signs of going in the opposite direction. (Florentin Blanc)
- Voor de vercommercialiseerde media zijn risico's en incidenten heel veel geld waard. (Alex Brenninkmeijer)
- Het is voor ons moeilijk om te zeggen: het is genoeg. Dat is namelijk ons dagelijks werk: meer regels, meer onderzoek, meer veiligheid. (Ira Helsloot)
- Activistische experts kunnen samen met beleidsafdelingen en belangenorganisaties een soort belangencomplex vormen. Die bestaan op veel terreinen, en het zou goed zijn om die eens op hun werking te analyseren. (Roel Pieterman)
- Het is een maakbaarheidsfictie dat fouten altijd voorkomen kunnen worden. (Marc Chavannes)
- Don't leap to new regulation with poor cost-benefit where the problem is human error. (Simon Webb)
- Ook het openbaar bestuur kan behoorlijk doorslaan, zie actie vanuit VROM na ingestort balkon in Maastricht. (Pierre Heijnen)
- In Den Haag wordt gereageerd op incidenten die in een fractie van de gevallen voorkomen, en vervolgens komen er regels die ook gelden voor de andere 98%.
- It is not a simple question of whether you regulate or not. There are many people in society who have an interest in exaggerating risk. (Donald Macrae)
- Er is nauwelijks bewijslast om aan te tonen dat een interventie wenselijk is. (Michel van Eeten)
- Wie de taal van risico bezigt waar onzekerheid/onwetendheid heerst, misleidt. Risico is kwantificering, maar bij onzekerheid is kwantificering een slag in het duister. (Herman van Gunsteren)
- Inquiries which muddle up blame and risk are an unwise route to getting the right outcome. (Simon Webb)
- The incentives for over regulation arise more with national implementation than with the actual EU frameworks. (Gregory Bounds)

3. Aanwijzingen voor een andere aanpak

- Burgers zijn best bereid om risico's te accepteren. En ze hebben juist waardering voor bestuurders die geen onrealistische verwachtingen wekken.
- Veiligheid is geen absoluut gegeven. De sleutel voor meer evenwicht is een transparante afweging van veiligheid tegenover andere waarden en belangen.
- Het gaat niet alleen om verhoging van de rationaliteit, maar minstens evenzeer om zingeving en de verbinding met (positieve) waarden en idealen.
- Er zijn ook journalisten die het verhaal achter de overdreven maatregelen willen vertellen.

- Er zijn ook politici en bestuurders die hun rug recht houden.
- Veel ambtelijke onderdelen kunnen bijdragen aan evenwichtiger omgaan met risico's en incidenten (voorbeeld: Justitie hanteert een incidentenstrategie waarbij de minister een gecombineerd advies krijgt van beleid, uitvoering, juridische en communicatiedeskundigheid).
- Beter inzicht in effectief veiligheidsbeleid (en in de waardering van de burger daarover) kan bestuur en politiek helpen om meer onbelaste keuzen te maken.
- Wet- en regelgeving routiniseert op den duur. We zouden eigenlijk veel meer ex-post evaluatie moeten doen en de durf moeten hebben om obsoleete regelgeving ook weer af te schaffen. (Pauline Meurs)
- Laat burgers en bedrijven meedenken over regels. (Hans Onno van den Berg)
- Als burgers ergens meer naar verlangen dan naar bescherming, dan is het naar zingeving. (Michel van Eeten)
- Neem na een incident momenten van reflectie die niet te ver en niet te dicht op de gebeurtenissen zitten. (minister Hirsch Ballin)

Citaten:

- 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 zelf zich kunnen uitspreken tegen overreactie. (Margo Trappenburg)
- Neem burgers serieus. Voer een goede discussie over het aanvaarden van en omgaan met risico's, als onderdeel van het maatschappelijk proces ondanks alle hindernissen die we zullen ontmoeten. (Alex Brenninkmeijer)
- Als we na een incident maatregelen overwegen, zouden we eerst moeten proberen om met elkaar na te denken of dat niet een nieuwe ramp oproept. (Pierre Heijnen)
- It is much better to try to intervene in small ways and see how the system adapts to each change. (Donald Macrae)
- Burgers hebben waardering voor bestuurders die geen onrealistische verwachtingen wekken. (onderzoek)
- Burgers verwachten van hun bestuurders dat ze beslissingen durven nemen die tegen hun individuele en korte termijn belang ingaan, en daar duidelijk over zijn. (Ira Helsloot)
- Je moet differentiëren tussen soorten risico's en niet komen met ideologische totaaloplossingen. (Tsjalling Swierstra)
- Toezichthouders kunnen een onafhankelijke, rationele en zo nodig kritische bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat over het al dan niet afdekken van risico's. Daar is onder meer voor nodig dat ze gezag hebben en onafhankelijk zijn ten opzichte van zowel de minister als de geïnspecteerden. (Ferdinand Mertens)
- Safety is a relative term. The challenge is to present trade off between safety measures and the side effects on other values. (Donald Macrae)
- Risicobenauidheid slaat kansen dood. Risico's zijn niet altijd negatief en moeten niet per definitie worden uitgebannen. (Marcel Pheijffer)
- We moeten met elkaar goed nadenken voor welke prikkels wetgeving nodig is. (Brigitte van der Burg)
- Een minister kan risico's moeilijk bagatelliseren. Als in zijn plaats een onafhankelijke inspecteur-generaal naar buiten zou treden, zou die alle voors en tegens kunnen presenteren. (Ferdinand Mertens)
- Schep ruimte door de combinatie van minder regels en hogere aansprakelijkheid, zo nodig ook strafrechtelijk. (Florentin Blanc)
- 'Honderd procent veiligheid' is een doodoener die op emotioneel niveau overkomt alsof de overheid haar straatje wil schoonvegen. Verbind het aan principes, bv. het uitgangspunt dat degene die profiteert van een risico, het mede draagt – of dat degene die het risico draagt, er mede van profiteert. (Michel van Eeten)
- Er zal een evenwicht moeten zijn, dat niet alleen bepaald wordt door de onmiddellijke reactie bij het zich gerealiseerd hebbende risico. (minister Hirsch Ballin)

4. Enkele eye openers over oorzaken en alternatieven

Risico-landschap kan niet veranderd worden door de overheid alleen

De overheid is niet in staat tot een allesbepalende rol bij het afdekken van risico's. Binnen het risicolandschap zijn namelijk veel actoren actief, ieder met hun eigen belang, invloed en onderlinge relaties. De overheid is 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.

De overheid is niet objectief

Ambtenaren denken vaak dat de overheid buiten het proces staat, objectief is en het algemeen belang vertegenwoordigt. Dat misverstand draagt bij aan de kloof tussen overheid en samenleving. De Engelse analyses bevestigen dat de overheid wel degelijk een specifiek belang heeft, namelijk het realiseren van politieke besluiten. Dat belang is weliswaar democratisch gelegitimeerd, maar het is begrijpelijk dat het weerstand oproept als de overheid hierin aanleiding ziet om zich boven de samenleving te plaatsen.

Wetenschappelijk advies is geen wetenschap

In onzekere situaties hecht de overheid veel waarde aan wetenschappelijk advies. Wetenschappelijk advies is echter geen wetenschap, maar een deskundige mening. En die is bovendien per definitie voorzichtig, doordat deskundigen risico's in hun eigen vak stelselmatig te hoog inschatten. Als deze adviezen te absoluut worden gezien, kan de overheid doorslaan in onevenredige voorzorgsmaatregelen. 'The precautionary principle is so dangerous, unless you have unlimited money' (Simon Webb). De regeringen in het VK en Ierland hebben een Chief Scientific Adviser die deskundige adviezen voorziet van context en politieke opties.

Een evenwichtige inschatting van risico is contra-intuïtief

De perceptie van risico's heeft een aantal sterke vertekeningen door de manier waarop het menselijk brein functioneert, en waar zelfs deskundigen niet aan ontsnappen. Bijvoorbeeld de veronderstelling dat een ongeluk de kans vergroot dat zo iets nog eens zal gebeuren. Of het eenzijdig leunen op een bepaald element in de analyse van de oorzaken, vaak op basis van een eerste indruk.

Kies in een onzekere situatie een middenpositie

In een onzekere situatie (bij een opkomend risico of na een incident) kan je kiezen om veel te doen, weinig of iets daar tussenin. Evaluatie van 27 crises in Engeland 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 te kunnen terugschalen naarmate duidelijker wordt wat de situatie is en wat de maatregelen voor neveneffecten zullen hebben.

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

In 2009 heeft de VU 600 metrogebruikers bevestigd over veiligheid. Men vond veiligheid in de metro erg belangrijk maar had er geen duurdere treinkaartjes voor over. Wanneer burgers zelf als bestuur mochten beslissen over de veiligheid, vond 50% dat extra uitgaven aan brandveiligheid niet de beste investering zou zijn. Kortom, de 'narrige burger' kan de fysieke (on)veiligheid goed inschatten, vindt in principe dat de overheid die kosten moet dragen, maar zou dat in de praktijk zelf als overheid niet doen vanwege een rationele afweging dat het geld beter elders kan worden besteed.

Een minister moet aan het begin van een crisis een value statement afgeven

Na de aanslagen op de Londense metro en bus in 2005 had een medewerking een bord geplaatst met de mededeling 'London area closed'. Ministers zijn toen snel gekomen met de 'political value statement' dat Londen gewoon open zou blijven. Een vergelijkbare uitspraak deed de Spaanse premier na de treinaanslag in Madrid. Het positieve en sturende effect van deze uitspraken was erg groot. Zie ook de oproep tot moed door John McCain.

HOOFDSTUK 1. PLENAIRE ONDERDELEN

Speech Alex Brenninkmeijer

Speech Simon Webb

Speech Donald Macrae

Paneldiscussie

Conclusies door dagvoorzitter Pauline Meurs

Speech minister Hirsch Ballin

Speech Alex Brenninkmeijer



Alex Brenninkmeijer

Dames en heren, ik zou bij deze aftrap van de Dag van het Risico graag aandacht geven aan het perspectief van de burger. En bij dat perspectief moest ik intuïtief denken aan dat enigszins verstofte gezegde ‘De mens lijdt dikwijls het meest door het lijden dat hij vreest’, en ik denk dat dat gezegde snel geassocieerd wordt met wat burgers van risico’s vinden. Ik heb dat even opgezocht, en dacht: waar kwam dat gezegde vandaan, gaat het om iets oppervlakkigs? Ik kwam het echter zelfs in de Engelse taal tegen, toegerekend aan Thomas Chatterton uit de 18e eeuw en dat doet vermoeden dat dit gezegde echt wortels heeft in onze cultuur. Bij dit plaatje wilde ik u echter voorhouden dat burgers hele reële risico’s lopen, en dat die vaak onvoldoende aandacht krijgen.

Als je kijkt naar drie essentiële kanten van het leven van de mens: de economie, de gezondheid en het milieu, kunnen we vaststellen dat de economie, de financiële zekerheid onder druk is komen te staan en niemand weet wanneer we daar uit gaan komen. Als we kijken naar de gezondheid: resistentie voor penicilline, Q-koorts en andere ziekten die her en der opkomen zijn reële bedreigingen voor de burger. Het milieu: global warming, de consequenties daarvan, de uitputting van bronnen. Dit wil zeggen dat naar mijn mening de context waarin de burger leeft een bedreigde context is, en bij het praten over de perceptie van risico’s, want daar wil ik me op concentreren, moeten we dat besef centraal stellen. We leven in een tijd waarin er geweldige risico’s zijn. Ik zwijg nog over risico’s die voort-

vloeien uit gewapende conflicten, die vooraansnog verder weg zijn van de landen van de Europese Unie.

Chaos

Mijn stelling luidt dat *als we het hebben over risico’s, het paradigma van de chaos en de chaostheorie voorop staan*. Dat is meestal een ondankbare boodschap om te brengen, omdat mensen vanuit politiek en bestuur de neiging hebben om risico’s primair als een rationeel vraagstuk te beschouwen. Maar als je bijvoorbeeld kijkt naar de vuurwerkramp tien jaar geleden in Enschede, dan kun je vaststellen (nu wellicht langzamerhand blijkt wat er echt gebeurd is) dat het gaat om een heel wonderlijke incidentie van omstandigheden waardoor deze ramp zo kon gebeuren. En als je kijkt naar de onrust op de Dam bij de dodenherdenking op 4 mei dit jaar, dan zie je dat het van een aantal toevallige factoren afhankelijk was dat daar zo’n ellende ontstond. Ik benadruk dat chaotische karakter van het onderwerp risico omdat beheersing, een top-down beheersing, van chaos ondoenlijk is en dat betekent dat uiteindelijk ratio ook tekort schiet.

Dan kom ik bij de kernvraag, namelijk, en dan vooral uit het perspectief van de burger, hoe zit het met de verbinding tussen aan de ene kant de ratio, de rationaliteit, het analytische brein van de mens die afwegend, onderzoekend en wellicht ook traag, risico’s percipiëert, en aan de andere kant het risico als emotie waarbij intuïtief heel snel afwegingen en keuzes worden gemaakt. Als we tv beelden zien bijvoorbeeld rondom de onrust op de Dam bij de dodenherdenking, zag je dat mensen als in een zwerm – meer intuïtief – reagerden op wat er gebeurde. De rationele verklaring voor dit vluchtgedrag kon pas achteraf gegeven worden, dus bepaalde de gemaakte keuze niet.

Mijn probleemstelling in verband met het omgaan met risico’s luidt *dat in het politiek bestuurlijke discours naar mijn mening de ratio overheerst maar dat de emotie op een heel onverwachte wijze het gezond en verstandig omgaan met risico’s ernstig verstoort*. Het overheidsgedrag in verband met risico’s, dat zou mijn stelling zijn, beschouw ik daarom als neurotisch. Er is een neurotische houding in verband met het tegengaan van risico’s, en in dat verband verwijs ik naar de risico-reflex die Margo Trappenburg in haar essay in NRC Handelsblad¹ heeft weergegeven.

¹ NRC publiceerde op 15 mei 2010 een verkorte versie van het essay dat Trappenburg schreef voor de Dag van het Risico. Ze bracht de kern van haar betoog naar voren tijdens workshop 5 (zie hoofdstuk 2 van deze bundel).

Een van de meest lastig te begrijpen risico's betreft kernenergie. Ik heb in 1983 een studie gedaan naar de toepassing van kernenergie. Kernenergie heeft ook iets chaotisch, dat bij voorbeeld resulteerde in ongevallen met kerncentrales. Mijn vraagstelling was: hoe moet je de risico's rond kernenergie plaatsen in het perspectief van rechtsstaat en democratie? En dat vind ik een heel belangrijk punt in de discussie die u gaat voeren, in de zoektocht die u gaat ondernemen. Risico moeten we plaatsen in de context van een democratische besluitvorming – het is niet alleen een technocratische besluitvorming – en aan de andere kant de rechtsstatelijke waarborg in die zin dat ook reële rechtsbescherming voor burgers mogelijk moet zijn. Toen ik in 1983 dat onderzoek deed, vergeleek ik Frankrijk, Duitsland en Nederland en wat opviel was dat er enorme verschillen zijn tussen de wijzen waarop men met in deze landen met kernenergie omgaat, en op dit moment kunt u het resultaat feitelijk ook zien. Frankrijk staat vol met kerncentrales, Duitsland heeft een volledig afgebroken kernprogramma. De kernreactor in Kalkar is zelfs een tot een pretpark omgebouwd en Nederland heeft ook een hele beperkte kernenergie agenda overgehouden. Waar komen die verschillen vandaan? Heel opvallend is dat die verschillen een duidelijke culturele achtergrond hebben. Dat wil zeggen dat in de cultuur van Frankrijk, in de cultuur van Duitsland, in de cultuur van Nederland verschillen aanwijsbaar zijn die ertoe leiden dat de kernenergie programma's zich zo verschillend hebben ontwikkeld en op die basis kun je ook zien dat de omgang met risico's zo verschillend kan zijn.

Ik licht daar twee dingen uit. In de eerste plaats de regulering. Als je kijkt naar Frankrijk was het zo dat een kernenergievergunning bij wijze van spreken enkele A4tjes besloeg. Een Duitse kernenergievergunning vulde ongeveer een hele boekenkast, en in Nederland zaten we er zo ergens tussen in. Die verschillen in regulering blijken dus uiteindelijk ook effect te hebben op wat de maatschappelijke ontwikkeling is geweest rond kernenergie. In Duitsland werden vele uitputtende juridische procedure gevoerd. Mijn conclusies betroffen met name de rechtsstatelijkheid, in die zin dat ik vond dat de rechtsbescherming in verband met de bouw van kerncentrales in Nederland op een regenteske wijze was geregeld: in de vorm van kroonberoep (beroep op het bestuur zelf), wat gelukkig inmiddels op grond van jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is afgeschaft.

Een andere conclusie van mij uit 1983, en die trof ik bij de voorbereiding van deze lezing weer aan, is dat één of twee ongevallen met kerncentrales de toekomst van

kernenergie zullen bepalen. Vervolgens kregen we naast andere ongevallen inderdaad de ramp van Tsjernobyl. De chaos die u hier ziet is een satellietfoto van Tsjernobyl en dat was een zeer heftige inslag die leidde tot een complete meltdown van die kerncentrale, een van de ernstigste incidenten die wij in West-Europa lange tijd hebben gezien. Als je kijkt naar hoe de overheid omgaat met de risico's van kernenergie, dan doet zich iets heel bijzonders voor. Ik weet niet of u het onlangs meegemaakt heeft, maar er kwam een bericht over de wijziging – op basis van Europese afspraken – van de beperking van de aansprakelijkheid in verband met kernongevallen. En dit vind ik een heel interessant perspectief, namelijk dat de overheid zegt dat kernenergie eigenlijk niet ontwikkeld kan worden als er volle aansprakelijkheid is voor degenen die zulke kernenergie programma's ondernemen.

Ik wilde dat gezichtspunt in verband brengen met de bijdrage van Michiel van Eeten over het fatalisme in techniek en politiek.² Want wat hij aan de orde stelt is de veelgebruikte doodoener van politici: '100% veiligheid bestaat niet'. Dat geldt natuurlijk bij uitstek voor kernenergie – honderd procent veiligheid bestaat niet, maar wat doet de staat dan? Die beperkt vervolgens de aansprakelijkheid. Van Eeten volgend zou je net zo goed de omgekeerde stelling kunnen betrekken: voor de burgers zou het veel beter zijn dat de staat de aansprakelijkheid volledig intact laat, met alle consequenties die daaraan verbonden zouden moeten worden voor de ontwikkeling van kernenergie.

U weet dat er meer kernongevallen zijn geweest, en dat recent het Sociaal Cultureel Planbureau een onderzoek heeft gedaan naar de publieke opinie rond kernenergie. Je zou kunnen zeggen dat er goede argument zijn om te pleiten vóór de toepassing van kernenergie gelet op de ontwikkeling van de energiebronnen en de CO₂ uitstoot, maar dat er aan de andere kant ook grote weerstanden zijn. Als je kijkt naar de effecten van Tsjernobyl was het zo dat, dit is een slachtoffer, een kind met een waterhoofd, dat het aantal directe doden rondom de kerncentrale beperkt was, eenendertig, en dat er een forse richtingstrijd is over het indirecte aantal slachtoffers van deze ramp. En als je op internet zoekt dan zie je dit soort beelden over mutanten die ontstaan, een vliegend schaap in adelaarsvorm enzovoort.

Bij dit soort beelden komt natuurlijk de grote achterdocht op die onder burgers kan leven, en wellicht reële achterdocht. Maar ook de hang van mensen naar

² Zie workshop 5 (hoofdstuk 2 van deze bundel).

samenzweringstheorieën. Psychologen hebben onderzocht dat mensen een hang blijken te hebben naar samenzweringstheorieën, dat wil zeggen dat ze losstaande gebeurtenissen in patronen met elkaar verbinden. Wellicht een goede overlevingsstrategie van de menselijke soort, maar het afgaan op patronen kan ook problematisch zijn. Niet alle patronen die mensen aannemen zijn werkelijk causaal. Maar die conclusie zou kunnen leiden tot een te negatieve houding ten aanzien van de burger en die negatieve houding wil ik aan de kaak stellen, namelijk dat we de burger als verschrikkelijk dom beschouwen en vooral natuurlijk de onderklasse van onze samenleving. Dit was een artikel in het NRC van een hoogleraar en een docent gezondheidsfilosofie die aangaven hoe verkeerd de houding van de overheid is ten aanzien van de risicoperceptie van burgers.³

Perceptie van risico's

En daar zit een belangrijk punt wat ik eerder even aankondigde: hoe percipiëren mensen risico's, en ik introduceerde daarbij het thema ratio versus intuïtie. Een hele belangrijke factor voor burgers is natuurlijk: kies je zelf voor een risico of niet. Je ziet dat *de meeste situaties waarin maatschappelijke onrust ontstaat te maken hebben met risico's die niet zelfgekozen zijn*. En ik vind dat daar ook een zware verantwoordelijkheid ligt voor de overheid om dat serieus te nemen, in democratisch perspectief maar ook rechtsstatelijk.

Het probleem met de risicoperceptie, en dat geldt denk ik ook voor ieder mens zoals u en ik, is dat mensen veelal via shortcuts risico's percipiëren. Dat wil zeggen dat mensen hele snelle beslissingen nemen en in dat verband *vaak risico's beschouwen als alles een of niets kwestie*: véél risico of géén risico, zonder mogelijkheden daartussenin. Rationeel weten we wel dat risico's graduëel zijn, maar toch maken in wezen een keuze van ja of nee, een heel digitale benadering van risico's.

Het tweede belangrijke perceptiepunt voor burgers is dat de natuur in verband met risico's altijd positiever gewaardeerd wordt dan de techniek. Dat betekent dat risico's die verbonden zijn met techniek altijd meer discussie zullen opleveren en ook meer weerstand zullen opleveren dan risico's die puur aan natuurlijke invloeden verbonden zijn. En ten derde is er een menselijke neiging naar géén risico: we hebben de neiging om – en dat hangt samen met het eerste punt – ieder risico ongewenst te vinden.

Maar soms valt dat uitsluiten van risico's door mensen misschien wel mee en dat zou kunnen samenhangen met culturele verschillen. Ik roep die culturele verschillen in herinnering, mede in verband met die verschillen in de benadering van kernenergie in Frankrijk, Duitsland en Nederland. Want als je de vraag stelt hoe het komt dat Frankrijk, Duitsland en Nederland zich zo verschillend opstelden, dan valt bijvoorbeeld te denken aan de cultuurkenmerken die Hofstede heeft geïntroduceerd. Bij dat onderzoek zijn twee van de vijf indicatoren voor cultuurverschillen relevant voor risicoperceptie, namelijk machtsafstand: in hoeverre is men bereid de autoriteit van de staat bij keuzes ten aanzien van risico's te aanvaarden, en onzekerheidsreductie: de wijze waarop de mens met onzekerheid omgaat. Die verschilt sterk van cultuur tot cultuur, en van mens tot mens, ook van gender tot gender, ga zo maar door. Frankrijk als geheel scoort hoog als het gaat om machtsafstand. Naarmate men meer autoriteit aanvaardt, zou men eerder aanvaarden dat de staat bepaalt welke risico's je te accepteren hebt. Dus in de Franse cultuur, die autoritaire kenmerken vertoont, zie je dat men daar de risico's die de staat oplegt eerder aanvaardt. In Nederland ligt de score voor machtsafstand veel lager.

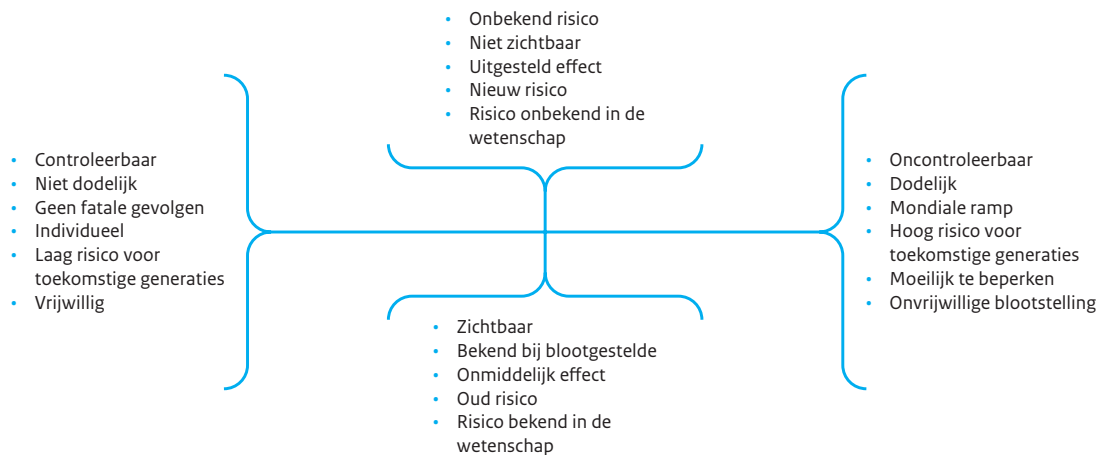
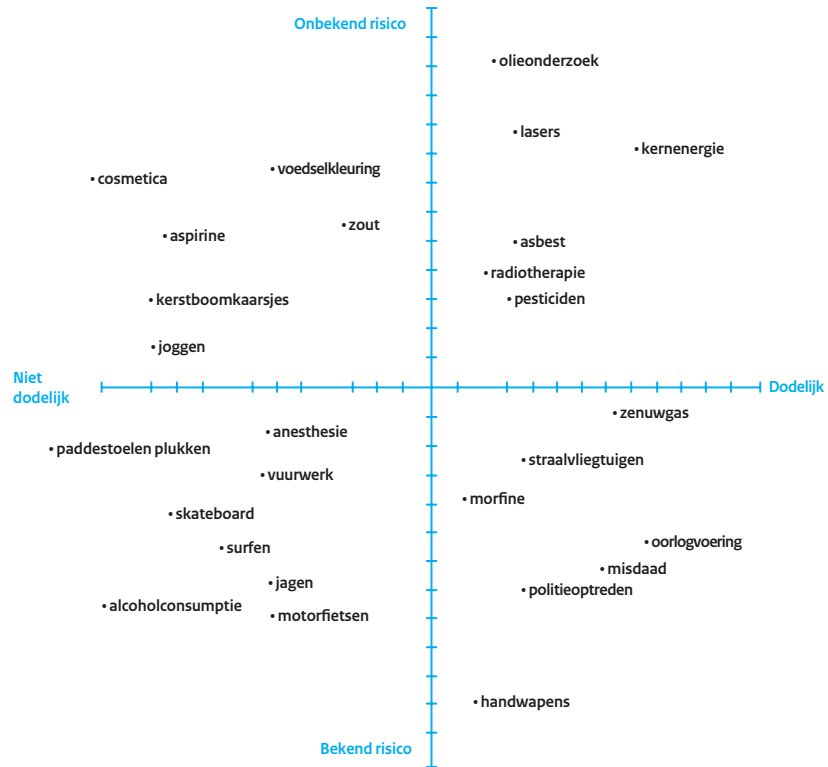
Omgaan met risico's

Een andere belangrijke vraag is hoe men omgaat met risico's. Risicoreductie. Daarvoor heb ik het volgende meegenomen. Dit plaatje van Slovic (*The Perception of Risk*) laat de analyse van risico's zien, de risicoperceptie van mensen.

Er zijn vier kwadranten, en die kwadranten zijn opgebouwd rond de assen, zeg maar onzichtbaar, dat is het bovenste deel, en zichtbaar, dat is het onderste deel, en in de linker zijde vind u controleerbaar en niet-dodelijk, in de rechter zijde oncontroleerbaar en veelal dodelijk. Op basis van onderzoek zijn de verschillende levensrisico's ingedeeld, en dan kun je zeggen dat het linker onderkwadrant het normale menselijk leven is met de risico's die daarbij horen. Dan kom je de sport tegen, zwangerschap, paddestoelen plukken en opeten, skiën, enzovoort. Dat zijn de dingen die we normaal doen en die zijn zichtbaar en controleerbaar. Dus in die perceptie zie je dat mensen zulke zelfgekozen risico's aanvaarden: ik pluk paddestoelen, ik eet ze op en vind ze lekker en ik val niet dood neer.

Er zijn andere kwadranten, in de linker bovenhoek: de magnetron, medisch onderzoek, radiologisch onderzoek, de telefoon, gsm, dat is allemaal onzichtbaar maar tegelijkertijd wel controleerbaar en het gaat om niet-dodelijke risico's.

³ Klasien Horstman en Rob Houtepen, Wat is die onderklasse dom! Slanke hoogopgeleiden weten het zo goed, NRC Handelsblad 13 april 2010.



In de rechter onderhoek komen we dan terecht bij het kwadrant waarin het oncontroleerbare optreedt en het risico veelal dodelijk en zichtbaar is, dan zit je in de sfeer van hoofdzakelijk wapens en gewapend geweld viel mij op. Maar ook bijvoorbeeld heroïne in de criminele sfeer. De rechter bovenhoek is interessant: die gaat over dingen die oncontroleerbaar en onzichtbaar zijn en dodelijke risico's betreffen. Dat is eigenlijk de wereld van het meest mystieke als het gaat om risico's. En dan zie je dat kernenergie eenzaam helemaal bovenaan rechts staat in die zin: het minst controleerbaar, het minst zichtbaar, het meest uitge-

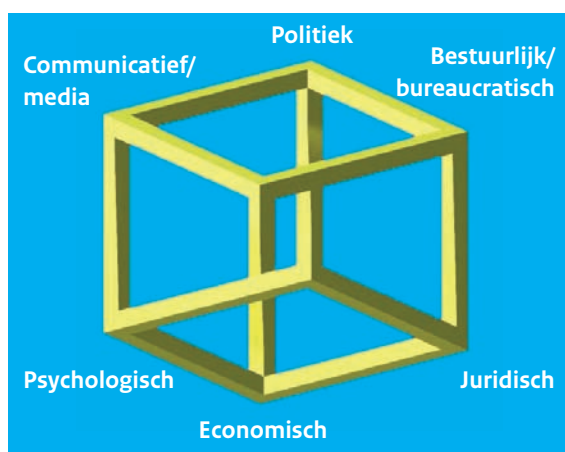
steld in de tijd. Dat verklaart waarom je rondom kernenergie de grootst mogelijk controverse kan ontstaan als het gaat om risicoperceptie van burgers en de intensiteit van de mogelijke maatschappelijke weerstand.

Ik heb nog een ander plaatje gevonden over die cultuurschillen, want ik vond het interessant om Nederland eens te situeren tussen andere landen. Dit is de meest recente EU-barometer over hoe mensen veiligheid ervaren en of burgers in steden tevreden over het openbaar bestuur zijn. Per Europees land heeft men

drie steden gekozen, en voor Nederland zijn dat Groningen, Rotterdam en Amsterdam. Ik heb één van de barometers eruit gelicht, die gaat over de vraag: **‘Voelt u zich veilig in uw buurt?’**. Dat is een heel elementair thema. Wat opvalt in Europees vergelijkend perspectief, is dat **Nederland erg hoog staat**, wij zitten bij de bovenste 35% en dat u vooral in Groningen moet gaan wonen want dan bent u helemaal tevreden. Ik denk dat dit ook wel iets zegt over hoe burgers staan ten opzichte van risico en ellende in hun omgeving. Het viel op dat Groningen op heel veel van deze barometers Europees gezien erg hoog scoorde. Dat kan natuurlijk ook het ‘Lada’-effect zijn, in die zin dat je tevreden bent met je eenvoudige auto omdat je weinig gewend bent, terwijl de Porscherijder veeleisend is dus eerder ontevreden, ondanks het feit dat een Porsche een prima bolide is.

Zes professionele perspectieven

Dames en heren, als we een analyse maken van risico’s dan zou ik met u een zestal gezichtspunten willen bespreken die natuurlijk op een heel ingenieuze wijze weer met elkaar verbonden zijn. Vandaar dat ik dit onmogelijke figuur van Escher heb gekozen. Zes aspecten komen uiteindelijk op het scherm te staan bij alle zes hoeken, en ik begin bij de kant van de *politiek*. Aan risico’s zit een politieke kant en dat is in het positieve en het negatieve. Risico’s geven macht. Zoals president Bush omgegaan is met 9/11 heeft hij dat incident gekozen als machtsbasis om zijn politieke programma waar te maken: The War on Terrorism en de inval in landen die ‘De as van het kwaad’ vormen. Tegelijkertijd vormen risico’s en incidenten ook een politieke dreiging, want ze kunnen een politicus onderuit halen. Daarnaast kun je zeggen dat er ook een hele positieve kant aan de politiek zit in verband met incidenten en risico’s, namelijk dat de politiek als het goed is ook het democratisch fundament vormt om effectieve maatregelen te nemen.



Wat ik wil laten zien, bij al die gezichtspunten die hier aan de orde komen, en ik doe dat slechts schetsmatig, is dat er steeds een positieve kant en een negatieve kant aan deze factoren zitten. Het is uiteindelijk de vraag waar nu de interactie tussen de verschillende factoren zit die leidt tot wat ik eerder benoemde als een neurose.

Het tweede perspectief is het *bestuurlijk-bureaucratische*: risico’s mijden, de politiek uit de wind houden, symboolwetgeving, maar ook de rationele perfectie die als een valstrik kan werken. Aan de andere kant is natuurlijk de positieve kant van het bestuurlijk-bureaucratische dat het openbaar bestuur in staat is om effectief op te treden als er incidenten zijn en dat effectieve maatregelen ter voorkoming van risico’s voorgesteld worden.

Het derde perspectief is het *juridisch perspectief*. Het perspectief van de regulering. Er komt wet- en regelgeving, handhaving, afdwinging, eventueel ook rechtsbescherming in dat verband. Dat is positief. De keerzijde is de juridisering, dat wil zeggen dat we het juridisch veel te complex maken, dat het nauwelijks te hanteren is enzovoort. En in het juridische speelt uiteindelijk ook gewoon de aansprakelijkheid, en die civielrechtelijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid heeft belangrijke consequenties.

Ik ga snel door naar het *economisch perspectief*. Risico is handel. We verzekeren. Verzekeringen zijn geweldig veel waard en er is een economisch belang verbonden met risico’s en risicoreductie. En daarachter zit natuurlijk ook de in deze tijd nog vaak overheersende rational choice sturing van de besluitvorming, dat wil zeggen dat gekeken wordt naar winst en verlies als het gaat om het maken van keuzes.

Dan ga ik naar de volgende factor, dat is de *psychologische*. Ratio versus emotie, dat is natuurlijk belangrijk. Het tweede belangrijke punt bij de psychologische kant zijn de perceptiefouten. De mens is behept met perceptiefouten: we willen dingen niet zien die heel gevaarlijk zijn, we negeren gevaren. Cognitieve dissonantie. En attributie; dat is een van de allerleukste denkfouten die we maken, namelijk alles wat goed gaat rekenen we aan onszelf toe, en wat fout gaat rekenen we toe aan een ander. Je kunt dat belachelijk vinden, maar kennelijk is het de evolutie die ons tot zo’n attributie brengt. In verband met risico’s zal dat heel sterk doorwerken: je kunt zo risico’s ‘moedig’ aanvaarden, en een ander of de omstandigheden de schuld geven als het misgaat. Tegelijkertijd moeten we zeggen dat het waarschijnlijk ook lijfsbehoud is – in de zin van evolutionair gunstig gedrag – dat de mens op deze manier redeneert.

Het laatste perspectief betreft dat van *communicatie en media*. Het risico, het incident is nieuws. ***In de vercommercialiseerde media is een incident veel geld waard.*** Kijk hoe verschillende media omgingen met het jongetje Ruben dat als enig slachtoffer de recente vliegtuigramp in Tripoli overleefde. Het was gewoon een commercieel interessante buitenkans om dat incident uit te buiten op die manier met die beelden van dat jongetje, enzovoort. De andere kant van communicatie en media is natuurlijk gewoon informatie en het beïnvloeden van de perceptie van mensen in het kader van het democratische proces.

Met dat laatste punt is wat mij betreft de cirkel ook rond. Want ik zou in dit hele schema de nadruk willen leggen bij politiek enerzijds en communicatie en de media anderzijds. Want we weten dat ***de inwerking van politiek en media op elkaar eigenlijk het meest giftige mengsel is, dat mij brengt tot de stelling dat we in Nederland behept zijn met een politiek-bestuurlijke neurose rond risico's.***

Conclusies

Welke boodschap wil ik hieraan verbinden? Mijn kernboodschap is: neem burgers serieus. Ik vind dat de discussies rondom risico's vaak over de hoofden van burgers heen gaan, dat ***sentimenten van burgers te vaak te negatief geframed worden*** en dat we daarmee fundamen-

teel onrecht doen 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 we zullen ontmoeten. De menselijke psyche gaat niet strikt rationeel om met risico's, maar dat betekent allerm minst dat de menselijke perceptie en de meer emotionele kant van risico's genegeerd mogen worden.

De laatste vraag die ik u voorleg is deze, en dat is afrondend. In welke kringen speelt de discussie over risico's eigenlijk? Als we de media en de politiek aanwijzen als concentratiepunten van de discussie, dan zitten die beide ongeveer in het midden, en op dat punt zitten wij nu hier tijdens de Dag van het Risico ook. En ik heb zelf de indruk dat veel wat er maatschappelijk gebeurt rondom risico's en incidenten, meer op afstand en daarmee veel bleker is. Er zijn veel verder verwijderde kringen, waar de heftigheid van de discussie over incidenten en risico's veel minder groot is. We moeten niet onderschatten dat die neurose waarover ik sprak met name een neurose is in het centrum, en met die waarschuwing wil ik u graag op weg sturen bij deze Dag van het Risico.

Speech Simon Webb

DG Cabinet Office



Simon Webb

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 2007, 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)

I have been doing a study of how crises are managed in 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. Government can get 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 actually said 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 there is an interesting feature of both the human dimension on the one hand and doing good government on the other.

Themes

The study that I did produced some themes as follows.

First of all, that actions in the early hours of incidents have been made much more critical by the continuous news and social networks. After the bombings, not only did we have of course enormous media coverage within an hour or two of the bombs exploding, but there were seven thousand messages sent into the UK media within the first three hours from people who had either seen the incident, or had been involved or had family being 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 at the other side of the world, who felt they were entitled to their government to take taking more interest than they 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 before 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 inquiries are often

given too wide a scope, particularly when they try to combine investigation with remedies and blame. This too can lead to bad regulation.

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

I identified other common errors that lead you into bad regulation.

First, is hoping the crisis will solve itself and waiting to initiate the machinery. Because by the time you waited too long, the momentum for doing some new regulation will have built up.

Second, you exhaust your subject experts. In any government department I ever worked in, there are about two or three people who know about any subject in any depth. And if they are overworked and overtired, when somebody comes up and says let's do this new regulation, they won't be 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 to me '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, they may say something like '*We will stop this from ever happening again.* *When we did that on a rail accident, it cost us five billion pounds on new equipment for safety benefits worth only a small fraction of that.*

Sixth is *leaping to new regulation with poor cost-benefit where 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 doing some pretty stupid regulation to correct it.

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

Finally and perhaps worst is *forgetting about people involved*, who then come back and complain and otherwise disrupt the debate. It's terribly important to look after 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.

There was an oil fuel dispute, which was actually an industrial dispute cum protest in 2000, which brought the British economy close to a halt. We nearly ran out of distributed fuel supplies. And there was an inclination amongst officials 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 this barricades and get the system running again". So his response was not to put in regulation but to actually tackle the issue directly from his political values.

Another example is floods. Now this is the world's leading country in how you manage water so I'd better watch what I say here. But actually I happen to live near this town on 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 in proportion what is happening.

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 by visibly independent experts. That does two things really. One is to give you a better analytical base of or what you are going to do next. But it also gives you some time, because while that's happening, the government doesn't have to make any moves such as regulation or an exaggerated response.

This picture shows an interesting example from the accident world. It shows, British Airways 38, a Boeing 777 airliner, which flew into the grass at Heathrow Airport, off the runway, in January 2008. Both of its two engines failed simultaneously within about thirty seconds of each other on coming into 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 of aircraft engines having generic problems with ash. But what happened in the accident world 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 that: ‘the air accident investigators are on the scene, they have found the black box recorder and they got the data out of this the aircraft’s computers and they will now go and work out what happened here’. And that gave us time to try and get to 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 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 when 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, into giving anybody immunity. The emergency services have their own disciplinary procedures where they can go through the issues fairly and if necessary they can come to the court. If you give officials immunity, it seems to create a long term public reaction. We are on our fifth inquiry now about 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 outcome

- Rapid initial investigation, confined to facts and causes, preferably by visibly independent expert
- Neither blame anyone nor give anyone immunity
- Test public risk appetite
- Keep separate:
 - *Talking responsibility* (Legal proceedings - criminal or civil, complaints/discipline processes, Parliamentary scrutiny of executive) from
 - *Managing future risk* by policy analysis which balance costs and benefit or 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 about the 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 step into more regulation unnecessarily. That group should include a Minister, a subject expert, some crisis people, including a skeptic, and representatives of individuals and those who will need to deliver recovery from the crisis (delivery chain).

Third, to think about the wider context and the desired strategic outcome to get 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 interest into 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 you Ministers can say and do in this opening phase, 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 you’d like is ready to move forward 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 early 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.

Speech Donald Macrae

Former member of RRAC



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: first is, “*Risk, Responsibility and Regulation – Whose risk is it anyway*”, which is a seminal work in regulation with which the Better Regulation Committee (BRC) created a huge amount of interest. As you have seen from 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.

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 to 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 getting everywhere, so you see the rise of the risk actors.

So we recognized 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 just themselves 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 HACCP⁴ 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'⁵ don't come from the regulations;

they come from advisers. But that is the reality you are dealing with.

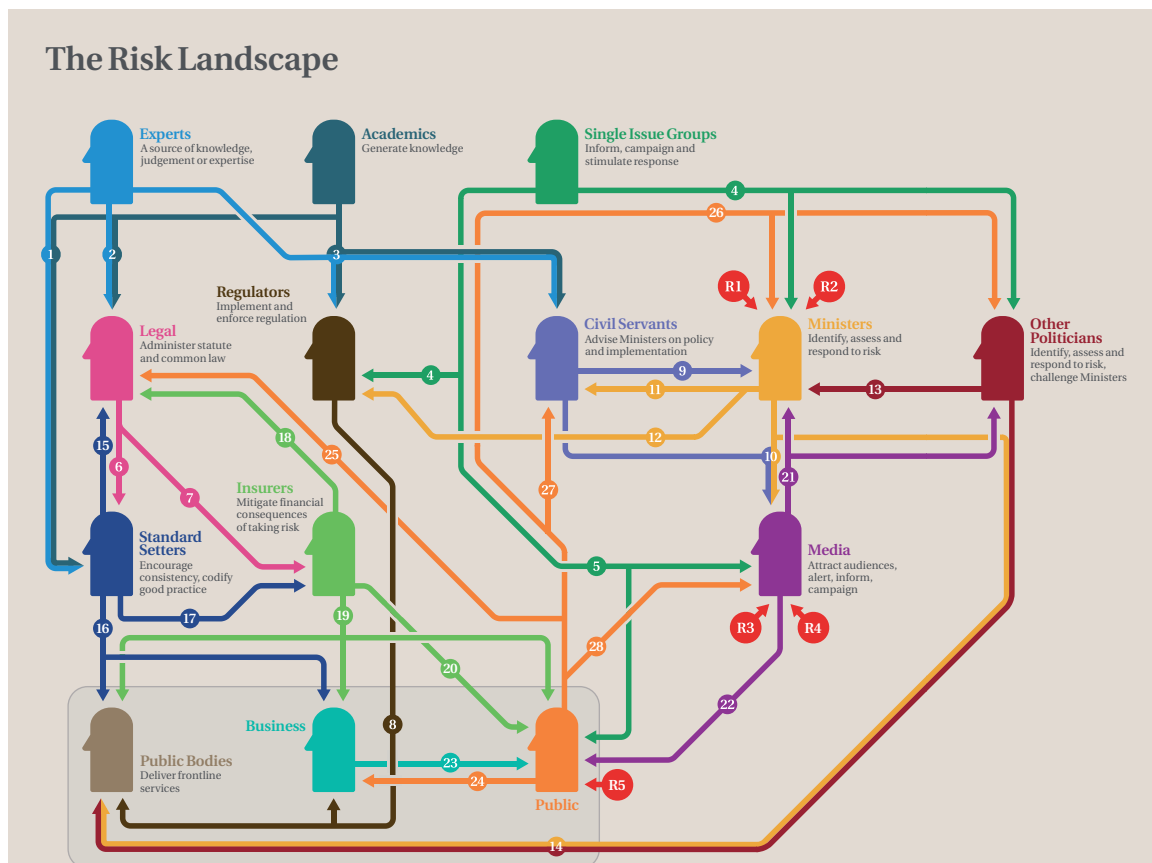
We also noticed the marked intolerance of failure. If the only question you are being asked is 'do you want to be safe?' then most of you will answer "yes", but if you are asked 'do you want to be safe, in these particular circumstances', then you may want to weigh that up. And the worst problem, giving 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 cost 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 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

4 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.

5 "Bad Laws", Johnston, 2010, Constable, London



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 a government or a professional somewhere isn’t doing their job properly*. And this message keeps being embedded each time Ministers say that “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: standard 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 change⁶. That is why it is very difficult to regulate for these sort of matters, because your intervention will just go into that melting pot.

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 of 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. Complex systems can’t be solved – you just try to have a better complex system. 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.

6 For a good introduction to complex adaptive systems in Public Administration, see “System Failure”, Chapman, 2004, Demos, London - <http://www.demos.co.uk/publications/systemfailure2>

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 they 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 they 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, taking 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 Minister⁷ 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 juristic 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 like 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 upset.

Risk nowadays has almost become the lowest common denominator for secular values⁸. 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

⁷ Piet Hein Donner was the Dutch Minister of Justice at the time

⁸ "Risk and Morality" - Ericson and Doyle, 2003, University of Toronto Press

when you are dealing with a strong faith 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”⁹ – 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 depoliticize 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 depoliticize 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 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 flipside 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.

9 “The Risk Management of Everything” - Power, 2004, Demos, London

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 were 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 any 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 which answer they 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 to themselves at each opportunity.

Paneldiscussie

Het panel bestond uit Brigitte van der Burg (Tweede Kamerlid VVD), Herman van Gunsteren (rechtsfilosoof), Pierre Heijnen (Tweede Kamerlid PvdA), Donald Macrae (voormalig lid RRAC) en Jaap Uijlenbroek (directeur-generaal ministerie BZK). Pauline Meurs leidde het gesprek.

Risico's en de politieke praktijk

De voorzitter vraagt de Kamerleden om hun meest recente betrokkenheid bij een risico.

Heijnen: Dat ging over het gevaar dat genoemd wordt in een regionaal veiligheidsplan: bij een bosbrand op de Veluwe (op een hete dag met harde wind) kunnen niet alle mensen op tijd de campings verlaten. Ik hoorde daarvan en heb het ingevlochten in een Kamervraag, want ik probeerde er eerst wat informatie over in te winnen. Ik zou het mezelf achteraf kwalijk hebben genomen, als dit zich zou voordoen en dat ik het wel zou hebben gehoord maar er niets mee had gedaan. Als Kamerlid heb je niet het soort ondersteuning om dit soort dingen te laten uitzoeken.

Uijlenbroek: De praktijk is wel zo dat het ambtelijk op de een of andere manier opgepakt gaat worden. Maar het hoort bij de brandweer. Op het moment dat het gemeld is en het risico gewogen is door de deskundigen die daarover moeten gaan, dan zou het eigenlijk klaar moeten zijn. *Van Gunsteren:* Burgers verwachten helemaal niet dat ze tijdig geëvacueerd worden. Uit het onderzoek van Helsloot blijkt dat mensen best weten dat ze risico's lopen. *Macrae:* This is not a central government issue. It is up to the regional community

to decide what level of safety it wants, and what level of safety it is prepared to pay for, or make any adjustments. *Heijnen:* Toen ik wethouder was in Den Haag verdronk er een kind in een sloot in een Vinex-wijk. De gemeenschap vond toen dat de gemeente hekken moest zetten rondom de sloten. Dat hebben wij uiteindelijk niet gedaan, omdat ouders en de omgeving zelf moeten letten op kinderen.

Van der Burg: Laatst had ik een debat over de horeca, dat te maken had met campings in buitengebieden. Het vervangen van wasbakken duurt 5 à 10 jaar vanwege speciale bestemmingsplannen voor het buitengebied. Ik heb de minister gevraagd om vervangingen vergoedingvrij te maken. We houden onnodig vast aan wetgeving die vaststelt dat ook daar allemaal vergoedingen voor nodig zijn. Hetzelfde met bouwen. De burger wordt niet toevertrouwd dat die zelf een stukje aanbouwt, want dan krijg je ruzie met de burens en daarom gaat de overheid daar ingrijpen. Veiligheid, gezondheid en dergelijke moet je goed regelen als overheid, maar niet elk detail.

Waarom zijn er teveel regels?

Vanuit de zaal komt de vraag hoe het komt dat Kamerleden vinden dat er teveel regels zijn, terwijl die mede door henzelf tot stand zijn gekomen.

Van der Burg: Burgers spreken Kamerleden aan op risico's. Dan is het heel makkelijk om te zeggen: we gaan maatregelen nemen. Het heeft er ook mee te maken dat **het een makkelijke manier is om publiciteit te halen**. Sommigen zijn daar gevoeliger voor dan anderen, maar zo werkt het mechanisme natuurlijk wel. Daarom is het zo belangrijk om heel goed te kijken, als er een nieuwe regel komt: wat zijn de effecten?

Op onderwerpen waar wij het eens zijn, bijvoorbeeld op ICT werken Kamerleden heel goed samen vanuit die gedachte. Maar bij politiek gevoelige onderwerpen lukt dat niet.

Van Gunsteren: Nu klagen we over teveel regels. Als ik een telefoonboek heb klaag ik er ook niet over dat ik teveel nummers heb, zolang ze maar alfabetisch geordend zijn. Het probleem is eerder dat regels te los van elkaar



Brigitte van der Burg

staan, zonder systeem of ordening. Er zou eigenlijk sprake moeten zijn van een normaal gedragspatroon en dat je niet teveel met regels te maken hebt. Ik kan als burger niet op al jullie prikkels reageren, daar heb ik het veel te druk mee. Ik moet gewoon leven.

Heijnen: Ik vind dat het teveel over de rol van de politiek alleen gaat. Toen vijf balkons in Maastricht neerstortten in 2006, verordonneerde het ministerie van VROM dat gemeenten in het hele land de balkons moesten inspecteren. En precies hetzelfde toen vorig jaar de gevelplaten van een flatgebouw in Den Haag naar beneden kwamen.

Dit moet je in een breder maatschappelijk klimaat bezien. Ten eerste de **toegenomen welvaart**. We kunnen alles krijgen, maar dat maakt ook dat we alles willen hebben als het gaat om veiligheid en het uitbannen van risico's. Ten tweede zijn **burgers teveel in de positie van consument** ten opzichte van de overheid terechtgekomen en te weinig als medeverantwoordelijke. In dat klimaat functioneert de volksvertegenwoordiging, want de politiek is niet anders dan de samenleving.

Hoe doorbeek je deze patronen?

De voorzitter vraagt waar nu eigenlijk de ventielen of de hefboomen zitten om deze patronen te veranderen.

Van der Burg: Ik vind dat wij ook heel goed moeten **nadenken over welke prikkels wij in wetgeving leggen**. Nu is het vaak zo als iets fout gaat of als er wachtlijsten zijn,

dan wordt bij de politiek aan de bel getrokken en dan wordt er geld bij gestopt. Terwijl dat misschien niet nodig is als het een kwestie van beter organiseren is. En soms zou het zelfs beter zijn om juist extra geld te geven aan een organisatie die geen wachtlijsten heeft.

In het voorbeeld van de balkons zou het beter zijn als er een strenge sanctie is voor de aannemer die zo'n fout balkon heeft geïnstalleerd. Dat is een veel gerichtere maatregel die ook niet alle goedwillenden opzadelt met onnodig werk.

Van Gunsteren: Het Italiaanse woord **risicare betekent eerder 'durf' dan 'risico'**. Het omgaan met een onzekere toekomst heeft in de 17^e en 18^e eeuw een enorme stimulans gekregen door het denken in termen van waarschijnlijkheden, door mensen als Pascal en Bernoulli. Dat heeft een enorm bevrijdende werking gehad: je ging de wereldzeeën over, je kon je verzekeren. Dus een risico riep toen vooral de vraag op: wanneer ga je deze dingen ondernemen, wanneer niet en wat zijn de kansen op een bepaalde afloop? Terwijl bij de overheid tegenwoordig opvalt dat het heel erg defensief is geworden. Je mag nooit meer in gevaar zitten.

Het bedrijfsleven heeft beseft dat je niet alles kunt voorzien, dus dat je mensen meer armslag moet geven in combinatie met strikte verantwoording. Maar bij de overheid heeft verantwoording geleid tot nog voorzichtiger zijn, zodat je niet gepakt kunt worden. Dat vind ik



V.l.n.r.: Jaap Uijenbroek, Donald Macrae, Pierre Heijnen, Brigitte van der Burg, Herman van Gunsteren en Pauline Meurs

een verlies. Pierre Heijnen noemde de welvaart. Inderdaad zijn we een beetje verwend. Verwend zijn heeft ook zijn eigen problemen. Je moet niet doen of je onder een bezetting leeft terwijl die er niet is, dat is misplaatste heldhaftigheid. De grootste rampen zijn niet geweest in het Botlek-gebied, maar liggen bij het individu dat is omgebracht (Van Gogh) en in de feest-sfeer, in Enschede en Volendam. Bij het feesten willen we ook uit de ban springen en dingen doen die niet mogen. Dat is een teken van een betrekkelijk welvarende, verwend samenleving. Zoals Hans Boutellier zei: het individu wil graag bungeejumpen en de overheid moet zorgen dat het veilig gebeurt.

Het is wel zo dat onze hersens er niet op zijn ingesteld om in redelijkheid met gevaar te kunnen omgaan. Dat zei Alex Brenninkmeijer vanochtend ook. Mensen denken bij het spelen dat wanneer het balletje tien keer op rood is geweest, dat hij dan op zwart moet komen. Ik heb zelf in de oorlog in een brand gezeten waar ook doden waren door 'friendly fire'. Ik ben altijd een beetje bang daarvoor en ik ben heel dankbaar voor de brandweer. Toen ik ergens ging wonen vroeg ik of ik een ontsnappingsroute moest aanleggen. 'Nee meneer, blijf gewoon zitten. Als er brand is dan komen wij u halen.' Dat vind ik dan fijn. Of dat dan klopt, weet ik niet.

De rol van ambtenaren

Uijlenbroek: De oplossing van vandaag is het probleem van morgen. Het probleem van vandaag is dus de oplossing van gisteren. De veiligheid in Nederland is de laatste decennia gigantisch toegenomen, maar het stelsel is tot op zekere hoogte doorgeschoten. Dat blijkt in discussies waar veiligheid en privacy botsen. Nu zie je, en daar levert deze conferentie ook een bijdrage aan, dat er een tegenreactie komt. **De tegenreactie is: accepteer risico's, geef handelingsperspectief voor als je met een incident geconfronteerd wordt.** De brandweer komt je halen als je huis in brand staat: dat lijkt me een handelingsperspectief waar je rustig van wordt. En durf te erkennen dat de kans erin zit dat het een keer fout kan gaan, maar leg dat incident niet bij die ene burger en laat hem niet met zijn probleem zitten. Die corrigerende beweging zal leiden tot meer acceptatie dat dingen weleens fout kunnen gaan. Dat is iets waar ambtelijk, maar ik denk ook politiek, naartoe gewerkt wordt. Dit is een proces van heel veel jaren.

Meurs: Wordt de minister voorzien van informatie, strategieën en tactieken die vooral erop gericht zijn om dat risico te vermijden? Dan zou ook daar dat mechanisme doorbroken moeten worden.



Jaap Uijlenbroek

Uijlenbroek: Ambtelijk probeer je je minister zo goed mogelijk beslagen ten ijs te laten komen. Als er een gevangenis op Schiphol in brand vliegt met een heleboel slachtoffers en de politiek vraagt hoe het zit met de andere gevangenissen, dan kun je ook niet anders. Dat mechanisme bestaat gewoon. **De vraag is: hoe houd je dat beheersbaar.** Daar zitten heel veel maatvoeringsmogelijkheden in. Deze discussies over risico's helpen om daarmee om te gaan.

Meurs: Bij de Schipholbrand zie je dat de brandveiligheidsnormen in al die gevangenissen enorm zijn opgeschroefd en dat daar enorme kosten zijn gemaakt. Zijn we bezig met de maatregelen van nu om de oorlog van gisteren te winnen? Zitten daar nog mogelijkheden van demping? **Of is er geen andere mogelijkheid dan om er generiek beleid op te maken?**

Uijlenbroek: Na zo'n groot incident krijg je ook een grote impuls. Voordat die weer genormaliseerd is duurt het ook vrij lang. Een voorbeeld is de vuurwerkcramp, een groot incident dat tot veel aanvullende regelgeving heeft geleid. Het resultaat was dat er bij een vuurwerkspektakel – gechargeerd gezegd – meer inspecteurs stonden van verschillende inspectiediensten dan toeschouwers. Dat is helemaal doorgeschoten. Dat is ook erkend en dat is inmiddels wel weer genormaliseerd, maar dat duurt een tijd. De oplossing van vandaag is het probleem van morgen. Op macroniveau zie je toch dat we gaan corrigeren hoe we met risico's omgaan.

Van Gunsteren: Ik vond de uitspraak laatst van minister Ter Horst, dat veiligheid boven vrijheid gaat, zo

categorisch. Het is een variant op wat wij vroeger zeiden: liever rood dan dood.

Wij spreken van incidenten. Iedereen rijdt wel auto hier: dan sla je een keer rechtsaf en dan heb je toch die fietser niet gezien. Je kunt niet zeggen wanneer je hem doodrijdt: we weten dat het kan gebeuren en nu is het toevallig gebeurd. Het incident moet je erkennen en zeggen dat het allemaal verschrikkelijk is. Men vraagt altijd: wat wil je eraan doen, maar soms kun je daar niets aan doen. Er is een boel onrecht in de wereld dat je moet blijven waarnemen, maar waar je niet meteen een mening over hoeft te hebben.



Pierre Heijnen

Macrae: If you ask people: do you want safety? They'll say: yes, we want safety. But if you give them a balance: which do you want, what are you going to pay for? Then they will make a balanced decision. So maybe we need to give the public more respect in asking these questions.

I think there's a huge amount in saying that today's solution is tomorrow's problem, but that goes a lot further than just mismanagement. That's just our incapacity to learn from experience.

Slotopmerkingen van de politici

Heijnen: Het vermijden van incidenten hangt erg af van de maatschappelijke impact. De uitspraak 'veiligheid gaat boven vrijheid' kan ik begrijpen in de context van terrorisme en het ontwrichtende effect daarvan op de samenleving. Wel is er naar mijn smaak veel teveel wet- en regelgeving gekomen om terroristische

incidenten uit te sluiten. Misschien als we gewend zijn aan terrorisme zoals we gewend zijn aan weersalarmeren of overstromingen, dat we het dan gaan nuanceren, maar zover zijn we nog niet.

Ik kan me voorstellen dat we indien een incident zich heeft voorgedaan en wij als politiek, Kamer en kabinet, de neiging hebben om daar nieuwe wet- en regelgeving op los te laten, dat we dan een toets maken die te maken heeft met dat incident. Dus niet vanuit een invalshoek van lastendruk en bureaucratie, maar echt vanuit het willen leren van dat incident. Dat is wat nu nog ontbreekt in onze manier van doen. *Daar zou ik wel voor willen pleiten. Dat het dus een normale gang van zaken wordt: er is een incident, we overwegen om maatregelen erop los te laten, maar alvorens we dat doen proberen we met elkaar na te denken of dat niet een nieuwe ramp oproept.*

Van der Burg: Ik denk dat je moet passen met het aantal toetsen. Het is uiteindelijk het lef van de bewindspersonen om te zeggen: tot hier en niet verder.

Sommige dingen kunnen wij niet zelf regelen. Daar mag je van de overheid ook verwachten dat zij voor ons een goede zaak doet, uiteraard met een afweging van de kosten en de risico's. Maar ik ben er tegen dat de overheid zich steeds is gaan uitbreiden. Bij sommige dingen kun je ook tegen burgers zeggen: sorry, maar dat moeten jullie zelf regelen

Het is wel scheef dat we werkelijk op elk detail zitten van verkeersveiligheid – hoe belangrijk dat ook is. Maar als ik dan kijk naar de ziekenhuizen en als ik de cijfers hoor over onnodige medische missers, daar wordt helemaal niet over gepraat, want daar is kennelijk niet zo'n openheid over. We zouden beter in verhouding die afweging kunnen maken over waar we onze capaciteit inzetten.

Meurs: De discussie die we door de dag heen hebben gevoerd ging vaak over de vraag: wie doet wat en wat hoort bij wie. Als je iets overneemt van de ander, ontnem je hem de mogelijkheid om zijn eigen afweging te maken. Voor dat mechanisme, de gevolgen en de bijeffecten moeten we waakzaam zijn. Het is dan weer een politieke beslissing om te bezien waar, hoe en hoever dat gaat.

Conclusies van de dag door Pauline Meurs

We zijn begonnen met een prikkelende inleiding van Alex Brenninkmeijer. Een aantal punten hiervan zijn de hele dag met ons mee gereisd.

1. Een onderscheid tussen de emotionele en rationele aspecten van risicoperceptie. Hij heeft heel erg de nadruk gelegd op percepties.
2. Breng ook waarden en overtuigingen in als extra dimensie, en maatschappelijke normen
3. **Differentieer tussen risico's.** Mate van zichtbaarheid/onzichtbaarheid, en controleerbaarheid/oncontroleerbaarheid.
4. Gedurende de dag hebben we verschillende voorbeelden gekregen waarin we hebben gezien dat het gevaarlijk is als we te makkelijk gaan generaliseren. En dat het contextgebonden nadenken essentieel is voor effectief beleid, zodat je ook moet kijken naar tijd en plaats. Misschien heeft dat te maken met de toets waar Pierre Heijnen het over had: probeer niet het incident meteen zo te vertellen dat het een regel wordt voor het totaal, maar probeer ook de contextgebondenheid van dat incident te beoordelen en te bezien of dat aanleiding geeft om verder te gaan.
5. Het overheidsgedrag ten aanzien van risico's: een neurose. Er was een zekere mate van consensus hierover, niet zozeer over het neurose onderdeel als wel over het feit dat we in de huidige benadering de

neiging hebben om in de risico-regelreflex te blijven hangen (Trappenburg).

6. Chavannes heeft het gehad over de fictieve kijk dat risico's het gevolg zijn van gemaakte fouten die niet opnieuw gemaakt mogen worden. En dat we nu te maken hebben met een moderne variant van de maakbare samenleving. Ook moeten we opletten dat we, zoals mevrouw Van der Burg benoemde, niet in dadendrang terecht komen.

In de hele discussie blijkt dat het niet zoveel helpt om een partij aan te wijzen als de schuldige. **Denken in termen van schuld is ook deels het probleem.** Veel belangrijker is om naar de rollen en posities te kijken van alle risico-actoren.

Algemene opinie is dat we teveel gevangen zitten in het systeem van risico-regelreflex, dadendrang, handhaving, regels, toezicht en nog meer regels. Kunnen we dit doorbreken?

Niet alleen door slimmer met het systeem om te gaan, dan houden we namelijk het systeem in stand. Maar juist door beter te leren om de ventielen en hefboomen te vinden om dit mechanisme te doorbreken.

Een aantal suggesties en richtingen (ze zijn echter niet allemaal even sexy, dus sexy maken!):



Pauline Meurs

- Het belang van het wikken en wegen. Het kunnen en durven spelen met de tijd. Er zijn vandaag allerlei voorbeelden genoemd dat je parallelle strategieën kunt hanteren, waardoor je wel een directe reactie kunt geven, dus wel iets doet, maar dat je tegelijk de tijd neemt om te wikken en te wegen en uiteindelijk af te regelen.
- De rol van de burger, en hoe belangrijk het is om ook naar de trade offs te kijken. Bespreek keuzemogelijkheden en varianten met burgers, in plaats van zwart-wit te bepalen wat er wel en niet gebeurt. Neem de positie van de burger meer serieus, en betrek het realistische perspectief van burgers bij het beleid. Leg keuzes voor in analoge vorm, niet digitaal.
- Durf parallelle strategieën te hanteren.
- Een meta-positie kiezen kan ontzettend veel opleveren: buiten je referentiekader stappen, en kijken hoe ze het in andere landen doen. Hierdoor ga je over je eigen handelen meer nadenken.
- *Wet- en regelgeving routiniseert op den duur. We zouden eigenlijk veel meer ex-post evaluatie moeten doen en de durf moeten hebben om obsolete regelgeving ook weer af te schaffen.* Dit is echter in politieke zin niet zo aantrekkelijk: het is lastig om iets af te schaffen. Doe het juist bij het veiligheidsbeleid explicieter.
- Het leerproces moet erin blijven, zodat we kunnen leren van onze ervaringen.

Ten slotte nog drie punten over de rol van kennis:

1. Is er wel voldoende inhoudelijke kennis beschikbaar bij de ministeries zelf? Of is daar de procedure en de wet- en regelgeving en de algemene kennis gaan domineren, waardoor voortdurend kennis van buiten naar binnen gehaald moet worden? Zodat checks en balances niet meer beschikbaar zijn. Het organiseren van kennis binnen de ministeries behoeft meer aandacht. Die is nodig om de kennis van experts van buiten te kunnen wegen.

2. Er is langzaam maar zeker een ring van adviseurs om ons heen gevormd die een soort van mediërende, interpreterende rol hebben gekregen tussen de ingenieurs versus de ambtenaren en politici. En wat betekent het dat deze ring zo'n belangrijke rol heeft gekregen? Hoe hiermee kritisch omgaan?
3. Rol van de burger: niet te veel verantwoordelijkheden bij burgers weghalen. Burgers meer in de positie brengen zodat burgers die rol kunnen nemen. Hierbij speelt de discussie: wat is des overheids en wat moeten we daar beleggen waar het ook echt thuis hoort.

Ten slotte: uitspraak van Maarten Hajer naar aanleiding van moord Theo van Gogh: "Het is ontzettend belangrijk voor politici/bestuurders/gezaghebbende personen om betekenis te bezetten als zich een incident of calamiteit zich voordoet". Het bezetten van betekenis houdt in dat je een bepaalde kwestie kunt 'framen', in een bepaalde context te kunnen plaatsen. **Het vermogen om betekenis te kunnen bezetten geeft je ook veel in handen om zelf sturing te geven aan hoe verder met zo'n incident wordt omgegaan. Geef politici hiervoor handvatten.** We hebben een heel talige samenleving en dan is het voorzien van betekenis een belangrijk element.

We hebben het ook nog gehad over de onafhankelijkheid van het toezicht. Het is van groot belang dat ieder bij zijn eigen positie blijft en zijn eigen verhaal weet te vertellen. Misschien is dat een van de belangrijkste voorwaarden om de neurose te doorbreken.

Speech minister Hirsch Ballin

Ter afsluiting van deze dag wil ik u allereerst hartelijk danken voor uw inzet en inbreng vandaag. Ik heb helaas alleen op indirecte manier iets kunnen vernemen over wat er vandaag is gesproken. Maar de manier waarop mevrouw Meurs het geheel heeft samengevat geeft me het gevoel dat als reeds de samenvatting zo interessant en rijk is, dat er een heleboel over tafel is gegaan.

Het onderwerp kan gezien worden vanuit de veranderlijkheid van het leven en de verhouding die wij vinden tot die veranderlijkheid. Wat is er geaccepteerd in dingen die onverwacht als risico op ons afkomen. En wat niet, en dat is waar mevrouw Meurs net op zinspeelde toen ze het had over de tijdsfactor in de verhouding tot risico's.

Goed dat we zoveel kennis uit verschillende disciplines bij elkaar hebben. Dat alleen al drukt uit dat het verstandig omgaan met risico's een complexe zaak is met meerdere dimensies. Uw aanwezigheid wijst er ook op, dat het verbeteren van veiligheid een aantal kenmerken bevat die de specialistische component overstijgen.

Werken aan veiligheid is uiteraard niet iets dat we alleen in Nederland doen. Dat gebeurt in alle landen en we kunnen altijd veel van elkaar leren. Vandaar een bijzonder woord van dank voor onze buitenlandse gasten.

To our foreign guests I would like to say: thank you very much for sharing your experiences, and thank you for

providing us with your feedback. Thinking about the UK and how to handle risks, I can't help thinking about the Monty Python song: *Always look on the bright side of life.*

This is – of course – good advice, but a little more is needed. The UK is also showing the way forward in the real world, with their work on 'risk and regulation' and I'm sure we can learn a lot from you.

I will now continue in Dutch.

Dames en heren,
Mevrouw de voorzitter,

De resultaten van deze dag hadden een aantal dimensies. De rationele, de emotionele, en daar voegde Paulien Meurs zojuist het waardenkader aan toe. Mijn ambtsvoorgangster, mevrouw Ter Horst heeft de Kamer een visie toegezegd over dit onderwerp. U kent de politieke realiteit.

Het is niet de gewoonte om als vertrekkend kabinet boodschappen al te opzichtig achter te laten, want dan wordt gezegd dat men over zijn graf heen regeert en dat is dan meteen weer een politiek risico over je afroepen. Dus het volgende kabinet zal uiteraard zelf moeten besluiten over de totstandkoming en inhoud van die visie. En zoals u begrijpt, er zal zorg worden gedragen voor continuïteit uit de verslaglegging van deze bijeenkomst, wie er ook straks verantwoordelijkheid mag dragen voor het mooie beleidsterrein van BZK.



Een volgend kabinet zal op veel terreinen keuzes moeten maken over de omvang en het niveau van de collectieve voorzieningen. Niet alleen om ze betaalbaar te houden, maar ook om zo nodig de kwaliteit te verbeteren. En dat geldt ook voor de reacties die zullen worden gegeven op risico's. In het volgende coalitieakkoord – OK, ik neem het risico dan maar – zal ongetwijfeld komen te staan dat terwijl de overheidsuitgaven drastisch worden beperkt en er een vermindering komt van het aantal ambtenaren en van de andere taken, er tegelijkertijd, ja zelfs daardoor een verhoging van de kwaliteit van het overheidsbeleid zal worden gerealiseerd.



Minister Ernst Hirsch Ballin

Uitgangspunt is en blijft dat veiligheid een wezenlijke taak van de overheid is en dan veiligheid in de brede betekenis van het woord die ook u vandaag heeft gehanteerd.

Een dilemma is wel: naarmate het veiligheidsniveau stijgt, wordt het steeds moeilijker om de veiligheid nog verder te verhogen en dus om op dit terrein inspirerend en ambitieus te blijven. Bij veiligheidsmaatregelen hoort ook de afweging of doel en middel nog in een goede verhouding staan. Het is niet goed als bepaalde dimensies van die afweging worden overgeslagen.

Want net zoals er nadelen zijn verbonden aan willekeurig welke overheidsmaatregel, **hebben ook veiligheidsmaatregelen hun keerzijden**. Ik denk dan aan onnodig hoge kosten, regeldruk, inperking van bewegingsvrijheid en moeilijke uitvoerbaarheid door te complexe systemen.

Kijkend naar de actualiteit kun je de vraag stellen of we op een aantal terreinen niet de kritische grens hebben bereikt:

- Vloeistoffen die alleen nog in kleine hoeveelheden aan boord van vliegtuigen mogen worden genomen. Sommige leden van de Tweede Kamer hebben mij voorgehouden dat dit erg hinderlijk is en dat de risico's die hieraan verbonden zijn, zeer gering en niet aantoonbaar zijn. En daarom zou Nederland in Europees verband uit de pas moeten lopen en vloeistoffen weer onbeperkt aan boord toe te staan. Bij het incident met de vliegtuigbom tijdens kerst 2009 was voor mij de vraag hoe daarop zou worden gereageerd door degenen die zo lang deze maatregel hadden bekritiseerd. Er waren twee benaderingen denkbaar. De ene was om te zeggen: bij nader inzien is het niet zo gek om te controleren op al die vloeistoffen, dus ga er maar mee door. Een andere benadering was: het helpt allemaal toch niet, dus hou maar op met deze vergeefse moeite. De woordvoerder koos voor de tweede optie. Gelukkig had ik een derde tot mijn beschikking: de bodyscans die vloeistoffen op het lichaam detecteren. Een derde weg die gelukkig kon worden gevonden in het risicomangement. Een rationele maatregel, en een demonstratie hoe het emotionele aspect een rol speelt: wat doe je mensen aan, vinden ze zo'n scan niet vervelend? Aan de andere kant ook het waardenaspect: hoe verhoudt het zich tot de privacy?
- Velen vragen zich af of de veiligheidskosten van een bekerfinale voetbal nog wel verantwoord zijn. Een mogelijke beoordeling: de bekerfinale met uitsupporters laten spelen, en de kosten betalen. Een waarde aspect hierbij: je niet laten kisten door hooligans. Maar daar staat tegenover dat er minder politiecapaciteit zou zijn in de rest van het jaar. Hierdoor zouden nieuwe risico's kunnen worden gecreëerd op onvoorziene plaatsen. Dat was een beoordeling die van mijn kant naar voren was gebracht in deze afweging.
- We zien dat het open en feestelijke karakter van Koninginnedag aangetast kan worden door een overmaat aan veiligheidsmaatregelen.
- Er worden vraagtekens gesteld bij de maatregelen die zijn genomen als gevolg van de aswolk boven Europa.

Allemaal voorbeelden waaruit blijkt dat veiligheid niet altijd een eenduidig begrip is, en een evenwichtige politieke en bestuurlijke afweging nodig heeft. Dat ze vereisen dat ze niet alleen maar beoordeeld worden naar het moment maar ook in de voortgezette dimensie, inclusief de invloed die de tijdsfactor kan hebben op de alertheid.

Er zijn legio praktijkvoorbeelden op een groot aantal beleidsterreinen die laten zien dat meer veiligheid niet uitsluitend positieve kanten heeft. U heeft vandaag verschillende van deze voorbeelden besproken.

Zelf heb ik hier ook als minister van Justitie mee te maken, bijvoorbeeld in het geval van incidenten met TBS'ers. Doel van dit systeem is dat we iemand op een verantwoorde manier laten terugkeren in de maatschappij. Aan de ene kant is dit systeem van behandeling en resocialisatie aantoonbaar succesvol. De recidivecijfers van TBS'ers zijn minder dan de helft van de recidive door andere veroordeelden. Aan de andere kant is het systeem nooit helemaal vrij van risico's op ontsnapping. Het is bij incidenten altijd weer een evenwichtsoefening om voldoende veiligheidsmaatregelen te nemen, en tegelijkertijd de goede kanten van het systeem intact te laten. Het leven moet doorgaan, dat is namelijk de bedoeling van het beheersen van risico's.

Laten we een blik werpen op de afgelopen decennia. In die periode 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 voorzorgsbeginsel. Dit komt erop neer dat de overheid steeds meer maatregelen neemt om garant te staan voor het afdekken van nog onbekende risico's. Door dit beginsel is de risicoperceptie van burgers een ijkpunt geworden voor het beleid en voor de uitvoering. **De consequentie is dat de overheid niet alleen verantwoordelijk is voor de aantoonbare mate van veiligheid, maar ook voor de mate waarin burgers zich veilig voelen.** Dat is een moeilijk te realiseren opgave.

Dan komen we bij de nazorg van gerealiseerde risico's. De mate waarin schadevergoeding moet worden gegeven staat in verband met de toereikendheid van de getroffen veiligheidsmaatregelen. Als die ontoereikend zijn geweest wordt er een hogere algemene aansprakelijkheid aangenomen dan wanneer er verzuim is geweest voor het treffen van voorzorgsmaatregelen.

Tegenover deze benadering zien we inmiddels een behoefte aan herbezinning op de rol van de overheid voor het garanderen van veiligheid en de vergoeding van schade achteraf. De Onderzoeksraad voor Veiligheid was een van de partijen die naar aanleiding van de Schipholbrand de behoefte formuleerde aan een referentiekader op dit terrein. Zulke referentiekaders moeten we uiteraard niet overschatten. Het gaat ook

dan om een goede verhouding tussen de abstractheid van de uitgangspunten en de concreetheid van het niveau van de te treffen maatregelen. Het is in ieder geval vakwerk en ik hoop dat we op dit terrein op de verschillende onderwerpen in staat zullen zijn het vereiste evenwicht te vinden.

Een andere vraag was of de vergaande maatregelen die toen zonder de pretentie van absolute zekerheid zijn genomen in de penitentiaire inrichtingen, ook genomen moeten worden in de andere sectoren. Of dat juist een indicatie is dat ze te ver zijn doorgeschoten.

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.

We kunnen dit niet voor elkaar krijgen zonder goede interactie met de samenleving.

U kent tenslotte allemaal de huidige praktijk, dat na een zwaar ongeval met veel mediabelangstelling de verantwoordelijkheid van de overheid centraal wordt gesteld. En dat er onmiddellijk extra veiligheidsmaatregelen worden geëist die niet altijd gekenmerkt worden door het onmiddellijke begrip dat daarbij een goede balans moet zijn.

Soms is er een discrepantie tussen wat lijkt te behoren tot de geaccepteerde risico's – ik noem de grote aantallen mensen die het slachtoffer worden in het wegverkeer – en de veel minder geaccepteerde andere ongevallen, bijvoorbeeld in het vliegverkeer. Hierbij spelen blijkbaar impliciete waarderingen van de risico's die we wel en niet accepteren een rol en ik denk dat het goed zal zijn om daarbij momenten van reflectie te vinden die niet te ver en niet te dicht op de gebeurtenissen zitten.

Er zal een evenwicht moeten zijn, dat niet alleen bepaald wordt door de onmiddellijke reactie bij het zich gerealiseerd hebbende risico, maar ook door wat we verschuldigd zijn aan degenen die we behoeden voor gevaren die niet te dragen zijn. Heel veel dank voor uw bijdragen daaraan, en we werken verder met wat u naar voren heeft gebracht.

HOOFDSTUK 2.

WORKSHOPS

Workshop 1: Burgers, bedrijven en instellingen

Inleiders Evelien Tonkens en Hans Onno van den Berg

Workshop 2: Media en politiek

Inleiders Marc Chavannes en Anne-Marie van Egmond-Stordiau

Workshop 3: Beleid en communicatie

Inleiders Michel van Eeten en Herman van Gunsteren

Workshop 4: Toezicht

Inleiders Ferdinand Mertens en Marcel Pheijffer

Workshop 5: Waarom lukt verandering niet?

Inleiders Margo Trappenburg en Ira Helsloot

Workshop 6: International obstacles

Inleiders Wim Voermans, Gregory Bounds, Florentin Blanc en Lorenza Jachia

Workshop 1:

Burgers, bedrijven en instellingen

Inleiding Evelien Tonkens (op basis van haar essay waarvan Tsjalling Swierstra mede-auteur is), antagonist Hans Onno van den Berg, gespreksleider Gabriella Bekman.

Inleiding Evelien Tonkens

Kunnen we nog wel omgaan met risico's? Angst, paniekvoetbal, 'keiharde' maatregelen, en symbool-politiek heersen alom. De laatste decennia zijn burgers systematisch bang gemaakt, terwijl ons tegelijkertijd de boodschap is meegegeven dat alles onze eigen schuld is en dat we er alleen voor staan en onze eigen verantwoordelijkheid moet accepteren. Een kwart eeuw jaar lang heeft het neoliberalisme ons **ingepeperd dat de burger op zichzelf moet vertrouwen**, want de staat is niet te vertrouwen. Dat de markt superieur is, omdat iedereen elkaar daar wantrouwt en juist daardoor dwingt efficiënt en goedkoop te werken.

Het individu telde nog als enige. **Politiek gaat niet over wat we willen bereiken, maar wat we willen vermijden.** Veiligheid werd vanaf het begin van de jaren negentig het belangrijkste doel, angst overheerst. Angst dat de aarde wordt opgeconsumeerd, angst dat oorlogen worden gevoerd vanwege de laatste schaarse grondstoffen, angst dat de opkomende Aziatische economieën ons voorbij streven en angst voor vreemdelingen.

De overheid heeft in steeds meer opzichten de bal bij de burger gelegd. Burgers moeten in toenemende mate hun eigen welzijn, gezondheid, zorg en sociale zekerheid kiezen en managen. De overheid was immers niet te vertrouwen. Ook was er minder vertrouwen in de wetenschap, getuige de ophef rond rapporten over de klimaatopwarming en de geringe opkomst bij de vaccinaties tegen baarmoederhalskanker en de Mexicaanse griep.

Hoe deze angstige fixatie op risicovermijding en veiligheid te doorbreken?

1. Herstel het onderling vertrouwen

Vertrouwen is niet alleen een gevoel, het is ook je lot in de hand van anderen leggen. We moeten af van de neoliberale wijsheid dat met ieders najagen van eigenbelang het algemene belang het beste wordt gediend.

2. Vermijd sterk individualiserende benadering van risico-omgang



Collectieve organisatie, verzekeringen en solidariteit zijn vaak efficiënter en dus goedkoper maar bovendien ook geruststellender. Ze maken het gemakkelijker om onzekerheid te accepteren: als het misgaat zitten we tenminste nog samen in hetzelfde schuitje. In Scandinavië gaan werknemers veel gemakkelijker het risico van werkloosheid aan dan bij ons omdat het vangnet van sociale zekerheid en hulp bij reïntegratie op de arbeidsmarkt veel beter geregeld is. Mensen accepteren ook gemakkelijker de risico's van verslaafden of ex-TBS-ers in hun buurt wanneer ze er zeker van kunnen zijn dat er een aanspreekbare instantie in de buurt is.

3. *Een goede afweging van risico's*
In een klimaat van gedeelde verantwoordelijkheid wordt het ook gemakkelijker om risico's te bespreken en tegen elkaar af te wegen, in plaats van slechts een risicovrij bestaan te beloven of te eisen. Er zullen altijd risico's blijven. Korte en lange termijn risico's staan onderling vaak op gespannen voet. Het risico dat een zedendelinquente TBS-er op proefverlof in herhaling valt is reëel. Maar met drastisch beperken of afschaffen van proefverloven vergroot je het risico op recidive. De bereidheid om TBS te ondergaan neemt erdoor af, terwijl ex-TBS-ers aanzienlijk minder recidiveren dan ex-gevangenen.
4. *Positieve idealen zijn nodig*
Met negatieve idealen zoals veiligheid blijft de blik beperkt tot risico's. De kunst is om grote idealen te koesteren maar deze na te jagen in kleine stapjes, blootgesteld aan permanente kritiek, in de geest van Karl Popper's '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.

Inleiding Hans Onno van den Berg

Er bestaat een groot spanningsveld tussen werkelijk bestaande risico's enerzijds en de angst die wij daarvoor hebben ('De mens lijdt het meest onder het lijden dat hij vreest'). Dit spanningsveld wordt nog ingewikkelder doordat we **risico's die wij zelf aangaan heel anders beoordelen** dan risico's die ons vanuit anderen bedreigen. En als de angst groot is en we het gevoel hebben dat het risico bij anderen vandaan komt, dan doen we een groot beroep op de overheid: bescherm mij! De volgende paradoxale voorbeelden illustreren dat.

- We laten ons op alle mogelijke manieren screenen (en zelfs uitkleden) om het risico op een terroristische aanslag te bestrijden, terwijl we veel nonchalanter omgaan met het risico op een verkeersongeluk hoewel dat risico vele malen groter is. De laatste

terreurdode in Nederland is Van Gogh enkele jaren geleden, terwijl er jaarlijks meer dan 700 mensen in het verkeer omkomen. Omkomen door terreur is enger dan omkomen in een verkeersongeluk (irrationaliteit), maar daarnaast denken we dat we het risico in het verkeer zelf kunnen beheersen (zitten zelf achter het stuur) en het risico op een terreuraanslag niet.

- We maken ons wel zorgen om voedselveiligheid in bijv. restaurants, maar lopen thuis veel meer risico's op bederf van voedsel en voedselvergiftiging. Meer in het algemeen geldt dat **hoewel er thuis veel meer ongelukken gebeuren dan op het werk, de veiligheid op het werk veel meer aandacht krijgt** (Arboregels versus voorlichting). Ook deze discrepantie is het gevolg van een risico dat we denken zelf te beheersen (thuis) en een risico dat ons door iemand anders wordt aangedaan (de werkgever).
- Veel mensen hebben overmatig veel vertrouwen in bepaalde mystieke geneeswijzen, van wichelroedes tot kruiden of lopen over vuur, waar niet zelden aanzienlijke risico's aan kleven, terwijl tegelijk met groot wantrouwen gekeken wordt naar de reguliere, zeer kritisch gevolgde, geneeskunde.

De beleving en het hanteren van risico's zijn dus in hoge mate irrationeel. Natuurlijk moeten we ons best doen die irrationaliteit te bestrijden met gedegen risicoanalyses en een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden van mensen zelf en de overheid die ons moet beschermen tegen risico's van anderen, maar we moeten erop rekenen dat irrationaliteit en risico nauw met elkaar verbonden zullen blijven en dat er bij bedreiging door derden steeds weer een groot beroep op de overheid zal worden gedaan.

De vraag is hoe we de omgang vanuit de overheid met risico's zo rationeel en realistisch mogelijk maken.

- Ten eerste helpt het zeer om vanuit de overheid **burgers en bedrijven zelf mee laten denken**. Bedrijven hebben zelf ook behoefte aan regels, omdat ze een groot belang hebben bij een level playing field, waarin eerlijkheid en veiligheid algemeen geldende randvoorwaarden zijn. Zij kennen zelf de belangrijkste risico's en kunnen dus ook het beste aangeven hoe je die zou moeten hanteren.
- Durf rationeel te zijn tegen de stroom in. Zeg hardop wat de veiligheidsrisico's zijn van bepaalde projecten, dat de kans op een overstroming in Zeeland eens in de 4.000 jaar is, dat het dragen van een helm op de bromfiets niet heeft geholpen om het aantal ongevallen met hersenletsel te verminderen. Natuurlijk moet je ook reageren op het beeld dat mensen hebben van risico's en incidenten, maar

reageer daarbij ook met onderbouwde en rationele afwegingen.

- Durf de verantwoordelijkheid te leggen waar deze thuishoort en neem ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid door gezamenlijk regulering vorm te geven. Bij grote aanbestedingen in de bouw is het aantal partijen dat daarbij is betrokken nu vaak zo groot dat niemand zich meer verantwoordelijk voelt voor het totaal. Benoem dat en reken daarop af. In Arbozaken wordt de werkgever nu vaak met verantwoordelijkheden opgezadeld die hij/zij nooit kan waarmaken, en waar een duidelijke eigen verantwoordelijkheid ligt van de werknemer. Een orkestdirecteur kan alleen maar verantwoordelijk zijn voor het geluidsniveau van het orkest, niet voor de akoestiek van de oefenplek van musici thuis. Die verantwoordelijkheid heeft hij/zij op dit moment wel.

Discussie

Vertrekpunten

- Burgers schuiven af, politici spelen paniekvoetbal, en ambtenaren moeten dat allemaal knarsetandend aanzien. De oplossing zou zijn dat burgers meer risico's accepteren en meer eigen verantwoordelijkheid nemen. Maar er zijn toch redenen waarom burgers zich terecht zorgen maken over risico's.
- **Grotere risicogevoeligheid is een teken van beschaving.** Bv. huiselijk geweld is in de laatste zo jaar verschoven van iets dat erbij hoorde tot iets waartegen bescherming is gekomen. Terecht dat de overheid zich daarvoor inzet.

Verantwoordelijkheden

- Het is een politieke keuze of bepaalde risico's individueel of collectief zijn. Als veilig fietsen een individuele verantwoordelijkheid is, dan is de oplossing een helm. Maar vind je dat het samen opgelost moet worden, dan moet er een veiliger fietspad komen.
- De overheid kan wel verantwoordelijk zijn voor voedselveiligheid, maar hoe verhoudt dat zich tot de burger die zelf moet zorgen dat zijn keuken schoon is? Die discussie moet over bepaalde soorten risico's wel gevoerd worden. Degene die het risico aangaat (bv. wintersport), draagt ook de gevolgen.

- Eigen verantwoordelijkheid heeft meestal betrekking op risico's linksonder in het kwadrant van Slovic (zie speech Brenninkmeijer), terwijl collectieve risico's meer in het kwadrant rechtsboven zitten. Dat toont aan dat **je moet differentiëren en niet komen met ideologische totaaloplossingen**. En toch is dat gebeurd. Voor zover we dat individualiserende verhaal nu bekritiseerd hebben (dwz dat burger meer eigen verantwoordelijkheid moet nemen), slaat de slinger eerder terug van de makkelijke individuele oplossingen naar de meer collectieve oplossingen.
- Zelfs bij de linksonder risico's kan de overheid kiezen voor actieve interventies. Bv. de verplichting om 3 verschillende snijplankjes te gebruiken in de keuken (uit hygiënisch oogpunt). In Zweden wordt daar zelfs op gecontroleerd.
- Het klinkt heel ouderwets, maar er zou dan toch een collectief vangnet moeten zijn. Door een gezamenlijke aanpak is er meer een collectieve verantwoordelijkheid van de risico's en incidenten.
- Maak burgers bewust van hun zelfredzaamheid en zorg dat dit ingebed wordt in de risicocommunicatie aan burgers (leg dus een relatie met de informatievoorziening). Nb. Zelfredzaamheid is niet hetzelfde als zelfverantwoordelijkheid.
- Gedeelde verantwoordelijkheid maakt het vervolgens ook weer complex. Risicobeheersing is geen zero-sum game: de verantwoordelijkheid die de een erbij krijgt, gaat er niet bij de ander af. Gezamenlijke betrokkenheid (bv. agent en wijkbewoners) hoeft niet per se gerelateerd aan verantwoordelijkheden.

De overheid

- Breng verschillen aan in de diverse risico's, zodat de maatregelen niet generiek worden vastgesteld voor alle risico's (dus maatregelen op maat).
- **Betrek burgers al vanaf het begin bij het normeren van risico's, in plaats van pas bij de operationele uitvoering van risicobeleid.** Maak het doel van de maatregel duidelijk en de visie die erachter zit en benoem de idealen. Idealen moeten gedeeld worden (bv. iemand die wordt uitgezonden op een militaire missie, die riskant is maar wel een collectief belang vertegenwoordigt).
- Juist wanneer de overheid verantwoordelijkheid neemt, doen burgers dat ook. **Wantrouwen is besmettelijk, maar vertrouwen ook!**

Workshop 2:

Media en politiek

Inleider Marc Chavannes (op basis van zijn essay),
antagonist Anne-Marie Stordiau-van Egmond, gespreksleider Alida Oppers



Marc Chavannes

Inleiding Marc Chavannes: 'Collectief vervreemd van risico'

Onze relatief hoog ontwikkelde samenleving is weg gegroeid van de mogelijkheid dat dingen mis kunnen gaan. Om uiteenlopende redenen leveren pers, bureaucratie en politiek stelselmatig hand- en spandiensten aan deze fictieve kijk op de werkelijkheid.

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 vooral vorm gegeven in financiële regelingen, vergoedingen voor geleden nadeel. Nu bezuinigen op dat soort regelingen al weer jaren de toon zet, kunnen nieuwe uitkeringsregelingen niet worden opgetuigd. Wat resteert zijn woorden.

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 uit dat zoiets 'bij ons' niet kan gebeuren. Ook zonder dat 'Den Haag' maatregelen neemt. Maar niet-aandraaien van de controleknoop was geen optie. Na een aantal jaren blijkt de regeldruk vergroot – en tegelijk valt moeilijk te bewijzen dat toegenomen toezicht nieuwe rampen heeft voor-

komen. Maar afschaffen van dergelijke regels met bijbehorende toezichtcarrousel is lastig en levert weinig politieke spaarpunten op.

Rijksambtenaren hebben een toegenomen neiging zich in te dekken na een ramp. 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 1980. Veel politieke ambtsdragers werken met het begrip 'schuldaansprakelijkheid' in plaats van met 'risico aansprakelijkheid'. P.H. Donner hanteert meestal de klassieke ministeriële verantwoordelijkheid, Hirsch Ballin neigt naar de schuldvariant. *Een ambtenaar die zich indekt stelt zijn bewindspersoon 'krachtig ingrijpen' voor*. Wetend dat het korte termijn publicitair soulaas biedt.

Naarmate de overheid de burger meer als klant is gaan aanspreken, wordt zij meer gezien als producent. O.a. van een bestaan zonder al te grote zorgen. Dat brengt een *garantie-verwachting* met zich mee. En aansprakelijkheidstelling passend binnen de Amerikaanse claimcultuur. Het heeft een passief type burgerschap met zich mee gebracht.

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 zijn dan ook: wiens schuld was het, en wat gaat u er aan doen om herhaling te voorkomen?

Stel de minister antwoordt: niks, sommige dingen gaan mis, dat zal altijd zo blijven. Dan zijn weinig journalisten deskundig genoeg inzake jeugdzorg, medische 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 die beleidsreactie heeft gekost/opgeleverd. Het zou goed zijn als wij als volk zo veel over hadden voor een goed opgeleide en geïnformeerde pers dat we op radio en tv en in de krant weerstand zouden kunnen

bieden tegen, 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.

De pers is niet schuldiger aan deze onwenselijke beleidscyclus dan andere deelnemers. Alle betrokkenen zouden vaker de verleiding tot pavlov-reacties moeten doorbreken. Gedocumenteerd moedig zijn kost meer werk op korte termijn dan toegeven en een heel bewerkelijk traject lanceren dat het basisrisico niet of nauwelijks vermindert. In allerlei gevallen (aswolk, griepgolf) is de *pers niet eens nodig om een paniek/risicobestrijdings-logica op gang te brengen*.

Stuurt u me maar minder bekende, uit het ambtelijk leven gegrepen voorbeelden van deze heilloze cyclus. Als we het mechanisme collectief leren doorzien kunnen journalisten, ambtenaren en politici elkaar beter bij de les houden.

Inleiding Anne-Marie Stordiau-van Egmond: ‘Regie op risico en incident’

Elke ambtelijke conferentie waar beleidsprioriteiten worden vastgesteld, eindigt steevast met de verzuchting: “nu nog een minister die bij een risico-incident tegen de Kamer durft te zeggen, daar doe ik niets aan want de kans dat iemand slachtoffer wordt van zo iets is minimaal”. De politieke werkelijkheid is een andere. De manier waarop een bewindsman onder hoge druk met een incident omgaat, is vaak de *lakmoesproef voor de houdbaarheid van zijn ministerschap. Voor Kamerleden is zo’n voorval de kans om zich te profileren* door een vraag te stellen of een spoeddebat aan te vragen. Aandacht is doorslaggevend voor hun plaats op de lijst.

Media op hun beurt leven van incidenten omdat die nieuws opleveren en goed zijn voor oplage- en kijk/luistercijfers. Journalisten en politici houden elkaar in een steeds klemmender wurggreep en schromen niet elkaar de bal toe te spelen. Zonder media geen escalatie. Ook de publieke omroep kan zich aan dit fenomeen steeds minder goed onttrekken. Recente voorbeelden als het meisje Milly, Saban B., Koos H., etc. zorgden voor bijna avondvullende programma’s. Steeds vaker bepaalt de opening van de Telegraaf wat de rest van de dag het nieuws wordt. Ook kwaliteitsmedia ontkomen niet aan de trend van rampentelevisie en worden getrokken naar het niveau van “Hart van Nederland”.

Voor een bewindsman is daardoor de keuze tussen niets doen en wel iets doen bij een incident soms nogal digitaal. Moet de opening van de krant zijn “minister

neemt maatregelen” of “minister in het nauw”? Veel meer smaken zijn er meestal niet als de publieke verontwaardiging tot een maximum is opgevoerd. Het is *zeker niet altijd de schuld van de media als er een hype ontstaat*. Even zo vaak is een voorval een wake-up call voor een structureel gebrek. Serieuze incidenten met ontsnapte tbs-ers hebben gezorgd voor een betere risicotaxatie bij verlofbeleid, om maar een voorbeeld te noemen.

Media zullen zich nooit een collectieve zorgplicht ter voorkoming van ongewenste maatschappelijke effecten laten opleggen. De behoefte van politici om zich te manifesteren zal, zeker in het licht van de enorme opmars van de sociale media, alleen maar toenemen. Er zit niet veel anders op dan te accepteren dat het zo zal blijven. De vraag wordt dan veeleer hoe de hype rond het risico beheerst kan worden.

Justitie is een enorme organisatie met veel uitvoering en veel kansen op ernstige gebeurtenissen. Alle verzelfstandiging ten spijt, de minister van Justitie zal altijd naar de Kamer geroepen worden als zich een incident heeft voorgedaan en dat zijn er, getuige de druk van het aantal Kamervragen en spoeddebatten, vele. Sinds een paar jaar werkt het ministerie met een *incidentenstrategie*, een soort checklist bij publicitaire en dus politieke risico’s. Beleid, uitvoering, juridische en communicatiedeskundigheid worden aan een tafel gezet om feiten te verzamelen, media te monitoren, de historische en politieke context te beoordelen etc. Die tafel doet een voorstel voor de gedragslijn van de minister. De enorme omloopsnelheid van nieuws vraagt om tempo maar men voorkomt ook dat onjuiste diagnose of speculatie als een boemerang op de bewindsman terugslaat. Door deze vuistregels wordt de reactie op incidenten beter gereguleerd.

De laatste tijd komt er ook nog hulp uit onverwachte hoek. Door het hoge aantal aanvragen loopt de Kamer enorm achter met de spoeddebatten. Dat geeft ruimte om zaken goed uit te zoeken en de juiste remedie te vinden. Tegen de tijd van het debat is de aandacht van de media verslapt, de hitte eraf en overlegt men zakelijk. De beste regisseur van de waan van de dag en van hyperventilerende politici en media op dit moment is dus de voorzitter van de Tweede Kamer.

Discussie

Collectieve gevangenschap

- We hebben het idee dat dingen mis kunnen gaan, dat het leven onvoorspelbaar en onbeheersbaar is, tot op grote hoogte weggeredeneerd. Het publieke discours gaat ervan uit dat dingen die mis gaan een kwestie zijn van beter vooruit denken en organiseren. Dat is een misverstand. Sommige keuzes impliceren nu eenmaal risico's, denk aan de TBS regeling.
- De pers is verwickeld in concurrentie en heeft financiële problemen, politici willen herkozen worden, deskundigen willen risico's aantonen. In die binnencirkel kent iedereen elkaar (pers, politiek, bureaucratie), maar er omheen zit een schil van publiek en bedrijfsleven, dat anders communiceert en reageert.
- De maatschappij zou moeten accepteren dat incidenten gebeuren. Desondanks draaien we de controleknop aan na incidenten zoals bij Enschede en Volendam. *Terwijl zulke gebeurtenissen op zichzelf waarschijnlijk al genoeg zijn om mensen wakker te schudden en bewustzijn te creëren.*
- Idealiter onderkennen politici het voorkomen van incidenten (c'est la vie); momenteel blijken politici echter moeilijk te kunnen relativiseren, wat onvrede over oneerlijkheid tot gevolg heeft.
- Het bijstellen van deze cultuur is grotendeels afhankelijk van attitude, zoals verschillen in persoonlijkheid tussen ministers illustreren. N.B. Is het sturen en vormen van politici ook een uiting van de maakbaarheidsgedachte?

De burger als klant

- De overheid spreekt de burger aan als klant, waardoor bijvoorbeeld gemeentebesturen (en Kamerleden) niet altijd weten hoe burgers vertegenwoordigd moeten worden.
- De burger wil zo weinig mogelijk overheidsbemoeienis, totdat er sprake is van een incident.
- *Ook de pers ziet een incident als het gevolg van falen, vandaar dat ze doorvragen naar oorzaken en preventieve maatregelen.* De expliciete media-aandacht kan tot een hype leiden. De media zouden moeten meedenken over risicowanen en de burger tenslotte zou haar eigen verantwoordelijkheid moeten invullen.

Kennislacunes en het dilemma ratio versus emotie

- In het publieke debat wordt de term risico vaak op een oneigenlijke manier gebruikt. Risico betekent: kans x effect. Maar als een risico onbekend is, kun je het ook niet kwantificeren.
- Intussen heeft de overheid steeds minder expertise als gevolg van bezuinigen en uitbesteding. De Mexicaanse griep illustreert het belang van experts. Kennis moet beter georganiseerd worden en de Kamer zou gebreken moeten aanvullen door een juiste (de)selectie procedure.
- Het is een *valkuil om direct te reageren op incidenten terwijl feiten nog niet compleet zijn.*
- Feiten worden bovendien niet kritisch bekeken (denk aan de affaire rondom het Catshuis). Burgers zijn niet geïnteresseerd in louter positieve berichten.
- Stilstaan bij het feit zelf kan effectief zijn (reactie Giuliani versus Bush na 9/11). Het advies zou zijn om bij incidenten niet direct door te rennen maar emotie de tijd te geven en aandacht te hebben voor een juiste (maatschappelijk gewenste) reactie.

Conclusies

- Zowel pers als politiek kunnen bijdragen aan een overreactie op een incident, vooral als tijd, kennis of inzicht ontbreken om de eigen rol goed in te vullen.
- We moeten kritisch zijn op allerlei schijnoplossingen. Daar is wel deskundigheid voor nodig, zowel bij de overheid als bij de media.
- Je kan je beter voorbereiden op incidenten. De Incidentenstrategie van Justitie laat een systematische aanpak zien. Een lerend systeem kan worden opgebouwd om falend systeem te herstellen.

Workshop 3:

Beleid en communicatie

Inleider Michel van Eeten (op basis van zijn essay),
antagonist Herman van Gunsteren, gespreksleider Jacques Handelé

Inleiding Michel van Eeten: 'De diva en het noodlot. Kan de kiezer worden behaagd met fatalisme?'

In de meeste necrologieën over Hans Dijkstal, de pas overleden oud VVD-politicus, werd aangehaald dat hij kiezers ooit typeerde als "verwende diva's". De kiezers hadden die typering verdiend, vond Dijkstal, omdat ze de neiging hadden om de overheid verantwoordelijk te stellen voor alle denkbare risico's.

Veel politici en bestuurders denken dat de burger zo in elkaar zit. Het gevolg is een overheid die dwangmatig en overtrokken reageert op incidenten. Als we dit dwangmatige patroon willen doorbreken, dan moeten we de politieke rationaliteit serieus nemen. Met andere woorden: zijn er politieke boodschappen die de fatalistische acceptatie van bepaalde risico's overtuigend weten te verkopen?

In het huidige politieke debat ontbreekt fatalisme. Er ligt min of meer een taboe op. Het is niet moeilijk om te begrijpen waarom. Een risico is de kans op leed. Kans laat zich moeilijk verbeelden, leed des te beter. In het debat domineert dan ook dat laatste. Politieke standpunten gehoorzamen doorgaans aan een eenvoudig moreel schema: Er is leed, dus er moet iets gebeuren. Het leed moet opgeheven worden. Dat schema noemen we ook wel: 'engagement'.

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 als snel als cynicus gediskwalificeerd.

Dit mechanisme wordt versterkt door het feit dat elke vorm van leed als vermijdbaar kan worden voorgesteld. Kijk maar naar de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Deze raad 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.

Kortom, de spelregels van het politieke debat zijn weinig gunstig voor fatalistische boodschappen, voor acceptatie van risico's. Toch dwingen de omstandigheden bestuurders en politici soms om een zeker fatalisme te vertolken. Een bekend voorbeeld daarvan is de mantra "honderd procent veiligheid bestaat niet". Die boodschap is even waar als onverkoopbaar.

Het herhalen van de *mantra dat honderd procent veiligheid niet bestaat, komt op emotioneel niveau over als je eigen straatje schoonvegen*. De vertolker van de boodschap 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*. De verkondiger draagt zelf geen gevolgen voor de acceptatie van dat risico. Elk weldenkend mens wantrouwt zo'n boodschap. Daar hoeft je geen verwende diva voor te zijn.



Michel van Eeten

En toch wil je dat punt af en toe kunnen vertolken omdat het wel degelijk zinnig is. Hoe zou je dan wel fatalistische acceptatie kunnen opnemen in een effectieve politieke boodschap? De Amerikaanse psycholoog Drew Westen laat in zijn boek *The Political Brain* zien wanneer een politieke boodschap effectief is. Je moet dan niet dit soort algemene principes gebruiken, maar principes die wat minder abstract zijn doordat je ze op een concrete situatie toepast. Dus dan zeg je: in dit geval gaat de overheid daar niet over, want (en dan komt er een soort principe). Bv. ‘we kunnen niet alles voorkomen, want dan sluiten we Nederland op’. Je moet het dus verbinden met een principe, een principe dat van de acceptatie meer maakt dan een soort dociele berusting. Een voorbeeld: ***degene die profiteert van het risico, moet het ook mede dragen. Degene die het risico draagt, moet ook meeprofitieren van dat risico.***

In Barendrecht was er blijkbaar niets aantrekkelijks voor de gemeente of voor de bewoners om die CO₂ opslag te steunen. Toch waren er twee mogelijkheden om de risico's acceptabeler te maken. Ten eerste: de initiatiefnemers van de opslag dragen, voor zover mogelijk, het risico samen met de bewoners. Bv. door financiële garantstelling (ook al is dat voor gezondheidsrisico's wellicht wat schamel). Binnen het bedrijf Dupont bestaat het beleid dat de directeur van een chemische installatie op het terrein moet wonen. Daarmee laat je zien: die risico's die ik u vraag te accepteren, draag ik zelf ook. Het is meer dan symboliek. Veel onderzoek laat zien dat ***technische installaties onveiliger zijn naarmate de politieke en economische elite er verder vandaan woont.*** De tweede mogelijkheid om de risico's acceptabeler te maken: de bewoners dienen, voor zover mogelijk, mee te profiteren van het nemen van het risico. Geen van beide opties vereisen dat de risico's krampachtig worden teruggedrongen met meer regels.

Kort na de aanslagen op de Twin Towers riep senator John McCain op tot meer moed. ‘Stap in vredesnaam in dat vliegtuig. De kans is erg klein dat je wordt aangevalen door een terrorist. En zelfs al zou dat gebeuren: wil je werkelijk de rest van je leven zitten bibberen achter een dun laagje bescherming? Dat is geen leven dat waard is geleefd te worden.’ (later opgenomen in zijn boek *Why Courage Matters*). Zo geeft hij elke tv-kijker op zijn driezitsbank de mogelijkheid om zich te onderscheiden van een angstig, dociel slavenbestaan en te denken: nee: zo iemand ben ik niet. Ik ben iemand die zich niet aanstelt, die dit wil dragen en die zich niet van de wijs laat brengen. Berusting en acceptatie is zo dus geen passieve situatie, maar een actieve keuze voor onverstoortbaarheid.

Het doorbreken van de dwangmatige overheidsreactie op risico's heeft dit soort principes nodig. Ze geven de acceptatie van risico's een aantrekkelijkere betekenis dan de dociele berusting in het eigen lot. Die zin kan allerlei vormen aannemen. Wederkerigheid, onverstoortbaarheid, opoffering. ***Als mensen ergens meer naar verlangen dan bescherming, dan is het naar zingeving.*** Dat geldt ook voor verwende diva's.

Inleiding Herman van Gunsteren

Merkwaardig vind ik het om de burger als een soort buikspreekpop voor te stellen. Het is waar, er wordt veel over en namens hem gepraat, maar in een democratie kan hij toch ook zelf zijn stem laten horen. En wat weten we eigenlijk van de burger? Is hij wel ‘een verwende diva’, voelt hij zich wel bedreigd? Onlangs vroeg ik enkele Volendammers of het klopt dat praktisch iedereen in dat dorp werk heeft. Ze beaamden dat en vertelden, toen ze hoorden dat ik politiek bestudeerde, dat ze bij wijze van waarschuwing weliswaar op Fortuyn en Wilders stemden, maar dat ze als het erop aan kwam natuurlijk CDA zouden kiezen.



Herman van Gunsteren

Michel signaleert een risico-regelreflex. Veroorzaker daarvan zou het politieke spel zijn. De reflex wordt echter, zo weten we uit onderzoeken van cognitieve psychologen als Tversky en Kahnemann, ook gevoeld door de werking van ons brein. ***Een evenwichtige inschatting van risico is contra-intuïtief, vaak strijdig met***

de ‘natuurlijke’ waarnemingen en oordelen van gewone mensen (ook die van de cognitieve psychologen zelf). **Onder invloed van een schokkende gebeurtenis verandert de inschatting van het risico.** Risico = kans x waarde. De kans blijft gelijk, maar de waarde wordt negatiever.

Kiezers behagen met fatalisme lijkt me moeilijk. De fatalist leeft op de korte termijn, afspraken komt hij niet na. Regeren is vooruitzien. Een overheid die fatalisme verkoopt is eigenlijk geen overheid meer.

Risico dient van onzekerheid onderscheiden te worden. **Wie de taal van risico bezigt waar onzekerheid/onwetendheid heerst, misleidt.** Risico is kwantificering: getallen, volatiliteit, standaard deviatie. Bij onzekerheid is kwantificering een slag in het duister. Op onvoorspelbare gebeurtenissen bereid je je voor door het ontwikkelen van veerkracht (het vermogen om met verrassingen om te gaan zodanig dat kernwaarden behouden blijven). Het terrein waarop risicoanalyse zinvol kan worden toegepast is dus niet onbegrensd.

Ook waar een aanpak in termen van risico in beginsel zin heeft kan een overheid in de problemen raken. Terwijl de berekening van risico in de Gouden Eeuw ons in staat stelde om verantwoord te durven, te ondernemen, gaat het bij de eigentijdse Nederlandse overheid vooral om tegenhouden, om voorkomen van onheil. Deze nadruk op preventie betekent eigenlijk een terugkeer van het maakbaarheidsdenken van de jaren zeventig. Toen in dienst van emancipatie, nu van behoud, maar in beide gevallen gebaseerd op een overschatting van kennis van de maatschappij. **Om preventie te realiseren moet vaak het gedrag van burgers veranderen.** Wie, zoals velen de laatste decennia, meent dat het gedrag van burgers vooral bepaald wordt door hun cultuur, zal in die cultuur een aangrijpingspunt voor verandering zoeken. Van overheidswege morrelen aan de cultuur van burgers....vroeger heette dat hersenspoeling.

Beter lijkt het om een risico aanpak te plaatsen in het teken van verantwoord durven. Dat deed Aaron Wildavsky in zijn Searching for safety onder het motto ‘the secret of safety lies in danger’. **Wie altijd veilig wil zijn zal nooit ervaring met gevaar opdoen en juist daardoor kwetsbaar worden.** Wildavsky bekritiseerde onder meer de overdreven presentatie van de gevaren van kankerwekkende stoffen. Toen hij zelf kanker bleek te hebben reageerde hij met humor. Vlak voordat hij zes maanden later stierf werkte hij, samen met de antropologe Mary Douglas, aan zijn laatste publicatie. Die ging over ‘Jokes’.

Discussie

Perceptie van risico's

- De vliegcrash bij Tripoli (60 Nederlandse doden) is verschrikkelijk, Daar willen we alles van weten, ook wie er schuldig is en of het voorkomen had kunnen worden. Maar in 2 weken tijd komen er net zoveel mensen om bij alledaagse auto-ongelukken. Daar geven de media nauwelijks aandacht aan.
- Waarom wordt er rationeler gereageerd op kleine ongelukken, en wordt dit meer geaccepteerd? Heeft dit te maken met perceptie of hoe iets gebracht wordt? **We zouden iets kunnen leren van hoe we omgaan met kleine ongelukken.**
- Van Gunsteren: in Nederland is er maar 1 geval van terrorisme geweest (Van Gogh), en dat was op 1 persoon. Er is echter ook aandacht door het persoonlijke verhaal. Groot door aandacht.
- Hier is veel onderzoek naar gedaan, een aantal redenen waarom kleine ongelukken sneller geaccepteerd worden:
 - Frequentie: hoe vaker iets gebeurt, hoe normaler het is.
 - Overleving: grote ongelukken krijgen meer aandacht, omdat de kans kleiner is dat iets gebeurt.
 - Is het een menselijke fout of een systeemfout? Dit maakt uit voor de acceptatie.
 - Vrijwillig of onvrijwillig: Kies je iets zelf of wordt het opgedrongen?
- In een samenleving moet je bepaalde risico's accepteren omdat ze bij het leven horen. Misschien zelfs die 1750 onnodige ziekenhuisdoden.
- Een risico verandert doordat de negatieve waarde ervan verandert.

Eigen verantwoordelijkheid van de burger

- Eigen handelingen (zie film over bomen in de tuin) moeten vallen onder eigen verantwoordelijkheid. Een boom van 20 meter in je tuin die zwak is, kan omwaaien en dit moet men zelf beseffen: gezond verstand.
- Bepaalde mate van gezond verstand moet meer geactiveerd worden.
- Verschil tussen bekende en niet bekende risico's. bekende risico's daar kun je iets tegen doen. Af en toe heb je kennis nodig om er verantwoordelijkheid over te kunnen nemen.
- Voorbeeld van een risico waar te weinig eigen verantwoordelijkheid is genomen: obesitas. Obesitas heeft echter te maken met een ongezonde leefstijl: je kunt mensen niet dwingen gezond te leven. Gevolgen van slechte levensstijl dragen mensen deels zelf, maar heeft ook een grote

belasting op de rest van de samenleving. Men moet 'vrij zijn om te leven'.

- In hoeverre moeten mensen zelf meer betalen voor wat ze veroorzaken?
- Er is een verschuiving van aansprakelijkheid waarneembaar, richting de overheid.
- Het constant veiliger maken van de omgeving leidt naar verkleining van de vrijheid en aantasting van de cultuur.
- Mensen als Guusje ter Horst en Uri Rosenthal vinden: veiligheid gaat voor vrijheid. Aanwezigen vinden dat vrijheid voor moet gaan.
- Laten we **onderscheid maken tussen een risico en het overtreden van een regel**. Dat is lang niet altijd hetzelfde.

Rol van beleid en communicatie

- Een redelijke burger moet over feitelijke informatie kunnen beschikken, maar wie verstrekt die? Is dat de rol voor de overheid?
- Probleem bij onbekende risico's: anderen vertellen wat gevaarlijk is, maar je weet niet wat waar is. Er zijn bovendien veel loze waarschuwingen door wetenschappers. Wetenschappers hebben de **neiging om de risico's op het eigen vakgebied stelselmatig te hoog in te schatten**.
- Van Gunsteren: je kunt niet altijd zeggen over een onderzoek; 'daar is discussie over mogelijk'. Perceptie van bepaalde dingen is niet vrij.
- Als de overheid heel duidelijk maakt wat wel zijn verantwoordelijkheden zijn, dan is ook duidelijk wat niet.
- Een ramp heeft ook weer effect op de perceptie van de volgende. Zolang iets zich niet heeft voorgedaan denkt iedereen: het zal wel veilig zijn, er gebeurt nooit wat, de overheid heeft dat goed onder controle. Maar dan gebeurt er wat, en dan zie je precies het spiegelbeeld, en dan wordt er gezegd: het is niet goed geregeld. Dus je doet het als overheid in die zin ook nooit goed.
- Natuurlijk kan de overheid niet overal verantwoordelijk voor zijn. Er moet een balans gevonden worden tussen wat de overheid doet en wat de burger doet.
- Voorzorgprincipe: raar principe, maatregelen kunnen zelf ook een risico vormen. De balans is te ver doorgeschoven.

- Fietsers kosten de samenleving veel schade omdat er veel ongelukken zijn waarbij fietsers betrokken zijn. Maar het is geen optie om allemaal maar in de auto te stappen! Dat is een voorbeeld van een maatregel met eigen risico's, en is absurd.
- Van Eeten: hebben we een plicht om alles veiliger te maken? Dit vind ik raar. De huidige toestand tolereren is toch prima?
- Je kunt zeggen: hier zijn we voor en daar stopt het, dan is het maar duidelijk, maar **je wordt er op de een of andere manier toch ingerommeld**. Daar zijn voorbeelden van, dat een minister dan zoveel kritiek krijgt vanuit de Kamer dat hij inbindt. Er is altijd druk om geen genoeg te nemen met dat antwoord.
- Inhoudelijke kennis moet terug in het ministerie. Maar er zijn veel verschillende opvattingen over wat de juiste oplossing is, zeker voor complexe problemen (veel cognitieve onzekerheid). Het gaat om samenlevingsvraagstukken, waar uiteindelijk meestal een politieke afweging nodig is, ook zonder finale waarheid van de deskundigen.

Conclusies

- We moeten waken voor het welzijnsrisico. Keerzijde van de medaille zijn de effecten van beleid, zoals aantasting van vrijheid.
- Er wordt te vanzelfsprekend vanuit gegaan dat iets doen altijd beter is dan niets doen (categorische moraal).
- Niet alleen risico's beperken, maar ook verdelen van voor- en nadelen (zoals Barendrecht, of directeur die naast zijn fabriek woont).
- De kans op een ernstig ongeluk wordt niet groter doordat het een keer mis gaat, maar toch is dat wat mensen denken. Risico is dus eigenlijk niet kans x effect, maar kans x de waarde van het gevolg.
- Waar ligt de grens tussen individuen en overheidsverantwoordelijkheid?
- Overheid moet in communicatie beseffen dat burger zelf bepaalt welke waarde hij aan die informatie hecht (bv. keuze om te vaccineren).
- De mogelijkheid om vergissingen toe te geven is belangrijk voor de overheid. Je moet niet altijd gelijk willen hebben, je verspeelt daarmee gezag.

Workshop 4:

Overheidstoezicht

Inleider Ferdinand Mertens (op basis van zijn essay),
antagonist Marcel Pheijffer, gespreksleider Martin Flier



Ferdinand Mertens

Inleiding Ferdinand Mertens: 'Toezicht als vitaliserende kracht'

De Dag van het Risico roept ons op om met risico's ontspannen ('gezond'!) om te gaan. Toezicht wil risico's voorkomen door ze te (doen) beheersen. Daar is niks op tegen en alles voor. Dat is tegelijk ook de tragedie van het toezicht: als er niks ernstigs gebeurt dan lijkt het toezicht overbodig. Maar zo'n vaart zal het wel niet lopen – er gebeurt altijd wel iets, is het niet vandaag, dan wel morgen. Ik zie toezicht als dynamische kracht in een samenleving. Een kracht die tart wat er is, die uitdaagt om zaken scherp te krijgen. Ze doet dat met alle middelen die de open en deliberatieve samenleving kent. Openheid en het debat aangaan zijn daarbij belangrijke kenmerken, meer nog dan gelijk krijgen. Onafhankelijkheid van geest, niet 'embedded' zijn behoren ook tot de kenmerken.

Hoe moet je zo'n toezichthouder in de wereld zetten? Zijn we daar dichtbij of staan we hier heel ver van af?

Om ongevallen te voorkomen moeten barrières opgeworpen worden om de gevolgen van het ongeval te beheersen. Dat plaatje is ook in de VS gesneden koek. Hoe kan het dan zijn dat voor zo'n enorme boorinstallatie in de Golf van Mexico geen scenario's beproefd zijn die passen bij de olieramp die nu plaatsvond? Dat was toch geen onbekend risico, dat is toch een mogelijkheid die je direct onder ogen kunt zien en de vraag kunt stellen: wat doen we als de buis afbreekt – de beroemde 'blow out' – en de afsluiter niet werkt? De toezichthouder vraagt dat bij de eerste 'safety-case' presentatie van de ontwerper van de installatie. En dan neemt hij toch geen genoegen met het antwoord "dat zien we dan wel". Integendeel, hij vraagt: "wat zijn uw barrières in dat geval", en: "heeft u die uitgetest en werken die? Laten we samen dan eens naar uw proefnemingen gaan kijken". Dat klinkt zo eenvoudig, en dat is het ook, maar waarom is het dan nagelaten? Want bij de Deepwater Horizon was verwarring alom over wat te doen.

De toezichthouders zijn geprofessionaliseerd – daar heb ik hard aan meegewerkt. Maar wat betekent het om geprofessionaliseerd te zijn? Dat iedereen het kan als je maar de recepten volgt? Helaas is **professionalisering vaak een synoniem voor versimpeling**. Wanneer toezicht een routine wordt – hoe professioneel ook – wordt het obsoleet. We werken en leven in werelden waarin voortdurend krachten werken die systemen en organisaties voortstuwen. Soms zichtbaar, soms onzichtbaar, soms gaat de stuwing de goede kant op, soms niet. En vaak zien we van alles maar weten we niet wat ervan te vinden. In mijn zienswijze zitten toezichthouders daar midden in en is hun betekenis dat ze kijken, en dat ze zo goed weten dat ze meer zien dan een willekeurige toeschouwer – ze hebben een stevige intelligence achter zich staan. Dat kijken richt zich niet alleen op facetten en aspecten die al geroutiniseerd zijn maar ook op de opkomende kwesties. Ze hebben een neus voor het opkomende ‘kwaad’ en ze laten zich niet bij de neus nemen. Vertrouwen is geen woord dat in hun lijfspreuk voorkomt, wantrouwen ook niet, maar sepsis is misschien een passende duiding van de beroepshouding.

Stellingen:

- Toezicht is gericht op preventie en dus om het ‘kwaad’ te voorkomen; wanneer alles goed gaat lijkt het er op alsof toezicht geen zin heeft en we dus wel zonder kunnen. Voor de beeldvorming over toezicht is dat een probleem.
- Na een opvallend incident zit het toezicht al gauw in het beklagdenbankje – vaak nog eerder dan de verantwoordelijke partij bij wie het incident plaats vond. Het **falend toezicht is dan een nog interessanter issue dan de falende onderneming**. Wat te doen om hier tot een meer evenwichtige beoordeling te komen?
- Toezichtorganisaties zouden meer dan tot nu het geval is regelmatig inzicht moeten geven in hoe de zaken ervoor staan in de maatschappelijke sectoren waar het toezicht op gericht is, en ze moeten pro-actief het maatschappelijke debat voeden over nieuwe vraagstukken, trends en problemen in het systeem-onder-toezicht.

Inleiding Marcel Pheijffer: ‘Risk appetite. Risico’s durven nemen’

In zijn essay en inleiding leverde Ferdinand Mertens nuttige inzichten. Als antagonist maak ik daarbij graag enkele kanttekeningen, enige tegendraadsheid is mij niet vreemd.

Mertens stelt bijvoorbeeld ‘Toezicht houden is moeilijk’. Ik zie dat anders. Toezicht houden in de zin van de juiste feiten boven tafel krijgen opdat deze binnen een bij de toezichtstaak passend normatief

kader kunnen worden geplaatst, is niet moeilijk. Onderzoek naar kwesties zoals de Volendamse café-ramp, de brand in een cellencomplex op Schiphol en in de financiële sfeer (Icesave, DSB en diverse boekhoudschandalen) laten vaak zien dat overheidsfunctionarissen over toereikende handavingsinformatie beschikken. Maar ook dat ze vaak nalaten adequaat in te grijpen. Te lief zijn. Lankmoedig. Te bevreesd of te lui om de discussie met onder toezichtgestelden aan te gaan. Of omdat ze door laatstgenoemden ingekapseld zijn. Toezichthouders leven vaak in een angstcultuur van ‘better safe than sorry’. Het probleem is niet dat toezichthouden moeilijk is, **het probleem is dat veel toezichthouders te soft en weinig doortastend zijn**. Het gaat vaak niet aan om in geval van dergelijke analyses te wijzen op ‘hindsight’ of de ‘kennis van nu’. Degenen die dat doen zijn blijven steken in de ontkenningfase, ontkennen hun verantwoordelijkheid en steken de kop in het zand. Vaak hoort deze echter in de strop. Stop met de zachte heelmeeesters en voorkom stinkende wonden.

Mertens stelt dat er teveel van toezicht wordt verwacht. Ik waag dat te betwijfelen. De ‘gesloten oester-cultuur’ van toezichthouders maakt dat het maatschappelijk verkeer te weinig inzicht krijgt in de handelwijze van toezichthouders in gevallen waarin het er echt om gaat. Wederom kan ik verwijzen naar de eerdergenoemde kwesties. Zo schetst De Nederlandsche Bank naar buiten toe graag het beeld dat in het geval van de DSB Bank adequaat toezicht is gehouden. Uit inmiddels openbaar geworden stukken – leve de onderzoeksjournalistiek! – kan ook het tegendeel worden geconcludeerd. Wat daar ook van zij: **toezichthouders horen aan openbare zelfreflectie te doen, verantwoording af te leggen** en zich niet louter te verschuilen achter (vermeende) geheimhoudingsplichten. Daardoor kunnen de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer beter en eerlijker worden gemanaged. Maar belangrijker nog: zo kan gezag worden verworven. Gezag dat toezichthouders vaak ontberen onder de onder toezichtgestelden en daarom wordt vervangen door ingewikkelde regels die ontwijkgedrag uitlokken. Dat is het ware probleem!

Tot slot het volgende. Op de Dag van het risico proefde ik een neiging bij velen tot risicobeheersing. Een houding alsof de doelstelling van toezicht het uitbannen van risico’s zou moeten zijn. Ik neem daar afstand van. Risico’s kun je niet uitbannen. En je moet het niet eens willen: de kosten daarvan zijn veel te hoog. Bovendien **slaat risicobenaauwheid kansen dood**. Ondernemen staat synoniem voor risico nemen. Waar het wel om gaat is dat burgers, ondernemers, toezichthouders en andere betrokkenen zo goed mogelijk in staat

worden gesteld risico's te onderkennen, te wegen en zo nodig te mitigeren of juist te nemen. Zo gaat het er bij beleggingsproducten om, de risico's duidelijk te maken. Degenen die bereid zijn meer risico te nemen, hebben de kans meer rendement te behalen. Althans indien het goed gaat en de risico's zich niet manifesteren. Doen deze dat wel dan ontstaat juist een veel lager of zelfs negatief rendement.

Kortom: *risico's zijn niet altijd negatief en moeten niet per definitie worden uitgebannen*. Ik spreek dan ook liever over het neutraal geformuleerde 'risk appetite': de mate waarin iemand risico's aandurft.

Discussie

Rol van de inspecties

- Een toezichthouder kan het moeilijk hebben met een dubbele opdracht: preventief en repressief toezicht zijn moeilijk verenigbaar in één persoon. De strakke organisatie van de strafrechtelijke repressie (duidelijk en bewijsbaar delict vereist) is een belemmering voor een preventieve risico-benadering.
- Er blijft een dilemma tussen meedoen en praten met de sector versus onafhankelijk en kritisch opereren.
- Toezicht is meer preventie dan repressie. Toezichthouders zouden zich meer moeten presenteren als een hoog beschaafde overheid. Dat is een veel positiever beeld dan dat van de repressieve overheid.
- Bij het ontwikkelen van hun communicatie met het toezichtsveld moet het de toezichthouder wel gegund zijn om dicht bij het veld te staan, zonder direct naar handhavingsmiddelen te grijpen als (lichte) overtredingen blijken. Echter, de toezichthouder moet wel integer blijven en de normen bewaken. Dit vraagt veel van toezichthouders. Er zijn veel prikkels om misstanden te verzwijgen dan wel juist om heel hoog van de toren te blazen.
- Aan de aswolk zag je het zoeken naar een juiste omgang met dat risico. Er is as in de lucht, en onduidelijkheid of we kunnen vliegen en dan is de vraag: wie beslist daarover? Van de week zei de topman van de KLM: laat mij dat beslissen. Minister Eurlings liet op tv blijken dat hij ook niet wist wat hij moest doen. Waarom zat daar nu niet de IG aan tafel? Die wordt geacht met die partijen, zonder te politiseren, over de inhoud te praten en te kunnen uitleggen hoe het in elkaar zit. Want dat was intussen een groot raadsel voor de ondernemers en voor de burgers.

Onafhankelijkheid van inspecties

- Als ministeries steeds de minister naar buiten toe het woord laten voeren, komt bijna vanzelfsprekend de regelgeving/norm/autoritaire overheid centraal te staan. *Een minister kan immers risico's moeilijk bagatelliseren. Als in plaats van de minister de onafhankelijke inspecteur-generaal naar buiten zou mogen treden, zou hij alle voors en tegens kunnen presenteren* en risico's kunnen afwegen. Hij zou zo de rol van anderen dan de overheid meer tot hun recht kunnen laten komen.
- Toezichthouders zijn teveel onderdeel van de nette, gereguleerde wijze van acteren van de overheid, terwijl ze het debat zouden moeten losmaken en een bijdrage leveren aan de deliberatie over risico's. Dat gebeurt niet omdat toezichthouders teveel gekoppeld zijn aan het ministerie, het beleid en de politieke leiding.
- Per inspectie verschilt de mate van onafhankelijkheid en de mate waarin ze zelfstandig naar buiten mogen treden en het debat mogen voeren. Inspecties kunnen wel waarschuwingen geven maar die worden vaak pas opgepikt als het een issue is.
- De organisatie van de meeste inspecties (onder ministeriële verantwoordelijkheid) is niet bevorderlijk voor een preventieve aanpak. De minister is helemaal niet gebaat bij het opwerpen van issues door zijn eigen toezichthouder. De overheid moet met één mond spreken; dat belemmert de bijdrage aan het debat door de toezichthouder

Acceptatie en verdeling van risico's

- Risico's hoeven niet geheel te worden afgedekt, maar de burger moet wel weten aan welke risico's hij zich verbindt. Dat hangt af van de mate van zijn 'risk appetite'.
- We moeten het de burger ook niet te makkelijk maken. Het is bijvoorbeeld de vraag of de verhoging van de overheidsgarantie op het spaargeld van € 20.000 naar € 100.000 een goede zet was. Burgers moeten zelf ook risico dragen. Misschien was het invoeren van een relatief laag eigen risico van bijvoorbeeld € 2500 zelfs nog wel beter geweest.
- De Arbeidsinspectie legt de verantwoordelijkheid steeds meer bij bedrijven (arbobrochures). De minister van SZW durft steeds meer te zeggen: "daar ga ik niet over", en dat is een goede ontwikkeling.
- Bedrijven hebben contact met beleidstakken van ministeries om hun belangen te behartigen (gaat over marktwerking), maar met de toezichthouder van datzelfde ministerie hebben ze contact als onder toezicht gestelde (gaat over risico-afdekking)

Professionaliteit en communicatie

- Publieke toezichthouders leven van risico's en staan dus onder verdenking wanneer ze risico's zichtbaar maken en houden.
- De uitdaging voor inspecties is om in alle stappen van het risicomanagementproces mee te denken met alle spelers/belangen en zo gezag te verdienen.
- **Het nadeel van professionaliseren is bureaucratiseren.** Daardoor bestaat het gevaar dat we niet meer werkelijk kijken naar wat er aan de hand is.
- Investeer in professionaliteit op het gebied van communicatie (en niet alleen in inhoud en hand-havingsmethoden). Win gezag door bij te dragen aan het maatschappelijke debat.
- Ook bescheidenheid is op zijn plaats: inspecties weten veel over risico's uit het verleden, maar niet zoveel over toekomstige risico's.

Conclusies

Toezichthouders moeten een onafhankelijke kritische bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat over het al dan niet afdekken van risico's. Zij moeten hiertoe de communicatie met het toezichtveld ontwikkelen en zich hierbij niet te laten inkapselen door het ministerie ("spreken met één mond") noch door de sector ("op schoot zitten"). Het past de rol om niet neurotisch mee te gaan in emoties maar rationeel voeding te geven aan het publieke debat. Om die rol te vervullen moet de toezichthouder:

- gezaghebbend zijn (vgl.: financiële toezichthouders zitten momenteel in het beklaagdenbankje);
- onafhankelijk zijn (zowel t.o.v. minister als geïnspecteerde);
- deskundig zijn ("streetwise": kennis van het toezichtsveld);
- ontvankelijk zijn voor signalen van burgers en bedrijven en zelf transparant zijn
- een goede verhouding kiezen tussen de preventieve en repressieve toezichtsrol.

Workshop 5:

Waarom lukt verandering niet?

Inleider Margo Trappenburg (op basis van haar essay), antagonist Ira Helsloot (op basis van zijn essay), gespreksleider Ferry de Rijcke

Inleiding Margot Trappenburg

Shit happens. Er bezwijkt een rivierdijk. Bewoners in een verpleeghuis lopen salmonella vergiftiging op na het eten van kippensoep bij de lunch. Je gaat gezellig met elkaar naar een bloemententoonstelling, blij je na afloop besmet met legionella. Kan gebeuren. Kan gebeuren? De verantwoordelijke politici worden stevig aan de tand gevoeld door de oppositie en door journalisten. Enkele politici betogen dat er altijd wel iets mis gaat, maar de meeste gaan direct overstag. Zij beloven dat ze nieuwe regels zullen opstellen, strenger gaan controleren, dat ze er alles aan zullen doen om herhaling te voorkomen – voor insiders: de risico-regelreflex.

Na inwerkingtreding van de nieuwe regels kunnen twee dingen gebeuren. Er vindt desondanks een nieuw incident plaats, wat leidt tot een roep om nóg striktere handhaving. Of er vindt geen nieuw incident plaats en dan gaan burgers en journalisten klagen over verstikende regelgeving.

Er zijn vier oplossingen bedacht om de risico-regelreflex tegen te gaan:

1. Maak burgers duidelijk dat verzorging van de wieg tot het graf uit de tijd is. Soms gaan dingen gewoon mis en moet de burger zelf opdraaien voor de gevolgen.
2. Kies voor een rationeler, wetenschappelijker veiligheidsbeleid; ga niet lukraak hier en daar wat risico's bestrijden maar probeer zoveel mogelijk veiligheid te realiseren tegen zo min mogelijk kosten.
3. Kies voor een democratischer veiligheidsbeleid. Risicobestrijding is een kwestie van prioriteiten stellen. Als burgers inspraak krijgen, kunnen ze ermee leven dat andere dingen moeten wijken.
4. Bezint eer gij begint: **voordat nieuwe regels worden uitgevaardigd zou je alle nadelen daarvan op een rijtje moeten zetten en die moeten afwegen tegen de voor- en nadelen van de status quo.**

Dit klinkt allemaal plausibel, maar waarom is de risico-regelreflex dan nog steeds een probleem?



Margo Trappenburg

Bij de eerste oplossing is **het de vraag of de overheid echt wel meer verantwoordelijkheid aan burgers wil geven**. Je mag zelf bepalen of je sport, rookt en alcohol gebruikt. Je mag zelf een ziektekostenverzekering kiezen, naar eigen smaak en voorkeur. Maar als je vervolgens zelf besluit om je tienerdochter niet te laten inenten tegen baarmoederhalskanker, is dat weer niet de bedoeling. En als je zelf besluit een total body scan te laten doen bij wijze van verstandige preventie, blijkt dat de Nederlandse overheid dat heeft verboden. Ook op het terrein van de criminaliteitsbestrijding is de boodschap dubbelzinnig. Wel je huis beveiligen tegen inbraak, maar geen pepper spray meenemen in je handtas en geen honkbalknuppel klaarleggen onder de kassa.

De tweede oplossing veronderstelt dat we allerlei soorten risico's met elkaar kunnen vergelijken. Maar burgers en politici zijn in hun hoofd niet bezig het risico op verkrachting uit te drukken in veiligheids-punten, om vervolgens de luchtkwaliteit op scholen uit te drukken in soortgelijke veiligheidspunten. Het idee dat je politieke keuzes kunt vervangen door wetenschappelijke rekensommen is een illusie.

Veel verstandiger is politieke besluitvorming met inspraak door burgers (oplossing 3). Let wel: veiligheidsbeleid is vaak handhavingsbeleid. Stel dat we met elkaar prioriteiten stellen voor alle voorschriften en die democratisch publiceren op de gemeentelijke website. Vervolgens treedt de boevenlogica in werking. De caféhoudster denkt: gelukkig, de 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 concludeert: we kunnen wel met minder schoonmaak toe, want ze komen dit jaar toch niet langs. En de inbreker berekent zijn kansen: politie-surveillance hebben ze in die wijk geschraapt, dus laat ik het daar eens proberen.

Eigenlijk is oplossing 4 het beste: bezint eer gij begint. Aan iedere beleidswijziging zijn namelijk voor- en nadelen verbonden en ook die nadelen moeten worden belicht. Strengere hygiëne-eisen in zorginstellingen verkleinen de kans dat bewoners besmet raken met een bacterie. Maar wordt er dan op grote schaal gekozen voor gevriesdroogd eten uit pakjes, en zullen bewoners niet meer mogen helpen in de keuken als zij dat leuk vinden? Nieuw beleid en strengere handhaving kost ook bijna altijd meer geld. Rustig nadenken na een incident is niet stoer of spectaculair. Maar toch biedt juist dat de meeste kans om iets aan de risico-regelreflex te veranderen.

Inleiding Ira Helsloot: 'Over kalkoenen en andere wetmatigheden'

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. 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, *de restrisico's die wij nu reguleren zitten in de staart van de verbetercurve.*

Toch is deze statistiek verraderlijk. Het beschouwen van het gemiddelde miskent 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*. Recente cijfers van het CBS bevestigen de uitkomst van de klassieke studie van Mackenbach: de (gezonde) levensverwachting hangt

zeer sterk samen met het opleidingsniveau, dat op zijn beurt sterk bepaald wordt door 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.



Ira Helsloot

Wie daarom in de huidige samenleving nog een substantieel aantal levensjaren wil redden zal daarom vooral de welvaart van de lagere inkomensgroepen moeten verhogen. Meer regeldruk leidt onweersproken tot minder welvaart zodat vanaf nu voor een gemiddeld hogere veiligheid het vooral van belang is dat de regeldruk daalt en op zijn minst niet meer stijgt. Het lijkt dus tamelijk onweersproken *nuttig om tot minder fysieke veiligheidsregels te komen* en in ieder geval niet tot meer, maar waarom lukt het dan niet om anders om te gaan met risico's?

Een belangrijke eerste reden is dat de verantwoordelijke beleidsafdelingen bij *departementen als core business 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 leidinggevenden als ware het levende organismen vooral bestaan voor zichzelf en daarom bij voorkeur uitdijen als barbabappa's. 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.

De belangrijkste tegenkracht 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 regulering 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.

Voor wie het voorgaande zicht op de werkelijkheid deelt, is er maar één oplossingsrichting mogelijk: meer veiligheid door deregulering kan alleen door topdown introductie van ‘stalen dereguleringskaders’ bereikt worden. Voorbeelden van dergelijke stalen kaders zijn:

- Beperking van de wetgevings- en/of beleidscapaciteit.
- Het verplichten van een kosten-batenanalyse door een onafhankelijke externe wetenschappelijke commissie.
- Het vastleggen van wettelijk maxima aan investeringen in veiligheid.

De vraag is ‘slechts’ welke politicus of bestuurder voldoende durf heeft om dergelijke maatregelen te introduceren...

Discussie

Merkt de burger de toename van regels, is het niet vooral een Haags probleem?

- Ja, het is er erg en dat kun je begrijpen vanuit het economische begrip opportunity costs. Misschien is de impact van regels in directe zin beperkt, maar het betekent dat *tijd, aandacht en middelen worden ingezet op een verkeerd item*. Bij inzet op andere items zouden ze meer welvaart genereren. In die zin is het erg, het is *misspending of public funds*.
- Brenninkmeijer legt erg de nadruk op de rechtmatigheid van beleid, maar we hebben ook de eis dat overheidsbeleid doelmatig is, dus het moet effectief en efficiënt zijn. Dat is het niet als we nul risico’s tegen grote kosten gaan reguleren.
- Wij lachen om het filmpje van de Killer Trees, maar je zou de kost moeten geven aan de mensen die zich serieus bezighouden met beleid voor risico’s die minder slachtoffers per jaar eisen dan omvallende bomen of bliksemingslag, en waar we aanzienlijk meer geld aan uitgeven. Bijvoorbeeld *hoogspanningsleidingen onder de grond stoppen vanwege stralingsge-*

vaar: dat voorkomt dat er in Nederland eens in de 1000 jaar iemand aan dood gaat (als het al effect zou hebben).

Politiek en bestuur

- Het begint al met de reactie op incidenten. *In Den Haag wordt gereageerd op incidenten die in een fractie van de gevallen voorkomen, en vervolgens worden regels gemaakt voor de overige 98%* (voorbeeld gratis schoolboeken).
- Bestuurders hebben grote moeite om tot beslissingen te komen die ze niet voor 100% rationeel kunnen beredeneren. Er zijn weinig bestuurders die een besluit durven nemen zolang er nog onzekerheden zijn. Ze komen daardoor verkrampd over, en worden nog kwetsbaarder voor kritiek.
- Het publiek reageert steeds emotioneler. De meeste politici hebben moeite hier goed op in te spelen. Zij maken ook te weinig gebruik van wetenschappelijke feiten en gaan te veel mee op de golven van meningen en halve waarheden.

Beleidsvorming

- Door de roloppvatting van ambtenaren die de risico’s voor hun minister willen beperken, gaat iedereen achter elkaar aan rennen. Er is geen ruimte meer voor bezinning. Ook wordt te snel gekozen voor een oplossing, terwijl niet meer wordt gekeken naar het oorspronkelijke probleem (als het al is benoemd).
- *Het is voor ons moeilijk om te zeggen: het is genoeg. Dat is namelijk ons dagelijks werk: meer regels, meer onderzoek, meer veiligheid.* Zolang wij onszelf niet opheffen – en dat zullen we niet snel doen – is het lastig om de reflex van een uitdijend palet aan beleid, regels en wetgeving te doorbreken.
- De expert die ook activist wordt, zegt: ‘dit is echt een heel groot probleem, hier moeten wij serieus wat mee’. En die wordt dan gesteund door een beleidsafdeling wiens domein dat is, en die denkt: ‘ja, dan gaan wij meer regels maken, dan worden we groter en belangrijker.’ In combinatie met de belangenorganisaties die op dat terrein actief zijn, krijg je een soort *belangencomplex. Die bestaan op veel terreinen, en het zou goed zijn om die eens op hun werking te analyseren.*
- Adviescommissies zijn ook een grote factor. Bv. de adviescommissie Tunnelveiligheid wil dat elke tunnel nog veiliger wordt dan de vorige, dus die wordt ook weer duurder. Daardoor gaan we minder tunnels bouwen. Bij Roermond is er een en die is zo veilig dat hij ook wel eens hapert. Maar dan bepaalt de Tunnelwet dat niemand er doorheen mag. Terwijl we weten dat *het omrijden meer slachtoffers kost dan er ooit in een onbeveiligde tunnel zouden vallen.*

- De beleidsproducerende processen zijn te gesloten voor dwarsdenkers die terug durven te gaan naar het eigenlijke probleem en de voorgenomen oplossingen durven te leggen naast de neveneffecten.

Burgers en hun bejegening

- Niet alleen de overheid is dubbelzinnig tegenover de burger, maar dat is ook andersom het geval. Zoals Hans Boutellier zei eist de burger aan de ene kant maximale vrijheid om zijn leven in te kunnen richten, maar als het misgaat krijgt de overheid de schuld.
- We miskennen hoe burgers echt denken. Pim Fortuyn was indertijd voorstander van een generaal pardon voor asielzoekers. Voordien werd dat als een extreem links standpunt gezien, maar hij bracht het met een rationeel appèl aan de burger om in één keer schoon schip te maken omdat je toch niet meer van die mensen af zou komen. En dat werd geaccepteerd.
- Er zijn veel voorbeelden uit onderzoek dat de burger bestuurd wil worden door zijn bestuurder. Het is heel simpel: als ik de vraag krijg of ik een moeras onder mijn huis wil, dan zeg ik nee. Dat wil niet zeggen dat ik niet vind dat het zou moeten gebeuren. Een burger wil bestuurd worden. Onze bestuurders vinden dat lastig. Besturen vergt moed en dat wordt gewaardeerd.
- Waarom is er zoveel gedoe over de CO₂ opslag in de bodem van Barendrecht? We gaan ernaar toe en zeggen tegen die mensen: willen jullie een beetje inspraak? Ja goed dan, maar dan zijn we er tegen, ook al is het ongevaarlijk. ***Ik verwacht van mijn bestuur dat die de guts hebben om te besturen.*** Er is dus een misvatting over wat besturen betekent en wat burgers daarvan verwachten, en verder kunnen ambtenaren en wetenschappers onvoldoende hun uitdijende regelgevende kracht onder controle houden. Dat zijn de redenen waarom we niet in staat zijn tot verandering van het uitdijende risicobeleid.

Een andere benadering

- Na een incident zou een politicus of bestuurder enerzijds compassie voor het persoonlijke, individuele leed moeten tonen. Maar het vervolgens optillen naar een algemener niveau en daarover een evenwichtige discussie voeren. Bv. de reactie van Donner op de moord door een TBS-er. Niet om risico's weg te moffelen, maar om ze in een realistischer perspectief te plaatsen.
- Het vraagt om leiderschap, of zoals Paul Frissen het stelt, om een regenteske bestuurdersstijl. Durf ook een keer niet in de actiereflex te schieten of een nieuwe wet in te stellen. Het goed kunnen passen op

de winkel, zonder grootste daden, zou kortom ook als een kwaliteit moeten worden bestempeld.

- Laten we ons ook vaker spiegelen aan het buitenland; hoe reageert men daar op een incident en hoe schat men daar bepaalde risico's in.
- Kondig een rustpauze af. Betrek in een vroeg stadium onafhankelijke wetenschappers of fora zoals de WRR en vraag deze om advies. Deze hebben met hun uitspraken een dempend effect.
- Gebruik meer dan nu de beschikbare wetenschappelijke kennis. Maar zorg wel voor een goede balans tussen verschillende wetenschappelijke inzichten of disciplines om eenzijdigheid te voorkomen.
- ***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 zelf zich kunnen uitspreken tegen overreactie.*** Zorg als leiding van een departement dat deze rol is verankerd. Het zou helpen als je ook dwarsdenkers hebt in allerlei gremia.
- Een andere vorm van zindelijkheid: als er nieuw onderzoek moet komen, geef je ook aan waar je minder gaat doen.
- Investeer in een goede communicatiestrategie over risico's. Speel actief op in de perceptie van de burger van risico's. Maak duidelijker onderscheid in collectieve en individuele risico's en waarop en hoe de overheid actie wil ondernemen. Besteed meer aandacht aan een rationele onderbouwing in het omgaan met risico's.
- Breng beter de kosten (materieel en immaterieel) in beeld. Pas wel op voor te eenzijdige rationaliteit.

Conclusies

Twee problemen:

- Ambtelijk/politiek/wetenschappelijk complex leidt tot alsmaar meer regels en eenzijdig accent op kleine risico's
- Misvatting van de rationaliteit van de burger.

Remedies:

- Pauze tussen incident en beleid
- Communiceer beter en opener over de kosten en baten van het beheersen van bepaalde risico's.
- Verplichte kosten-batenanalyse (bv. A73 sluiten alleen na afweging met verhoogde risico's van omrijden)
- Durf als bestuurder de onbalans ter discussie te stellen.
- Wel luisteren naar burgers, maar niet vragen wat ze willen alsof ze een klant zijn.

Workshop 6:

International obstacles

Introductions by Wim Voermans, Gregory Bounds, Florentin Blanc (based on his essay, see Section 4) and Lorenza Jachia; moderator Wim Jansen

Round 1: Is the EU an impediment to risk-based policy in member states?

Wim Voermans

Let me quote some wise words from Niall Ferguson. 'The history of risk management is one long struggle between our vain desire to be [] secure [] and the hard reality that there really is no such thing as the future, singular. There are only multiple, unforeseeable futures, which will never lose their capacity to take us by surprise.' (*The Ascent of Money*, 2008).

This makes it very difficult to know when measures to reduce risk are proportional. What is more, human nature (emotions and perceptions) gets in the way of objective risk assessment and proportional action. All this is evident from the report *Whose risk is it anyway*, of which you will hear more today.

The recent OECD report on *Risk and Regulatory Policy* confirms that regulation cannot achieve zero risk, and that regulation always has side effects which need to be addressed in a political trade off. The report shows best practices and lessons learnt by 11 regulators in four countries, and is an impressive contribution to our insights into improving the governance of risk.

So risk-based policy is difficult. The next question is: does the international environment help or hinder effective risk management? It is often said that exaggerated regulation of risk is prescribed by the WTO or the EU. According to some, international rules make effective domestic risk management impossible (state aid restrictions, exclusive powers to the EU, harmonization, and level of interlink, etc.).

Let's have a closer look at the role of the EU. The issues concerning risk are often multilayered. For instance the volcanic ash clouds, BSE/animal disease, financial crises, budget crisis (euro), chemicals, etc. What strategies does the EU have?

- Centralized regulation
 - BSE/TSE regulation 999/2001 – Stability and Growth Pact Euro zone 1997, Reach 1907/2006. (Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemical substances)

- EU regulatory framework – national implementation (concurrent powers)
 - Financial securities – Interplay between ECB and NCBs, environmental risks – EMAS, etc.
- Coordination
 - Killer ashes

If we consider the nature of the issues and the types of EU regulation, it becomes obvious that there are certainly discrepancies:

- One-dimensional policy making for multilayered problems (the feedback cycle in the EU is problematic)
- Separate systems of policy making and implementation (sometimes different risk perceptions, different goals – mission creep)
- Although policies are fixed on the EU level, they are implemented with national resources (no central budget, no fiscal solidarity or EU-securities or risk responsibility sharing). This lack of centralized budgeting makes trade-offs difficult.
- As a result, there are asymmetries in agendas and policy objectives, both at the level of the EU and at the level of the member states. The effect is an accumulation of national policy additions – sometimes even gold plating (although this is not as common as sometimes thought).
- Once a result is achieved in the EU it is cast in concrete. Risks and risk perceptions change over time, but the EU's legislative cycle does not have a learning cycle. It is very difficult to renegotiate or strike measures from the record. This is demonstrated by the problems the EU has with its rolling simplification programme (but the same goes for member states, too!)
- Inadequate communication with the public about the principles underlying risk-based policies.

In short, policy making on different levels within the EU hampers regular risk management policies.

But in spite of all this, I believe the EU framework is capable of effectively assessing and managing risks (and through this enables member states to do likewise). The EU has pulled together quite effectively in the



Wim Voermans

financial crises, the budget (euro) crises, during outbreaks of animal diseases, and in dealing with chemicals (REACH) or volcanic ash. These examples show that the EU can be effective through centralized regulation, regulatory frameworks and coordination. There seems little problem in the ex-ante assessment (impact assessment, consultation, stakeholder participation and communication). The general framework is on the whole quite flexible – see state aid exceptions (art. 103 TFEU – disaster and animal and plant disease exceptions).

Contrary to popular belief the EU is not an impediment to risk assessment in the member states either.

Some have argued that EU principles, like the precautionary principle, stand in the way of effective risk management policies and systems. Some people consider the precautionary principle a hidden driver for ill considered risk perception, or even a licence to interfere (BRC 2006). The EU issued a communication about this principle in 2001 (COM 2001,1). Is the policy outlined in this Communication a good policy? I think we may conclude that it has not been implemented very effectively, maybe due to a lack of action and instruments to mainstream it effectively. What has happened since 2000? Was the policy ‘all talk’ and do we need to reconsider? See Eckley and Selin: *All talk, little action: precaution and European chemicals regulation* (Journal of

European Public Policy, February 2004). Perhaps the 2001 communication needs a follow up.

Summing up: **are member states obstructed by the EU framework in risk management? No, I do not believe so.** The EU framework is flexible enough to resolve crises and support effective risk assessment and risk management by the member states. The ex-ante assessment in particular is presently up to standards.

There may not be major obstacles in the law, but the **multilayered policy making is a clear obstacle.** And improvement is definitely possible in ex-post assessment of policies. There is a lack of ex-post evaluation resulting in – among other things – regulatory fixation: **once an instrument is agreed upon, it is very hard to strike it from the record.**

What options are there to sweep up (ex-post):

- rigorous impact assessment and structures and frameworks that promote evidence based law making (why not a notice and comment procedure in the EU?)
- a learning legislative cycle with systemic legislative evaluation (regular sweep-ups), principle of discontinuity
- ex-post risk assessments by independent review agencies
- continuous simplification programmes
- more sunset clauses
- and a citizens/interested party initiative to renew an existing risk assessment. This is analogous to article 11, paragraph 4 of the Treaty on European Union and article 24, paragraph 1 of the Treaty on the Functioning of the European Union, but with a lower threshold or a full-fledged notice and comment procedure (on actual acts as well as on proposals)
- possibility to appeal the evidence base of EU legislation (new art. 263 TFEU)
- proportionality principle, notice and comment procedure APA for the EU.

Gregory Bounds

In the West, we feel well protected against danger. Our problem is proportionality. Government aims of policy making and the allocation of resources do not necessarily align. In the administration of regulation, two types of error can occur:

- type I: failing to regulate to solve a problem
- type II: regulating where there is no need.

Type II errors create the problem of unnecessary regulatory costs. Administrative burden programs reduce these costs, but will not get to the heart of the



Gregory Bounds

error. The problem is gold plating regulation and imposing higher costs than are required to meet an objective.

Does the EU lead to a prevalence of type II errors? In principle at least, the role of the EU should be to reduce regulatory costs by removing domestic barriers to entry and reducing market segmentation. The impact assessment guidelines of the EU include a framework for assessing risk in regulatory responses and identifying proportional responses. But this sort of formalized approach has not yet been taken up by the member states. A useful question is: where do *the incentives for overregulation arise* - within the EC or in member states? I think the answer lies *more with national implementation than with actual EU frameworks*.

Regulatory impact assessment is useful and necessary for developing proportionate regulation. *The OECD has identified that impact analysis is often not very good, mainly because politicians tend to look for a community response that will help them become re-elected*. Aside from that, once a policy is fixed, it is difficult to change it. A combined process of ex-ante analysis and ex-post review which examines the effectiveness of policies based on the evidence of performance may have greater success in influencing policy development over the longer term.

In this context some sort of mechanism for triggering a review of regulations is required, such as mandatory

sunsetting of rules, combined with the necessary institutional resources. An institution with authority could look at the evidence base of existing regulations.

The aim of risk regulatory techniques is to reduce burdens and improve regulatory outcomes. However, these cannot simply be imposed on administrations. Legal and procedural issues are important; how will decision makers formally be held to account for their decisions? A contextual approach which takes into account legal and organizational culture is required, as differences in legal culture can lead to contradictory forces in the application of risk regimes.

The starting point for an examination of optimal risk strategies is an assessment of the existing practices that regulatory agencies already employ and the legal framework under which they operate. This can be used to identify and disseminate good practices and also to build a constituency to support the implementation of a risk framework that aligns with the practices of the best performing regulatory agencies.

Only six OECD countries have developed coherent regulatory policy frameworks to manage risk. Interestingly, other countries have a considerable number of *risk frameworks for separate regulators like inspectorates*. Those deserve our attention as well, because they *could act as stepping stones towards a coherent national framework*. This requires more transparency between the regulators and their central government. Apart from

that, examples of good practice are difficult to transpose because there is no reference model.

All in all, risk-based policies have significant potential to improve the effectiveness of regulation as well as reduce regulatory costs.

Round 2: How do countries outside the EU deal with the vital theme of risk?

Florentin Blanc: Moving away from total control - what the experiences of former Soviet countries can tell us about risk and regulation

Even small and remote Tajikistan, along with many other post-Soviet states, is undergoing gradual change where overbearing, all-encompassing control is slowly giving way to a more risk-focused approach to regulation. Business surveys conducted by the IFC of the World Bank Group have shown a decrease in the 'total control' hitherto exerted by regulators. It would be a mistake to think that there is no lesson to be learned for more advanced economies from these experiences. Indeed former Soviet countries have long been known for excessive, intrusive regulations, and for the widespread petty corruption that feeds off them. Originally these regulatory systems were created to banish any risk and deviation from the standards – but this unreachable goal gave way to pervading perverse effects. My first thesis is that widespread corruption in the former Soviet Union is not caused by lack of

economic resources, nor by 'culture' – but by the inherent contradiction in attempting 'total regulatory control'.

The typical post-communist regulatory system, pre-reform, could be characterized as follows:

- Extremely prescriptive rules, leaving no place for innovation or different approaches
- Ex-ante controls for most activities (permits, licenses etc.)
- Countless inspections regardless of the actual risk of activities or goods
- Very low level of actual compliance with requirements
- Dismal effectiveness of the regulatory system combined with high cost for private and public sectors.

Everything is forbidden, except when specifically allowed. Every one of these countries had a system with 1000 to 1500 licenses and 20,000 compulsory standards (mostly from the fifties and sixties and with a very detailed specification of the production process, which was not performance based). Nearly every business is inspected at least once a month (5-15 times a year). This seems very thorough, but in fact Soviet and post-Soviet regulatory systems were very inefficient and ineffective because they did not:

- Differentiate between essential, safety-related requirements and violations of purely 'bureaucratic' rules
- Weigh and rank risk based on likelihood, and magnitude
- Compare expected benefits with costs of regulation (public and private).

In the last ten years, many of these countries have embarked upon reforms to move out of this system, by introducing more focus and selectivity on the basis of cost-benefit and risk analyses, and using the following tools:

- Review and cancellation of many formalities and regulations
- Simplification of administrative processes for remaining formalities
- Focus of business inspections on fewer, high-risk targets.

As a result, *most former Communist countries* have made their regulatory systems far more business friendly, which has contributed to rising investment and growth. Interestingly, at the very moment when, learning from past failures, they are trying to *move away from a system which attempted to root out all risk at any cost (and failed on all counts)*, *Western European countries show some worrying*



Florentin Blanc

signs of going in the opposite direction. While the move to ‘New Approach’ EU directives in the eighties was a positive evolution, there is now a tendency to risk aversion, obsession with avoiding any hazard at whatever cost, proliferation of regulations, and a clamour for new ones each time an incident happens.

Being concerned about risk is of course not wrong: citizens 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 always act – or that the action should always introduce more regulations. If we forget this, we may find ourselves in the situation that these countries are working to escape from: the illusion of a risk-free society based on permanent and all-encompassing state regulation.

Lorenza Jachia

Let me briefly introduce the United Nations Economic Commission for Europe. The UNECE brings together 56 countries in Europe as well as in North America and Central Asia on economic and sectoral issues. To this end, it provides analysis, policy advice and assistance to governments and sets out norms, standards and conventions.

In November 2009 we held a conference on best practice in risk management at the international, regional and national level. It was attended by 120 professionals from regulatory authorities, standardization bodies, international organizations, risk management professional organizations, conformity assessment bodies, the academia and business. We concluded that ***risk management has a very wide range of stakeholders. In order to talk about risk and make progress, we need a common language.***

Risk management tools have long been applied by policy-makers and governmental authorities as a means to evaluate the need for regulatory intervention and to improve the implementation of regulations. Nonetheless, risk governance failures are pervasive and are having an impact on consumers, workers, citizens and economic operators worldwide.

At the moment the Working Party on Regulatory Cooperation and Standardization Policies (*UNECE WP.6*) is ***pioneering a different approach to the management of risks in regulatory systems.*** This approach is based upon management system standards – such as the ISO/IEC 27001:2005 – that have long been used by business operators to guarantee the continuity of operations with a minimum of costs.



Lorenza Jachia

The distinctive feature of this approach is its focus, which is not confined to regulations but embraces the whole regulatory system in its institutional complexity. Implementation has the following steps.

1. Establishing policy criteria that the regulator will refer to in managing public risks, and the consultation mechanisms that it will use to communicate effectively with all stakeholders
2. Identifying assets: these can be thought of as the public goods the regulator seeks to protect (safety of the workers, health of citizens, environmental assets such as forests and air quality). This step results in an assets inventory
3. Identifying and assessing the risks to the assets that have been identified. The result of these processes is a list of risks that are ranged according to the level of their criticality, a function of their expected probability and impact
4. Choosing a risk management strategy. Taking their policy criteria into account, the regulator decides for each risk whether to accept, to avoid, to transfer or to mitigate it, by implementing appropriate measures:
 - accepting a risk means deciding that the regulator is not willing, or is not capable, of taking measures to reduce the probability and the expected impact of a hazard. Contingency plans and appropriate information may still need to be set up.

- avoiding a risk is the opposite strategy: a risk is so serious that the regulator decides to ban the activity that contributes to it.
 - transferring a risk: deciding that the responsibility for managing the risk – including bearing responsibility if it occurs – should be delegated to economic or social actors (families, firms)
 - mitigating a risk: developing a regulatory, or non-regulatory response that allows the probability and the expected impact of a hazard to be reduced.
5. Implementing the strategy. This involves:
 - integrating the regulatory and other measures with existing tools
 - establishing coordinating mechanisms among competent authorities and stakeholders
 - giving guidance and establishing an appropriate budget for the institutions responsible for monitoring compliance (conformity assessment and/or market surveillance authorities)
 - deciding on penalties for non-compliance
 6. Drawing up contingency plans
 7. Establishing appropriate mechanisms for the continual improvement of the system.

The implementation of such a broad strategy requires an organizational infrastructure which works on the basis of appropriate information-sharing and decision-sharing mechanisms that involve all stakeholders.

We believe that the UNECE WP.6 is an ideal forum for debating these issues, as it has a broad mandate encompassing all the phases of the regulatory dialogue, including fostering convergence among technical regulations internationally, cooperation among conformity assessment bodies and guidance to market surveillance institutions. For this reason, at its next annual session to be held on 1 and 2 November 2010, the Working Party will institute a new Group of Experts on Risk Management in Regulatory Systems (GRM), which is informally starting its activities with a survey to identify how risk management tools are currently used and where potential bottlenecks exist.

Discussion

The EU

- The EU has turned itself into the central protector of European citizens.
- **In the process towards EU regulation, every member state adds a pet risk.** Countries vary considerably in their outlook on certain risks (for instance genetically modified organisms, radiation from mobile phones and power pylons). As a result, regulations tend to

gear toward the lowest common denominator, which is always overcautious.

Ex-ante and ex-post impact assessments

- Disproportionality ought to be taken care of within the regulation making process. An impact assessment will not be effective, because it lacks independence.
- Any technical evaluation is limited. An impact assessment is no more than an advice.
- **The world keeps changing and therefore you need ex-post evaluations.** Some OECD countries have put this in place.
- Nationally it isn't so difficult to organise an ex-post review, but in the EU it certainly is. So maybe there should be an independent agency looking at the evidence base of the regulation in force – a body that is respected and trusted.
- A body of this nature would help, but it wouldn't solve the issue by itself because member countries would tend to ignore it. Politicians and the Council don't act on expert based recommendation to a significant degree: they act much more on the public opinion in their own country.

Integrating risk assessments

- It is very difficult to integrate risks, weighing up one kind of risk against another and deciding where to put your inspection staff to work.
- Some countries are trying to do this. First of all, you need a total review of regulatory stock. Rather than at a national level, it can be done more easily at the level of a single regulator.
- It may help the decision makers when you present them with clear comparisons and more options. International organisations like OECD can compare and analyse these efforts, and this can enrich the political debate further, because in the end this remains a political decision.

Liability

- Liability rules are very helpful in creating a base line of product safety. In many cases you can rely on the market and put in some ex-post regulation (liability), or very constraining regulation, even pre-market measures (licensing).
- But you have to be mindful of the cases in which this doesn't work. So **don't put a cap on liability, because a company may then decide to weigh their gains from breaking the law** against the maximum fine they can incur. In certain cases, **a financial sanction may be accompanied by a criminal sanction.** A board of directors which knows at what point they may have to go to jail will become focused very quickly.

- If the risk to society is too high, then regulators should step in. The US have massive regulation on hairdressers, but apparently not enough on deep sea oil drilling.
- Continuing on the point raised by the Ombudsman in the morning, where he proposed that governments should be fully insured for all risks. This is unaffordable, so it seems a better idea to use very clear liability clauses.

Listening to citizens

- A dialogue with citizens about risk is very important to convey the message that not all risks can be covered by policy or legislation.
- But when an incident or a new risk occurs, people's emotions will create a very strong surge towards over-regulation. Policy makers should really be aware of this.

The political aspect

- When faced with an incident or a new risk, politicians are bound to act. But why do we accept it when they make wrong decisions lacking proportionality?
- Many times there is only limited data available for decision making (there are technical limitations)
- **Enhancing proportionality in safety measures by ex-post mechanisms seems logical, but is very difficult in practice. The UK has tried to introduce some of these, but it is very difficult to get an amount of political time for this to be addressed.** Parliament and the Council etc have limited time: they would much rather spend their time on hot issues like a new challenge or a major disaster, in particular, than on a rather dull, rationalising proposal which is going to give modest economic gains through better government.
- Therefore it is **very important to think of the politics of this ex-post review.** It's not impossible. Part of the reason why we have achieved some movement in the EU was because this became bound up in the Lisbon Agenda as part of the EU's competitive position with the other OECD countries. What could help to make it more politically interesting is to **include it in an existing agenda, like the credit crunch.** That gives you the opportunity to say: here is a good way to save some costs, here is a good menu for deregulation that you could actually carry out.

Learning from each other

- Empirically it is very difficult to establish whether someone has a better or a worse regulatory system because there is no reference model.
- There are a lot of lessons within countries. Many regulators have developed a framework, a very refined process of making their own judgments. OECD observed that **there should be a transference from regulators back to the centre of government**, that they should learn from those experiences.
- You need a common language for risk and integral risk strategy to facilitate sound political decisions.

Conclusions

The existing legislative framework in the EU is not an impediment to the use of risk-based policies. It may even be an enabling environment. The introduction of a system of regulatory impact assessments, especially, is a first step in the right direction (as most countries have no impact assessments at all).

The present system can be improved technically in many ways by:

- systematic ex-post evaluations for existing legislation
- sunset clauses in new legislation
- an intensified simplification program
- an independent body that advises on improvement of existing legislation (strengthening of the Stoiber group).

HOOFDSTUK 3.

PRAKTIJKGEVALLEN

1. De vulkanische aswolk
2. Brand in Detentie- en Uitzetcentrum Schiphol-Oost
3. Evenementenverbod Rotterdam
4. 1750 Vermijdbare ziekenhuisdoden
5. Vervolging van falende medisch specialist
6. Gegaste containers
7. De ontsnapte TBS'er
8. Legionella in Bovenkarspel
9. BSE
10. Ingestorte steiger in de Amercentrale
11. Weeralarm
12. Giframp Probo Koala
13. Terrorisme
14. Vuurwerkkramp Enschede
15. Treinontsporing Barendrecht

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 'risico-actoren' (overheid, media, politiek enz.) 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 beschrijvingen zijn beknopt gehouden, omdat het niet zozeer gaat om het uitdiepen van iedere casus maar vooral om de rode draden te ontdekken. De teksten zijn samengesteld op basis van openbare bronnen, met inbreng van diverse deskundigen.

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.

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 het Britse onderzoek door Simon Webb, dat 80% van de benodigde maatregelen en technieken generiek zijn ongeacht de aard van de crisis (zie zijn speech in hoofdstuk 2 van deze bundel).

De beheersing van allerlei soorten risico's is gebaseerd op het preventiebeginsel. Meerdere van de volgende voorbeelden laten zien waar dat principe toe kan leiden als het te ver wordt doorgevoerd.

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 inzicht 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 *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 is of een activiteit veilig genoeg is moet daarom ook in de context worden gezien 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 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 voorzorgsbeginsel 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'. Dit cellencomplex is een detentie- en uitzetcentrum 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 brand 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 concludeerde dat er geen of minder dodelijke slachtoffers zouden zijn gevallen als het Bouwbesluit niet was genegeerd.

Naast deze vernietigende conclusie speelt in de beeldvorming een reconstructiefilmje een belangrijke rol 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 filmje 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 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 20^e 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 ongekende 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. Tegelijkertijd 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 scherpheid 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 ongeregelde heden.

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 tweemaal zoveel als het aantal dodelijke verkeerslachtoffers. 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 teweeg brengt 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 missers. Daarnaast wordt de inzet op tien velden geconcentreerd waar de meeste verbetering te bereiken is, zoals kwetsbare ouderen en sepsis. Expertgroepen gaan alle ziekenhuizen inhoudelijk ondersteunen. De ziekenhuizen en het medische personeel zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de verbeteringen. De Inspectie 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 mede-maten 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 doordrongen 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 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 vijftenduizend mensen bestaat.

Vragen die dit oproept

- Waarom hebben de media en de politiek zoveel 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 het de vervoerde producten zijn die 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 de publieke opinie 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 toezichhoudende 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 burea 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 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 verlof, 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 niet gewerkt”, meent fractievoorzitter Van der Laan van D66. De minister verdedigt principieel het TBS-systeem. De verloffregeling 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 verloffsysteem, 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 dat is een nauwelijks opgemerkte uitzondering.

Vragen die dit oproept

- Hoe komt het 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 Bovenkarspel

De kwestie

Begin 2010 kent de rechtbank Alkmaar een schadevergoeding van € 5000,- voor immateriële schade toe aan slachtoffers die legionella hadden opgelopen op een bloementoonstelling. 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 in het gematigde Nederlandse klimaat. Daartegenover staat dat slechts een deel van ons drinkwater gechloreerd is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld 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 ziekenhuispatienten getroffen en in Haarlem liepen zes saunabezoekers legionella-pneumonie 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. In 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 Arboregeling 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 zoveel 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.

Vragen 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 dat 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 3 mensen overleden door vCJD. De EU-voorschriften kosten het Nederlandse bedrijfsleven volgens de faculteit Diergeneeskunde jaarlijks € 17 miljoen voor de post mortem controle 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 met 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 8 aanwezige werknemers raken bekneld in een wankel berg steigerdelen van 25 meter hoog. Twee kunnen er direct worden gered, en later op de dag nog één. De overige 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 onweer alarm. Het voorspelde zware onweer vindt in de praktijk inderdaad op vrij grote schaal plaats, alleen bestaat het grotendeels uit zogenaamde 'wolk-wolk ontladingen' die veel minder gevaarlijk zijn dan de 'wolk-grond ontladingen'. 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 teveel 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. Honderdduizend 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 Ivoiriaanse 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 Ivoirianen 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 Ivoiriaanse 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, miskramen of andere ernstige gevolgen. De Royal Courts of Justice 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 recent 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 het 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 raakten 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 milieu-activist 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 werden 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 Alerterings-systeem 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 paniekeractie 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 5 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 antiterreur-maatregelen ter sprake te brengen in de politieke arena?
- Is de overheid nog 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:

Vuurwerkcramp 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 werkterrein 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 Almelose 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 negentig procent van het vuurwerk dat bij S.E. Fireworks lag, zwaarder was dan de opslagvergunning toestond. Zowel het bedrijf als de overheid treffen daarmee blaam. Verder concludeert de onderzoeksgroep is dat de samenwerking tekort schoot 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 zoveel 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 consumenten-vuurwerk 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 vuurwerkcramp 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 vuurwerk-dossier. 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 zwaar gewond en enkele treinpassagiers raken licht gewond. 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 commotie 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. Dit onderzoek loopt nog.

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?

EXTRA'S

Responses and recommendations from non-Dutch participants

Informal Forum on Risks and Incidents, 20 May 2010 The Hague

Anglo-Dutch Seminar, 25 February 2010 London

Artikelen in de pers over het project

Who's Who van sprekers, panelleden en gespreksleiders Dag van het Risico

Deelnemers Dag van het Risico

Responses and recommendations from non-Dutch participants

The Day of Risk Conference was attended by nine high-calibre foreign guests:

United Kingdom

- Derek Allen, Executive Director, Local Government Regulation
- Adam Burgess, University of Kent (ex RRAC)
- Danny Cartridge, Adviser, Regulatory Policy Committee
- Michael Gibbons, Chair, Regulatory Policy Committee
- Donald Macrae, UNECE Group on Risk Management (and ex RRAC)
- Simon Webb, Director General, Cabinet Office

International organisations

- Florentin Blanc, Project Manager World Bank Group/ IFC
- Gregory Bounds, Senior Policy Analyst, OECD, Regulatory Policy Division
- Lorenza Jachia, Secretary UNECE Working Party on Regulatory Cooperation and Standardization Policies

The following reactions are a condensed compilation of the reactions by these participants after the conference. All are interested and willing to collaborate further with the Dutch project in some form or another.

General reactions

- A very interesting day with a lively exchange of ideas and debate.
- New in this context was the link with the issue of liabilities and limitation of liabilities, the link with difficulties in doing something about the legislation already in place, the link with the need for more use of sunset clauses.
- The audiovisuals presented at the Conference were of top quality.
- Interventions from all quarters tended to slip into generalisations about risk.
- It was such a positive atmosphere from the start and a wide range of people engaged with the ideas very easily. This suggests that it really engages with a problem that is widely perceived, and there is support for an initiative that seeks to challenge it.
- It felt as if the issue of new approaches to risk was now well on the agenda including amongst Ministers, but judging from the workshop reports there is not yet consensus on how to move forward.
- Very encouraging at this stage is that there is a growing feeling of urgency, maybe even an emerging consensus among at least some civil servants and policymakers that balancing costs and benefits, evaluating risks, focusing on critical ones rather than trying to eliminate ANY risk at ANY cost.
- *The Dutch government is still at an early stage in the development of a risk policy framework. However, they are still ahead of most OECD countries in their efforts to make progress and they stand to benefit from the experiences of other countries.*

Advice on achieving results

- The Day of Risk generated goodwill, curiosity and interest but needs follow-up in more specific projects / tasks / areas if that interest is to develop.
- This is a new and confusing area of thought and ***we should not be looking for a complete solution but rather a way forward***. A Grand Plan would be unlikely to feel “owned” anywhere, even if understood.
- One of the challenges facing the Dutch therefore is to focus their approach to develop meaningful models for describing and discussing risk policy. This will require the development of categorisations of risk policy and clarification of the roles of institutions in managing risk. The danger is that nothing concrete will come from this initiative.
- You need an “Interesting, but so what?” answer for key Ministries, in theoretical terms; but also try to identify specific challenges in specific Ministries Inspection.
- Segment the agenda into useful sub-sets:
 1. “Public Risk” issues / approach (where Q-Fever is a perfect case-study / opportunity), using the value of RRAC learning in tackling awkward political problems;
 2. Governance issues around how this slippery concept of “risk” can be managed: other States have done it, to varying extents, but it remains a challenge anywhere;
 3. A risk-based approach to enforcement, which may align with a public sector reduction agenda through better targeting of scarce resources.

1. Public risk issues

- One clear categorisation is the different challenges facing the political and administrative actors in government. The OECD has argued that there is a strong case for having clear policy guidelines for the assessment of risk in the development of regulation, and also a strategic policy framework for ensuring that regulatory agencies take a rational approach to risk in the administration of regulation.
- Publicity is always a good thing but it is particularly important here where we are seeking to challenge the way that people are reacting to the world around them and shift the balance with how events are responded to. It would be advisable to have a dedicated PR person.
- Have a more ***public form of debate that helps articulate the challenges we all face but that inspires confidence in our communities***, and that this is not a total abrogation of responsibility and accountability by public authorities.
- This is certainly a subject worthy of discussion among parliamentarians.

- Areas for some further investigation include the ‘inquiry culture’. Adam Burgess wrote about that for the RRAC. There seems at least the start of a parallel trend towards regularised public inquiries in the Netherlands, particularly in relation to child abuse cases. This aspect is part of the over-reaction pattern but also takes it further, indicating how it can become institutionalised.

2. Governance issues

- Identify jointly with each Ministry’s team which are currently the issues that are problematic for them, and how a more risk-focused approach could potentially help them.
- Some of the ways that Britain got further momentum were: to have a champion in each department, and to have a national level methodology on measuring risk, in our case probability x impact (measured in terms of economic costs as well as casualties and reputational loss); this then allows cross-departmental comparisons.
- Ministers often misinterpret what the public wants (i.e. immediate action) which can very often lead to the less well thought-through policy decisions. An independent body could provide a neutral aspect to looking at the issues, and crucially give Ministers with a bit of breathing space to avoid rushed policy making.
- Begin with a stock take of the frameworks of regulatory agencies for assessing and managing risk. This could involve a further seminar including participation from regulatory agencies to discuss and describe the features of their risk based approaches and to share good practices.

3. Enforcement issues

- OECD experience suggests that while few countries have developed overarching policy frameworks, individual regulatory agencies will often demonstrate good practices.
- Specific work on developing risk-based inspection and enforcement with OECD would certainly be a concrete way forward, rather than aiming directly towards an overarching framework for risk and policy.
- ***Cooperative and joint risk analysis between inspectorates (Dutch Inspection Reform Programme) may be very useful.***
- Look both at measuring the regulatory coverage/pressure/focus or lack thereof, and the regulatory effectiveness. Analyse the differences and similarities across the inspectorates.

Advice on obstacles and blind alleys

- An over-elaborate system for assessing risks may divert people from actually managing them. *A fairly simple framework can give most of the benefits.*
- Risk as a concept is highly generalised and affects many aspects of government's relations with business and citizens from the political to the administrative dimension, but it can be difficult to focus the concept for designing policy frameworks.
- One major obstacle can oddly be a certain reluctance on the part of those internal staffs who fervently believe that they are doing good by preventing remote risks materialising (they can need a lot of reassurance to ease back).
- Risk-based approaches of the Dutch inspectorates is still insufficiently documented and benchmarked.
- There is a sense that the problem is slightly restricted to that of political over-reaction. Besides other things this makes it seem relatively indistinct and something about which nothing could ever really be done. Other elements such as Ira Helsloot's work on the fluidity of public reaction is there but not yet 'joined up' with the other aspects. One can think here of the cycle of zero risk expectation formula in the BRC report. And there is still so much to do on *bringing alive the costs of risk aversion.*

Advice on further international collaboration

- There is plenty of scope for further "broad based/ consensus building" events, progressively enlarging the debate to include NGOs of different kinds, media etc.
- The Dutch may want to take an international lead around this and convene a conference drawing upon wider interest and experience. There is concern within the Commission about these issues.
- Relevant countries not yet explored include *the US*, which has developed guidelines for assessing regulatory proposals and *Canada* which is at the conclusion of a long process of developing guidelines. Perhaps someone like Cass Sunstein (White House head of Office of Information and Regulatory Affairs) would be interested to contribute.
- UNECE are planning an internet survey on the use of RM tools in Regulatory Systems
- The OECD Regulatory Policy Committee is interested in how risk based practices by regulatory agencies can improve the performance of regulation and lower costs to business and citizens. OECD can assist with advice on the development of risk policy frameworks and the facilitation of shared experiences with other OECD countries.
- OECD is engaged in a review of the opportunities afforded by web 2.0 technologies to communicate and consult with the public. The challenges of open consultation on risk issues could form part of this analysis.
- Adam Burgess is currently starting up a *comparative study of risk reactions in a number of countries including the Netherlands*, looking across a range of issues that have affected all countries in common but have stimulated different responses.
- Local Government Regulation have extensive experience with *local authorities and their regulatory and compliance services* in the UK. They have a key role to play in sensible risk management and delivery of enforcement and advisory services covering local public, consumer, environmental and worker protection.

Informal Forum on Risks and Incidents, 20 May 2010

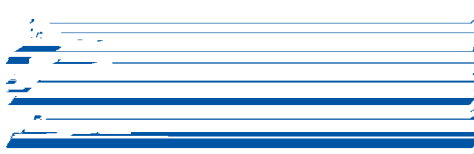
Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, The Hague



Central Government Reform
Programme
*Ministry of the Interior and
Kingdom Relations*



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit



Risk & Regulation
Advisory Council



CabinetOffice

ORGANISATION
FOR ECONOMIC
CO-OPERATION
AND DEVELOPMENT



IFC | **International
Finance Corporation**
World Bank Group

Note of Proceedings

This forum was organised by the Dutch Central Government Reform Programme. Its main purpose was to bring high calibre people together who may otherwise not have met, and who share a professional interest in the subject. The forum built on the outcome of the 'Day of Risk' conference on 19 May, exploring some of the issues in more depth. The participants have enjoyed sharing patterns behind crises and discussing various approaches. Exchanges of insight and experience like this may be an effective way of boosting the Ministries in their efforts to deal with risks and incidents in a balanced and efficient way.

Participants

from outside the Dutch central government:

- Donald Macrae, ex-RRAC, former DG in various Ministries, now works as a consultant
- Simon Webb, DG (Cabinet Office, UK)
- Gregory Bounds, policy analyst (OECD)
- Florentin Blanc, regional manager (World Bank/IFC)
- Ira Helsloot, professor of Crisis Contingency and Physical Safety (VU University Amsterdam)

from the Dutch central government:

- Alida Oppers, director Food, Animal and Consumer (Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality) - chair
- Hanneke Heukers, director of Law (Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality)
- Christianne Brusckke, Chief Veterinary Officer (Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality)
- Martijn Weijtens, manager (Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality)
- Chris Dijkens, director of Crisis Management (Inspectorate of Housing, Spatial Planning and the Environment)
- Jan van Tol, project manager Risk and Responsibility (Central Government Reform Programme) - report

Agenda

The main topic on the agenda was:

Which instruments are available for government to prevent incidents from resulting in disproportionate measures?

Rather than take a deep breath, they [Government] greeted every moral panic with new laws. Being seen to have 'done something' required a statute where a press release might have sufficed. (Philip Johnston: *Bad Laws*. An explosive analysis of Britain's petty rules, health and safety lunacies and madcap laws)

Government's response to an incident or crisis is aimed at extinguishing the fire and diminishing (or preventing) social unrest and reputational damage. In many cases no attention is given to the fact that forceful action can easily result in disproportionate measures. What can government do about this? Which useful instruments and examples are there?

The discussion was focused by three topics

1. Twenty years of incident management in the UK (Simon Webb)
2. Good practice by Defra during three simultaneous crises in 2007 (Donald Macrae)
3. The case of Q-fever (Christianne Brusckke)

1. Twenty years of incident management in the UK

In his research of 27 crises in the UK (including some political ones), Simon Webb was involved in 17. The review of H1N1 swine flu will be ready at the end of June. 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.** Government can get under enormous political pressure and make terrible mistakes. Mr Webb has developed a guide for Ministers (9 pages) and a guide for DGs (50 pages).

Expert advice

It's very important to have a real specialist talking to the Minister. But who is the professional nowadays? Is it a manager at the top of the operational organisation or a wise and experienced practitioner? Nowadays, more and more room is given to a new kind of professional: the modeller. They have no practical knowledge and base their advice on theoretical models. Ministers tend to be attracted to that kind of information, because the academics in question are often brilliant and are able to present numbers and scenarios which are compact enough for a clear message (for instance '60,000 will die'). Another attractive feature of models is that they can be blamed if the outcome goes wrong.

Taking measures in an uncertain situation

During a crisis, decisions have often to be made before there is a model. **The precautionary principle can lead to tremendous over reaction** and can cause a lot of trouble (unless you have unlimited money). It is **better to take measures for a middle position outcome**, and scale up or down when necessary.

In a crisis, the Minister needs to take a public position before all the teams are in place, and when public fear is developing. A really good Minister says: we don't know how serious this is, and I'll take an intermediate position for the moment. We need to help Ministers in this, because there is also political fear of underestimating the seriousness and getting blamed afterwards. Take for instance the Mexican flu. As opposed to government's actual stance, a middle position was feasible based on two facts: there are 185 deaths in Mexico and the rest is uncertain.

There are many examples of over reacting: foot and mouth disease, salmonella in eggs. It is therefore very important that there is **a skeptic in the crisis team.**

Getting the right data

During one of the animal diseases, the UK thought they knew where the animals were on the basis of data about EU subsidies. That route didn't turn out to produce the results. One of the items on the crisis checklist for DGs is: have we got the right data. And if not, be brutal to get them. According to statisticians, even trying to get the right data will get you o.k. results. Standardizing data systems can be very rewarding. The UK and France have always exchanged data on radioactivity, but their data systems were different so an elaborate conversion was always necessary. Standardising the data has saved £ 200 mln.

Value statement

We don't have a solution for public fear. Interestingly, some of the best examples of crisis management in the review had to do with a **statement of political value**. In July 2005 after the bombing of London subway trains and a bus, the initial reports were confusing. After two hours, the Cabinet had to make a decision about resuming public transport (2.5 million commuters would otherwise not get home that day). A report came in that somebody had put up a sign saying 'London area closed'. The railway companies said that trains required two days of inspection, even if only to avoid criminal and legal liability. Two senior Ministers made a Churchillian statement to the effect that London must stay open. Government would warrant for any liability from not having inspected the railway carriages. In Spain, the PM gave a similar reaction after the train bombing in Madrid.

Donald Macrae: a value statement by a Minister has to do with selling the result rather than the details or the process. Compare it with British Airways, who used to advertise details of the service (size of seats), but then switched to the effect for the customer (how fresh you turn up at your destination). The political value statement should be about the result, not the process ("London will stay open!")

There is another reason for a Minister to emphasize the big picture. Because when politicians get involved in a discussion about details, things often go wrong: they can't know all the details and they aren't clear at that point anyway.

A value statement is also important because **people are non-rational**. What makes them tick are beliefs, desires, inclinations and intuition.

What is the right value statement? In case of H1N1 it is not: we will eradicate this disease (Blair), but rather: life will be resumed to normal. Let politicians provide the values, that's why God gave us experts.

Public trust

Florentin Blanc: French government wants to be seen as being in total charge. In previous years, major crises (like BSE and even Tchernobyl) have initially been played down. That has caused a sizeable dent in government's credibility. Nowadays, they tend to go too far the other way. This has led to a number of pseudo crises, like the Mexican flu. First of all, no fewer than 100 million vaccines were bought. And then the vaccination was not left to GPs, but was set up in separate centres with military doctors. This did not exactly instill confidence, so the public became suspicious and turned more than usual to the internet for information. As a result, the vaccination programme was a disaster. Wrong handling of a crisis can seriously erode public trust in government.

Risk communication

Ira Helsloot: Risk communication should be clear about the facts. People expect to hear that there is uncertainty, therefore **it is not credible if government claims that everything is under control**. Communication that goes against what people can see for themselves on the internet and television, shoots itself in the foot. Overstating a risk is equally wrong. During the Mexican flu (H1N1), no government authority had the guts to say there was no real danger.

Christianne Brusckhe The communication in Holland was like that at the onset of Mexican flu. The Minister said at a press conference, with the national expert at his side, that there was no real danger. This was a balanced statement, but the press didn't mention it.

The ensuing discussion concludes that **a press conference isn't always enough to reach the wider audience**.

Gregory Bounds: in Australia, the state of Victoria was very sensible about H1N1 and decided that extra vaccination measures weren't necessary. But when the number of flu cases increased, other countries were discouraged from travelling to Australia and measures had to be put in place.

2. Good practice by Defra during three simultaneous crises in 2007

Former DG Donald Macrae: The handling of the foot and mouth disease in 2001 was a disaster. After that, the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (Defra) was obsessed with crises and staff had a very low morale. But when in 2007 there were three simultaneous outbreaks of animal disease: foot and mouth, bluetongue and avian bird flu, nobody noticed. After three days, the media coverage was at the level of a page 15 story. How was this possible?

- The Minister didn't involve himself in the details but instead handed the lead to the chief vet (CVO). Note: the Minister didn't specifically say that it wasn't a political issue. But because of his **deliberately unmemorable statements**, the public and the media were encouraged to draw that conclusion.
- There was thorough preparation, along the line that **handling a crisis is normal work, only done faster and better**. So we knew where the cattle were.
- The stakeholders were engaged, because they too had learned from the previous outbreak. Therefore the press couldn't get critical sound bites.
- The actual risk was judged correctly.

In 2001, there was a compensation scheme for animals with foot and mouth disease. This was a wrong incentive, because it discouraged farmers from containing the disease. Some even deliberately exposed their animals to it. In 2007 on the other hand, the responsibility was not taken up by government but was shifted to the industry. As a result, the one case that started the crisis only spread over 5 miles (whereas in 2001, the initial case spread over the whole country).

In retrospect, too many British resources have gone to animal disease measures. An important lesson for the management boards: keep an eye on the rest of the business and stay focused on your strategic priorities. **The crisis team should not be the board itself.**

Good practice in crisis management: set your own daily "battle rhythm" with short meetings (bird table style)

and press conferences, and don't keep reacting to every bit of news.

A word about risk registers in traffic colours (green, amber, red). In practice, almost everything was red. ***But red was seen as good, because it ensures resources and attention.*** Green was seen as dangerous because nobody would care about it.

Another example about thinking laterally has to do with avian bird flu (H5N1). In Britain, government had been studying bird flight paths and expected the first cases of bird flu around a certain date. But two weeks before that date, a sick parrot arrived on a Jumbo jet as an imported pet. To establish whether the bird had H5N1 or not, would need a test that took three days. So this needed to be handled in a very decisive manner, especially since the tabloids and the opposition demanded absolute certainty immediately. Unfortunately, government jumped too fast to some conclusions and it was very difficult unpicking all the mistakes that resulted. The actual crisis was a few hours. But the ensuing political crisis lasted three weeks.

Media crisis

Gregory Bounds: In the state of Victoria, 300 people died in bush fires. The biggest political issue was: what was the Minister doing on the day. Even though he couldn't have done anything. Simon Webb: It was the same with the Asian tsunami around Christmas 2004. Among the casualties were hundreds of Swedish holiday makers. The Swedish government was criticized heavily for its slow and lacklustre response to the tragedy.

These cases seem to hinge on political visibility. ***Even if a Minister can't actually do very much, he can reassure the public by turning up and emphasizing he is taking it very seriously.*** But the point is that he shouldn't start promising things like 'I will make sure this will never happen again'.

The media are very quick to pick up pictures, texts and films from social networks. So there is very little time before government is confronted by critical journalists.

In the UK, there is a parenting organisation called Netmums.com. At one point, they put forward that the flu vaccine was dangerous for children. After some unsuccessful efforts to put this in perspective, government decided on a radically different approach. A Minister and a scientist (both mums) joined the network and started responding to these fears. They were ***taken much more seriously because they came down from their pedestals.***

3. The case of Q-fever

Christianne Brusckhe expands on this case. The 'query fever' bacteria is present in all countries, in several species (like sheep and goats, but actually also in cats and dogs) and in the environment. It had hardly ever affected humans, but in the last few years, people have been catching Q-fever in the Netherlands far more than in any other country. By the end of 2007 there was a sudden increase in human infections, supposedly linked to intensive goat and sheep breeding. The bacteria spreads airborne, particularly after lambing, spontaneous abortions (which occur often) or after clearing the stables of manure (once or twice a year). There was a lot of uncertainty about the causes and the most effective measures. Particularly because infected animals can only be detected around the time of lambing, making it very difficult to establish whether a business is afflicted.

The number of cases grew, mainly in a southern area of the country. With all available international expertise, the Ministry kept working on measures. Eventually, the number of human infections diminished. Since the outbreak in 2008, 4000 people have become ill and 12 people (who were also affected by another serious disease) died. Q-fever has symptoms resembling flu and can cause chronic effects. But in spite of the scare surrounding it, Q-fever in itself isn't fatal.

Q-fever has attracted tremendous media and political attention for the past years. Some complicating factors:

- The case is unprecedented and has no quick solutions.
- MPs have been discussing in detail the technical merits of the measures, with the Minister appearing in Parliament nearly every fortnight.
- Not only the Ministry of Agriculture was involved, but also the Ministry of Health. The Ministry of Agriculture was in a way trying to balance the risk to humans against the negative impact on agriculture and tourism, while the Ministry of Health took a stance resembling zero tolerance of risk to humans.
- The two Ministers were rather late to put in an appearance in the affected area.
- The Ministers tended not to make a decision until all experts agreed. This made them appear indecisive.
- The regional Public Health Service organisation kept stressing the dangers, criticising on TV the way the crisis was handled, and thus fuelling public concern. In spite of monthly meetings with people from the Department, they didn't feel heard.
- The press seem to ignore the facts and evidence government has put forward about the relative nature of this risk. They also tend to blame intensive

animal husbandry on principle, even though the relative effect on small farms is far greater.

At the moment, the main question is how to get back to normal.

During the ensuing discussion, a number of suggestions concerning the process come up:

- **Identify separate problems.** First of all, there is a technical crisis which needs attention. This is the easiest part, because a Ministry is equipped to handle that. But there are also other problems which need specific attention. If there is a problem of public anxiety that needs to be dealt with: show your concern, convey the message that practices conducive to this risk will be regulated if necessary. There may also be a political problem, which has a life of its own and is not really about the subject (get the press off this subject and on to another).
- Try to get an adult conversation about Q-fever and intensive animal husbandry, including the balance with the economic side and tourism. Explain how other countries deal with it etc.
- Open yourself to feedback from critical outsiders (fighting or ignoring it won't help).
- When you're in an intractable situation, you can create a separate 'forward strategy group' to **look at the optimal end state of regulation**. That helps the Minister to decide on a direction and to explain this.
- Get journalists involved in the forward strategy, and get them interested in the objective story (including all aspects). This isn't easy when you don't have (bad) news, but instead of a general press release you could also approach serious journalists.
- Make sure critical voices feel they are heard so they won't keep fighting against you. But accept the fact that there are always parties that won't be convinced.
- **Make a map of 'risk actors' in this field.** Some parties have an interest in emphasizing or even exaggerating risk, perhaps for very good reasons, but all this adds up to overreaction. Government needs to realise it isn't the one totally in charge, but just one of the risk actors (trying to realise policy aims). The UK has quite a bit of experience in analysing the 'risk landscape' with all parties concerned in order to find more balance in for example health and safety in small organisations.
- This is a system's problem. Understand the complexity and look for different interventions. Try to get a better set of problems.
- Don't walk around the issue, but name the problem and the object.
- Don't take scientific advice too literally. **Scientific advice isn't science, but an expert opinion.** Which means

it is usually very careful. A Minister shouldn't lean on scientific advice alone. It is better if a Minister is presented with a summary of different expert opinions, blended by a top civil servant in different options and put in political context. There is such an official in the UK and Ireland: the **Chief Scientific Adviser** is the personal adviser on science and technology-related activities and policies to the Prime Minister and the Cabinet.

- A Minister can make a statement of political value. Something like 'Human health will never be compromised' would send out the wrong signal. A better statement in this case could be something like 'We do have a problem here. We will look at the actual danger to human health and find ways to deal with this, without unnecessary harm to for instance the economy.' The public will understand that a situation is difficult if you explain it properly.
- A value statement for the present time could include the fact that this disease exists all over the world, also in non-intensive farming; that the EU have endorsed your measures; that you have been confirmed by other countries that within reason everything has been done so you can now go back to normality.

Appendix

Documents

Focus on national approach

- Dutch Ministry Justice: 'Hectic Times in the Hague. Incident strategy'
- Dutch Ministry of Agriculture: information on Q fever http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640387&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=111059&p_node_id=2133602&p_mode=BROWSE
- Day of Risk Conference: 'Dutch case studies on risk and regulation'
- Ragnar Lofsted: 'Risk Communication and the FSA: the food colorings case'
- Ragnar Lofsted: 'Risk Communication for Europe: a modest proposition'

Focus on international approach

- OECD (G. Bounds): 'Risk and Regulatory Policy: Improving the Government of Risk' http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_34141_44840828_1_1_1_37421,00.html
- Florentin Blanc: 'Moving away from total control'
- Ragnar Lofsted: 'The 'Plateau-ing' of the European Better Regulation Agenda: An Analysis of Activities Carried out by the Barroso Commission'
- UNECE: report http://www.unece.org/env/water/meetings/transboundary_flood_workshop.htm

Some of these documents are available on www.risicoregelreflex.nl.

Not on the agenda

This meeting focused on this issue of crisis management. There was no time to explore the other issue on the agenda:

Strategy for reducing EU restrictions

The trend towards ever-increasing prevention is not only prevalent in individual countries but among the European Commission as well. Some member states, such as the Netherlands, the UK and Germany, are trying to reverse this trend.

A common theme within all policy areas is reduction of administrative burden. The EC attaches great value to that. But the doors close as soon as something becomes political. In the name of safety, there is no critical debate on cost/benefit, effects of safety measures on other aspects of society and benchmarking against protection levels in other fields. Is there any common ground for the UK, the Netherlands, OECD, IFC and UN ECE to start changing this? How can we join forces effectively?

Anglo-Dutch Seminar on Future Regulation: risk and responsibility, 25 February 2010

Novotel Waterloo, London

The Seminar arose from a project in the Netherlands, to report in the Summer of 2010, on “Future Regulation: Risk and Responsibility”. A delegation from the Ministry of the Interior and Kingdom Relations visited the UK to find out about the UK’s experience of exploring “Public Risk” through the work of the former Risk and Regulation Advisory Council, now being taken forward through the Regulatory Policy Committee.



Rijksoverheid

Note of Proceedings

An invited audience of academics, government officials, regulators and consultants, with relevant expertise, came together on 25 February 2010, at the Novotel Waterloo Hotel In London, to discuss the Dutch proposals and the UK’s research. The morning sessions looked at ‘Public Risk’ issues relating to the rule-making level and the management of public anxiety. They included a presentation of a study in the UK Cabinet Office of crisis management in the UK government in the last 30 years. The afternoon started by examining the issues at the level of local regulation and inspection / enforcement, ending with a consideration of learning from international experience through a UK project in the Netherlands to reform the use of regulatory impact assessments. This brought discussion full circle from the first morning paper which was on comparative assessment of risk in the UK and Netherlands.

There is to be a full-scale conference in The Hague on 19 May to discuss the project and the London seminar preparing the ground for part of that conference. The morning session ended with a summary of the main points from the papers, presentations and discussions in terms of insights, observations and conclusions, which was endorsed by the group as its contribution to the May conference in the Netherlands.

Participants

The Netherlands

- Hans Bongers, Regulatory Reform Group
- Robin den Hamer, Strategic Adviser, Inspection Council Bureau
- Ira Helsloot, Professor of Crisis Management and Physical Safety
- Tom van der Hoeven, Programme Manager, Labour Safety Inspectorate
- Jan van Tol, Project Manager, Central Government Reform Programme

United Kingdom

- Derek Allen, Executive Director, LACORS
- Prof. Julia Black, London School of Economics
- Adam Burgess, University of Kent (ex RRAC)
- John Dodds, Director, Better Regulation Executive
- Michael Gibbons, Regulatory Policy Committee
- Clive Grace, Chair, Local Better Regulation Office
- Prof. Martin Griffiths, Consultant
- Ulrike Hotopp, Senior Economist, BIS (ex-RRAC)
- Donald Macrae, UNECE Group on Risk Management (ex-RRAC)
- Alan Pitt, Better Regulation Executive
- Prof. Claudio Radaelli, Exeter University
- Laura Robinson, Local Better Regulation Office
- Prof. Henry Rothstein, London School of Economics
- Sarah Veale, Trades Union Congress (ex-RRAC)
- Simon Webb, Director General, Cabinet Office

By Correspondence

- Prof. Robert Baldwin, London School of Economics
- Prof. Ragnar Lofstedt, Director of King's Centre for Risk Management
- Lord Jamie Lindsay, UKAS, ex-RRAC

Morning Agenda

9.00	Registration and welcome
9.30	Introduction and comparative context <i>Adam Burgess</i>
9.45	The Intractable Citizen versus 'risk and reason' <i>Ira Helsloot</i>
10.00	Open discussion
10.30	The Dutch Project "Future Regulation: Risk and Responsibility" <i>Jan van Tol</i>
10.45	Open discussion
11.00	Coffee
11.15	Learning from the Risk and Regulation Advisory Council <i>Donald Macrae</i>
11.30	Open discussion
11.45	The Cabinet Office Review of Crisis Management <i>Simon Webb</i>
12.00	Open Discussion
12.30	Review and Conclusions, to take to the May Conference <i>Donald Macrae</i>
12.45	Discussing and supplementing the Conclusions
13.00	Lunch

Afternoon Agenda

2.00	Regulation at the Local Authority level <i>Hans Bongers</i> – Managing Regulation in Dutch Municipalities <i>Clive Grace</i> – Local Better Regulation Office, the First Year <i>Derek Allen</i> – Local Authorities Coordination of Regulatory Services
	Open discussion
3.00	RIA study for Dutch Ministries of Finance and Justice by Exeter University <i>Claudio Radaelli</i>
3.30	Coffee and Close

Papers and Presentations

- (a) Project papers:
 - Project Plan for the Future Regulation: risk and responsibility project
 - Current Situation regarding the project
 - Overview of Cases
 - Letter from the Dutch Minister of the Interior and Kingdom Relations
- (b) Conference papers and Presentations:
 - Introductory Remarks on Comparative Risk Analysis – Adam Burgess
 - The Intractable Citizen versus ‘risk and reason’ – Ira Helsloot (slidepack)
 - The Project on Risk and Responsibility – Jan van Tol (slidepack)
 - Learning from the RRAC – Donald Macrae (slidepack)
 - Lessons of Crisis Management – Simon Webb (slidepack – restricted circulation)
 - New Frontiers for Prosperity and Protection: the LBRO's First Years – Clive Grace (slidepack)
- (c) Books referred to:
 - “The Government of Risk” Hood, Rothstein and Baldwin 2001 OUP
 - “Regulatory Innovation” Black, Lodge and Thatcher 2005 Edward Elgar
 - “Risk, Regulation and Responsibility: Whose Risk is it Anyway?”, Better Regulation Commission, 2005
 - “Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence”, OECD 2009 OECD

Conclusions to take to The Hague

1. “Regulation” as a subject has a highly political dimension that has not been recognised and studied sufficiently. Political crises or periods of high public anxiety which result in regulation occur far more frequently and form a greater source of policy and regulation than is usually acknowledged. They are seen as distractions and anomalies, when contrasted with a more ordered, evidence-based, rational approach to policy development and regulation. However, although they do include ephemeral incidents, they also include significant incidents that give rise to permanent regulation, send messages about societal values, extend the remit of the State and, as was seen during the financial crisis, can relate to major policy areas and not just occasional human tragedies. The UK has started to study this area of regulation specifically through the work of the Risk and Regulation Advisory Council, between 2007 and 2009, and through a study of Crisis Management carried out by the Cabinet Office (in progress). The Dutch Project is a further instance of government attention to this area.
2. Rational theory has its limitations in this area, which is driven by largely irrational behaviour connected with heightened public anxiety. The literature on Risk Regulation is similarly limited, with few studies that try to analyse these responses to anxiety or the anxieties themselves. The literature review of the RRAC concluded that there was a serious gap regarding the role of political leadership in these crises. The study by Hood, Rothstein and Baldwin into 9 such cases produced no clear lessons common across the range of cases. The BRC “Risk Report” stimulated interest but little actual research, until the RRAC. The RRAC produced many studies of different “Risk Actors” and systems maps of their interactions, as well as three case studies on the police, Health & Safety regulation of small businesses, and community resilience. It also explored the use of Public Inquiries, risk communication and studied some “Regulatory Storms”.

3. Far from being simple bouts of media froth, these incidents that give rise to regulatory policies are usually the product of complex adaptive systems in society. The RRAC's tool of "The Risk Landscape" is a systems map approach to the complex interaction of many "Risk Actors" who each have different motivations, understandings and roles in shaping the overall social phenomenon from which the public anxiety emerges and with it the demand for State intervention. Although sub-sets can be mapped, there is a broader Risk Landscape that is about wider attitudes to "Risk", which conditions behaviours. This ranges from irrational and vague fears to "The Risk Management of Everything", as Power put it, with risk management systems proliferating across most activities. The RRAC's definition of "Public Risk" (those risks that may affect any part of society and to which government is expected to respond) defines it in relation to the public's response rather than to the nature of the risk itself.
4. If the phenomenon under study is a complex adaptive system, it is not capable of being "solved" but is capable of being changed for the better. As an adaptive system, it adapts to State interventions, which often leads to unintended consequences. Consequently, the approach should be one of probing and noting how the system responds. A major intervention aimed at "solving" a single aspect of it ("the problem") is more likely to generate further unintended consequences. Probing is normally done by rational analysis of a systems map to spot the "leverage points" and act on them. But probing also allows for innovation, lateral thinking and counter-intuitive experiments and the discussion threw up various examples of where challenging assumptions about public reactions produced very unexpected results, such as the Son en Breugel case. The current Dutch initiative to base regulatory design on trust rather than non-compliance is another instance of building on the versatility of the public to adapt to new approaches, as had also been seen in the "Naked Streets" approach in the Netherlands illustrated in the BRC's Risk Report.
5. Taking a systems perspective also moves study away from rule-making to implementation and enforcement since systems operate in practice (whatever the theory). The RRAC concluded early on that lack of regulation did not necessarily leave individuals free to manage their own risks since these risks were effectively being managed by the various Risk Actors, much more than by the rule-making level. Most of the sensational stories about occupational safety relate to bad advice on implementation, rather than the rules themselves. However, the cumulative effect of these interpretations create a credibility for excessive caution, so much so that it is more difficult to be allowed to manage the risk in the face of "official" opposition. It is the interpretation and application of the rules that matters – which is why the focus on Local Regulation at the conference was so apt. A granular understanding of incentives is needed when intervening at that level, with something like the "Public Value" driver playing a key role in countering the negative effects of some Risk Actors.
6. The broader context of "Risk" probably confuses more than clarifies attempts to categorise and predict. It is so pervasive that it is probably often a proxy for something else but if that other value or concern is not articulated then it is also unlikely to be properly addressed. The history of risk as a study has suggested concern with risk being an instance of fear supplanting hunger as a major behavioural driver. Others have seen risk as a residual morality in a secular State, where avoiding harm is the one reliable common value on which everyone can agree. Conversely, there are those in faith communities who argue that it is not for man to try to manage uncertainty. Some conception of "fate", "destiny" or "luck" remains inherent in what is seen as the public's "irrational" response to hazard in which assessment of probability is ignored (a phenomenon that continues to keep national lotteries solvent). This not only complicates the political dimension but raises the political stakes insofar as it attracts very profound feelings.

7. There have been attempts to remove Risk Regulation from these emotive drivers. Studies of crisis management show the value of “experts” if the public have faith in them, the epitome being the air accidents investigation team and the “black box” from an air crash. Defra’s handling of simultaneous outbreaks in 2007 of Foot and Mouth, Avian ‘Flu and Bluetongue also showed the value of taking a crisis out of the political arena. There have been many successful attempts to “de-politicise” areas of regulation, such as the creation of the UK’s Food Standards Agency, and the more that regulation can be seen as the worthy if boring job of a utilities regulator, the less prone it is to these political / regulatory “storms”. There is also a debate on the application of objective thresholds to the application of regulatory solutions. They are limited to calibrating hazards, rather than behaviours, but still valuable. The UK Health and Safety Executive’s “Tolerability of Risk” calculus or the Valuation of Statistical Life approach is contrasted by OECD in their recent study of risk analysis within RIA with a more generalised Risk Benefit Analysis. However, the recent financial crisis showed that de-politicisation will still be overridden if the politics require it – although that does not invalidate its application the rest of the time (which was also Giandomenico Majone’s conclusion in an OECD Paper on Risk Regulation).
8. In any crisis, the first and often most difficult challenge is to scope it – will it blow over or is it World War III? Beyond that crucial decision, which must be taken in the early hours, comes analysis before synthesis. Investigation should precede reaction yet there is often pressure to do both or even reverse the order. There needs to be space to work through the complexity of the issue. When “something must be done”, it is more likely to be a package of things that need to be done than one single answer since the “problem” is probably multi-layered. The two most important layers to separate are “what happened?” and “what next?”. Clarifying responsibility for the actual incident should precede allocating future responsibilities. It may have just be an individual failure in an otherwise robust system. Selling the proposed future action to the public is another layer to be separated from the proposed action and should follow rather than lead it (although they will always be inter-connected). Again, it comes back to political leadership – but with the greatest level of support that can be provided in approaching it (hence the RRAC’s toolkit for Ministers).

9. Applying an objective threshold is also bound to suffer an emotional override if the circumstances require it (but remains useful until then). No politician ever wants to admit that Valuation of a Statistical Life can be applied, let alone is being applied regularly (if inconsistently). However, there has to be some control over the political sanctity of "safety". The RRAC's work on Standard Setters as Risk Actors brought out the dangers and costs of a perpetual ratchet effect on safety regulation, as well as the lack of political accountability of some standards bodies. In practice, however, quantitative guidelines are definitely in use. The medical world uses as threshold for expensive therapy the amount of £ 25,000 per saved year of the patient's life. The most over-regulated safety regime relates to meat, following the BSE outbreak in the '90's. The cumulative cost of the regime (quite apart from impact on exports and trade in meat) was considerably more than the normally accepted Valuation of a Statistical Life when looking at any other disease but it is very difficult politically to relax the regime. According to some calculations, a prevented death due to high voltage radiation in the Netherlands is € 1 bln. The problem is that norms vary wildly between subjects, and that the lack of transparency prevents an integral debate about the merit and cost of safety measures. A sensible outlook on risk is hindered on behalf of the magic word Safety. That word prevents a balanced debate on the costs and benefits of measures surrounding known risks and new risks, let alone risks after a tragic accident. When a surge for unbalanced risk measures starts building, there ought to be a way of turning the tide. A public debate on "safety" is squarely within the area of Public Risk, even if the word "risk" is not used. But perhaps the public has a greater appetite for risk when the costs of counter-measures can manage to get onto the agenda. Again, the role of political leadership comes centre stage. It is not the job of the politician always to give the public what they ask for because what they ask for may be just a simple reaction to a simple question about what they want, as opposed to what they expect to happen. That is why it is called leadership. The issue of risk certainly has to do with regulation, but a change in attitude can only be achieved by bringing the discussion into the political arena. This is the elephant in the room.

It is important to have a closer look at citizens' real motives. They are far more realistic and calculating than policy makers and politicians suppose. Typically, citizens want more safety but they don't want to pay for it (directly – most citizens miss the point that it is with their money that government

foots the bill). Political leaders often put the wrong questions to the public and base their decisions on a fallacy.

So what? What does all this add up to?

Why do these issues matter?

- There is an economic cost, seen most easily in relation to safety issues. The entire Admin Burden Reduction programme is subject to a self-denying ordinance of never compromising safety. That automatically excludes vast swathes of burdens for no good reason other than political timidity. They may include some of the burdens that business most want reduced. Even when the science moves on, the ratchet remains locked. TSE regulation following BSE is grossly disproportionate to the current scientific assessment of risk and the reliability of counter-measures yet loosening it is strongly opposed. Nor is it a question of actually compromising safety but more often a question of appearing to compromise safety. The cost of "safety" is often the cost of political safety.
- Each time a Minister bows to pressure that "something must be done" and takes responsibility for something outside his remit, he disempowers the person or body whose responsibility it is. This has led the UK to a degree of centralisation of government functions never planned and a weakening of the intended structures of powers and accountabilities. It also leads to a lack of clarity about the role of government and to an erosion of trust in Ministers. So there is a constitutional cost.
- Most profoundly, the cumulative impact of all this becomes an erosion of personal responsibility. This is under attack from many other directions as well but the leadership messages reinforce the idea that responsibility will always lie with professionals, officials or government and not with individuals. Even where it is clear that the problem was an individual's failure, it is not left there but will be interpreted as a failure of control over that individual. The counterfactual to this argument is a line of development the RRAC considered, namely legislation to allow individuals to reclaim responsibility for risks that have been removed from them under protective rights. In a sense, the able-bodied, smart and otherwise privileged are becoming the victims of discrimination, yet it is often on their innovation and risk-taking that progress depends.

Artikelen in de pers over het project

PM 18 december 2009:	Expertdiscussie
RePublic 5 februari 2010:	Interview Gabriella Bekman en Jan van Tol
PM 14 mei 2010:	Interview Herman van Gunsteren
NRC 15 mei 2010:	Verkorte versie van essay Margo Trappenburg 'Incidenten worden niet voorkomen door steeds nieuwe regels'
PM 28 mei 2010:	Interview Simon Webb
Trouw 5 juni 2010:	Verkorte versie van essay Tsjalling Swiersta en Evelien Tonkens 'Idealen kun je ook in stapjes najagen'
PM 8 oktober 2010:	'De utopie van de risicoloze samenleving'

Deze artikelen staan als PDF op de website www.risicoregelreflex.nl.

Who's Who van sprekers, panelleden en gespreksleiders Dag van het Risico

Sprekers

Alex Brenninkmeijer

Nationale Ombudsman sinds 2005. Was geruime tijd hoogleraar staats- en bestuursrecht bij de Universiteit Leiden, is daar inmiddels hoogleraar aan de Albeda-leerstoel voor arbeidsverhoudingen bij de overheid en ADR (Alternative Dispute Resolution). Hoofdredacteur van het Handboek Mediation en het tijdschrift voor Conflictantering. Was werkzaam als rechter op het gebied van sociale zekerheid, ambtenarenrecht en belastingrecht.

Ernst Hirsch Ballin

Minister van Justitie, ten tijde van de Dag van het Risico tevens minister van BZK. Was ook 1989 tot 1994 minister van Justitie in het kabinet Lubbers-III, Daarna was hij Tweede en Eerste Kamerlid voor het CDA en van 2000-2006 was hij lid van de Raad van State. Prominent rechtsgeleerde, die in verschillende perioden werkte als hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Brabant (staats- en bestuursrecht, internationaal recht) en een indrukwekkende hoeveelheid publicaties op zijn naam heeft.

Donald Macrae

Coördinator van UNECE Group on Risk Management. Sinds 2007 zelfstandig adviseur van overheidsorganisaties over de hele wereld. Was lid van de prestigieuze 'Risk and Regulation Advisory Council', een adviesorgaan van de Britse premier. Heeft bij negen ministeries gewerkt, o.a. als Director General for Law and Regulation (Department for Food and Rural Affairs). Invloedrijk op het gebied van de rol van juristen binnen het brede veld van regelgeving en toezicht, en heeft veel bijgedragen aan grotere aandacht voor ontwikkeling en implementatie van regelgeving.

Pauline Meurs (dagvoorzitter)

Sinds 2007 lid van de Eerste Kamer (PvdA). Voorzitter ZonMw, de Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. Daarnaast lid van de adviesraad van de Inspectie voor het Onderwijs en lid van de begeleidingscommissie van het SCP. Hoogleraar Bestuur van de Gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit. Tot 2008 lid van de WRR.

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 2004-9 was hij voorvechter van vereenvoudiging van regels voor vliegvelden en voor infrastructurele ruimtelijke ordening. Gaf als directeur Beleid bij Ministry of Defence leiding aan de strategie na de aanslagen van 11 september. Heeft tevens ervaring met de operationele kant van crisisbeheersing bij dierziekten, ongelukken en overstromingen. Sinds medio 2010 is hij een directeur van de Nichols Group.

Panel

Brigitte van der Burg

Sinds 2006 lid van de Tweede Kamer (VVD). Werd in 2006 uitgeroepen tot een van de beste zakenvrouwen in de EU (Prix Europe 2006 door de CEFECE). Was bestuurslid van het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL) en directeur van de Raad voor het Zelfstandig Ondernemerschap.

Herman van Gunsteren

Hoogleraar rechtsfilosofie (Leiden), pionier op het gebied van de bestuurskunde en voormalig lid van de WRR. Voor zijn oeuvre ontving hij de Van de Spiegel-prijs 2007 en Thorbeckepenning 2010. Schreef klassiekers zoals *The Quest for Control, A Theory of Citizenship, Woordenschat voor verwarde politici*, en *Stoppen: u wilt het, u kunt het, u doet het niet*. Dilemma's rond risico's en veiligheid komen ter sprake in zijn bundel *Bouwen op Burgers*. Een kernthema is dat overheden zich wel allerlei zaken voornemen, maar dat de resultaten steeds weer afwijken van wat men voor ogen had.

Pierre Heijnen

Lid van de Tweede Kamer sinds 2007 (PvdA). Voorzitter van de Raad van Toezicht van de Koninklijke Schouwburg. Voordien geruime tijd politiek actief in de gemeente Den Haag: als wethouder voor onderwijs, sociale zaken en werkgelegenheid en integratie, en eerder als raadslid en fractievoorzitter. Tevens werkzaam geweest bij de provincie.

Donald Macrae

(tevens spreker, zie boven)

Jaap Uijlenbroek

Directeur-generaal Organisatie en bedrijfsvoering rijk (ministerie van BZK). Was voorheen o.m. algemeen directeur van de Arbeidsinspectie.

Inleiders, antagonisten en gespreksleiders workshops**Gabriella Bekman**

Directeur Nationale Ombudsman, voordien onder meer programmadirecteur Eenduidig Toezicht en plv. directeur-generaal Luchtvaart bij het ministerie van V en W.

Hans Onno van den Berg

Directeur van de Vereniging van Nederlandse Schouwburg en Concertgebouwdirecties en bestuurslid MKB-Nederland namens het cluster vrije tijd. Lid van de Commissie Regeldruk. Heeft spraakmakende adviezen opgesteld over o.a. het Nederlandse orkestbestel en de bespeeling van het Amsterdamse Muziektheater. Was docent aan de Universiteit Groningen. Verzorgde jarenlang radiocolumns op Radio 4.

Florentin Blanc

Sinds 2004 bij International Finance Corporation (onderdeel van de Wereldbank Groep). Richt zich op verbetering van regelgeving en verlaging van regeldruk, vooral op het terrein van inspectie en vergunningverlening. Werkt met regeringen van landen met lage en middeninkomens en is actief op meerdere continenten. Woont sinds 2001 in centraal Azië, was enkele jaren gestationeerd in Oekraïne.

Gregory Bounds

Beleidsanalist bij de Regulatory Policy Division van de OESO en houdt zich bezig met de praktijk van risico- en regelgevingsbeleid in OESO-landen. Was verantwoordelijk voor regelgevingskwaliteit binnen de Government of the State of Victoria, Australia. Mede-auteur van het recente boek *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk*.

Zie http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_34141_44840828_1_1_1_37421,00.html

Marc Chavannes

Politiek columnist en blogger van NRC Handelsblad en hoogleraar Journalistiek aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Was voor NRC Handelsblad correspondent in Londen, Parijs en Washington en beschrijft sindsdien 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

Hoogleraar bestuurskunde (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. 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.

Martin Flier

Directeur Gezond en Veilig Werken, ministerie van SZW.

Herman van Gunsteren

(tevens panellid, zie boven)

Jacques Handélé

Directeur Bestuursondersteuning, VROM Inspectie.

Ira Helsloot

Hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid (VU). Portefeuillehouder strategie en innovatie crisisbeheersing (brandweer Amsterdam-Amstelland). Voordien o.a. directeur crisis en veiligheid bij het COT Instituut voor Veiligheids- en crisismanagement. Oorspronkelijk gepromoveerd als wiskundige. Schreef onlangs *Risico's en redelijkheid* samen met Roel Pieterman en Jaap Hanekamp, dat een pleidooi bevat voor meer realisme en minder symboliek in het veiligheidsbeleid. Zie ook www.crisislab.nl.

Lorenza Jachia

Secretaris van de UN ECE werkgroep Regulatory Cooperation and Standardization Policies, die het gebruik van risicomanagement instrumenten bevordert bij de ontwikkeling en toepassing van technische regelgeving. De werkgroep organiseerde in november 2009 een conferentie over risicobeoordeling en -beheersing. Onderzoekt momenteel hoe risicomanagement toegepast wordt in systemen van regelgeving, en welke problemen en behoeften er op dat vlak bestaan. Werkt bij de VN sinds 1995, aanvankelijk bij de UNCTAD.

Wim Jansen

Plaatsvervangend directeur Regiegroep Regeldruk.

Ferdinand Mertens

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; als inspecteur-generaal voerde hij krachtige reorganisaties door. Gaf leiding aan de totstandkoming van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Was hoogleraar aan de Erasmus Universiteit (oratie 1996: *Vriendelijk converseren en krachtig optreden; over vakmanschap in de beleidsadvisering*).

Alida Oppers

Directeur Voedsel, Dier en Consument, ministerie van LNV.

Marcel Pheijffer

Hoogleraar Forensische Accountancy (Nyenrode en Leiden). In 2002 werkzaam als inhoudelijk secretaris van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid. Werkte bij de FIOD in Haarlem aan grootschalige onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit en organisatiecriminaliteit. Was lid van de International Auditing & Assurance Standards Board (IAASB) van de International Federation of Accountants. Zie ook www.accountant.nl.

Ferry de Rijcke

Programmadirecteur e-Inspecties, Bureau Inspectieraad.

Anne-Marie Stordiau-van Egmond

Directeur van de directie Voorlichting van het ministerie van Justitie. Studeerde rechten en bestuurskunde in Leiden. Ze heeft een lange ervaring in de overheidscommunicatie, opgedaan bij diverse ministerie en bij de gemeente Amsterdam.

Evelien Tonkens

Sinds 2005 bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap (Universiteit van Amsterdam). Columnist van De Volkskrant op woensdag, lid van de Raad van Toezicht Meander Medisch Centrum en lid van de Raad van Toezicht Meerkanten ggz. Was Tweede Kamerlid voor Groen Links (2002-2005), woordvoerder zorg, welzijn en emancipatie. Geloof in hedendaags burgerschap gebaseerd op zelfbeperking, zelfbeheersing en zelfkritiek. Zie ook www.actiefburgerschap.nl.

Margo Trappenburg

Bijzonder hoogleraar 'Sociaal politieke aspecten van de verzorgingsstaat en overlegeconomie' (Universiteit van Amsterdam), tevens hoofddocent Universiteit Utrecht (bestuurs- en organisatiewetenschappen). Houdt zich bezig met ethische kwesties in de gezondheidszorg en schrijft zij ook over problemen rond immigratie en integratie. Was tot 2008 columnist in NRC Handelsblad. Zie ook www.margotrappenburg.nl.

Wim Voermans

Hoogleraar staats- en internationaal recht (Universiteit Leiden). Een van zijn specialiteiten is de kwaliteit en vereenvoudiging van de totstandkoming van Europese regelgeving en van de nationale implementatie. Fellow van het Montesquieu Instituut, vice-voorzitter van de International Association for Legislation, en rector van de European Academy for Law and Legislation. Daarnaast is hij columnist, zie www.wimvoermans.nl.

Deelnemers Dag van het Risico

Politiek

- Brigitte van der Burg, Tweede Kamer VVD
- Hanke Bruins Slot, Tweede Kamer CDA
- Pierre Heijnen, Tweede Kamer PvdA
- Pauline Meurs, Eerste Kamer PvdA

Media

- Marc Chavannes, redacteur NRC
- Rianne Waterval, journalist PM Magazine

Wetenschap

- Michel van Eeten, hoogleraar bestuurskunde TU Delft
- René Gude, algemeen directeur Internationale School voor Wijsbegeerte
- Herman van Gunsteren, hoogleraar rechtsfilosofie Universiteit Leiden
- Jaap Hanekamp, universitair docent wetenschapsfilosofie Roosevelt Academy
- Ira Helsloot, hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid Vrije Universiteit
- Chris Moll, directeur European Academy for Law and Legislation
- Marcel Pheijffer, hoogleraar forensische accountability Universiteit Nyenrode/Leiden
- Roel Pieterman, hoofddocent rechtssociologie Erasmus Universiteit
- Pieter Jan Stallen, bijzonder hoogleraar Geluidhinder Universiteit Leiden
- Tsjalling Swierstra, hoogleraar techniekfilosofie TU Twente
- Evelien Tonkens, bijzonder hoogleraar actief burgerschap Universiteit van Amsterdam
- Margo Trappenburg, (bijzonder) hoogleraar bestuurs- en organisatiewetenschappen Universiteit Amsterdam, Utrecht
- Diederik Wijnmalen, senior adviseur Defensie en Veiligheid
- Wim Voermans, hoogleraar staats- en internationaal recht Universiteit Leiden

Advies- en andere overheidsorganen

Actal

- Eric Helder, lid college
- Rudy van Zijp, secretaris

Adviescommissie Vreemdelingenzaken

- René Glaser, lid

Algemene Rekenkamer

- Eric Polman, directeur onderzoeksdirectie III
- Pauline Reeuwijk, sectormanager directie I

Autoriteit Financiële Markten

- Wilte Zijlstra, senior medewerker beleid en onderzoek

Commissie Regeldruk

- Hans Onno van den Berg, lid

Hoge Raad der Nederlanden

- Bea van Everdingen, hoofd wetenschappelijke ondersteuning

Nationale Ombudsman

- Gabriella Bekman, directeur
- Alex Brenninkmeijer, nationale ombudsman

Onderzoeksraad voor Veiligheid

- Ferdinand Mertens, lid

Primo Nederland

- Eric Frank, directeur

Raad van State

- Hans Borstlap, staatsraad

Raad voor het openbaar bestuur

- Michael Mekel, adviseur

RIVM

- Jan Mos, hoofd corporate communicatie
- Reinout Woittiez, sectordirecteur milieu en veiligheid

Bedrijfsleven

- Femke Alberda, Procesbegeleiding en Advies
- Alan Dirks, Havenbedrijf Rotterdam N.V.
- Henriëtte Gelinck, Legal Accountability B.V.
- Ton Horrevorts, HMS Management
- Arie de Jong, VDC Strategisch Advies
- Tony Koeleman, partner Mission Matters
- Henri Lopes Cardozo, manager QHSE Chlor Alkali AkzoNobel
- Ron Massink, Lindyn Risicomanagement
- Leo Meijer, Aspect Training & Systems
- Angélique Schrama, directeur Mission Matters
- Shanta Singh, Rechtens Advies
- Rob Velders, Velders-IMC
- Tanja Verheij, managing director Berenschot
- Hans Vermeeren, partner Triple S-Management
- Annick de Vries, Twynstra Gudde
- Victor Wegener, Adamaxx

Buitenlandse deelnemers

OESO, Regulatory Policy Division

- Gregory Bounds, beleidsanalist

UK Cabinet Office

- Simon Webb, DG

UK Local Government Regulation

- Derek Allen, voorzitter

UK Regulatory Policy Committee

- Danny Cartridge, adviseur
- Michael Gibbons, voorzitter

UN ECE

- Lorenza Jachia, secretaris Working Party on Regulatory Cooperation and Standardization Policies
- Donald Macrae (tevens ex RRAC)

University of Kent

- Adam Burgess, universitair hoofddocent sociologie (tevens ex RRAC)

World Bank/IFC

- Florentin Blanc, projectleider

Ambtenaren buiten de rijksdienst

Gemeente Apeldoorn

- Klaas Dekker, gemeentesecretaris

Gemeente Eindhoven

- Guus Sluijter, directeur Veiligheid

Provincie Zeeland

- Jeroen Zonnevrije, senior beleidsadviseur

Zeehavenpolitie Rotterdam-Rijnmond

- René Verzijl, lid Dienst Managementteam

Rijksoverheid

BuZa

- George Eras, beleidsmedewerker directie FEZ
- Annemiek Louwers, directeur Communicatie

BZK

- Gertjan Bos, hoofd Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- Han van den Broek, senior coördinerend beleidsmedewerker
- Petra van den Broek, strategisch adviseur Bureau Inspectieraad
- Jacqueline Conemans, senior beleidsmedewerker
- Anne-Margriet van Dam, coördinator Communicatie programma Vernieuwing Rijksdienst
- Marcel van Eck, coördinator Fysieke Veiligheid en Bestuur
- Erik den Hoedt, directeur Communicatie en Informatie
- Ethem Ileri, adviseur programma Vernieuwing Rijksdienst
- Hadewych van Kempen, senior adviseur directie Kennis
- Kees Keuzenkamp, clusterhoofd Informatiebeleid Dienstverlening Overheid
- Caecilia Kroon, kwartiermaker Klokkenluidersinstituut
- Rob Kuipers, DG/buitengewoon adviseur
- Liesbeth van Oosterom, strategisch adviseur Bureau Inspectieraad
- Derk van Oosterzee, senior beleidsmedewerker
- Jeroen Staal, algemeen secretaris Bureau Inspectieraad
- Ferry de Rijcke, programmadirecteur e-Inspecties Bureau Inspectieraad
- Jaap Uijlenbroek, DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk
- Henk Westerveld, projectleider
- Geert Wismans, senior beleidsmedewerker Nationale Veiligheid

Defensie

- Rob Annink, medewerker Beveiligingsautoriteit
- Robert Segaar, stafofficier IG der Krijgsmacht
- Sjoerd van de Waal, projectmedewerker operaties

EZ

- Ingrid Broeke, Agentschap Telecom
- Anna Falk, Agentschap NL
- Marc Hameleers, manager rijksbrede implementatie EU-Dienstenrichtlijn
- Frans Hofsommer, Agentschap Telecom
- Peter Spijkerman, Agentschap Telecom
- Frans Wieleman, ETM/Energiemarkt

Financiën

- Rogier de Boer, beleidsadviseur Regiegroep Regeldruk
- Jos Holtus, senior beleidsadviseur Regiegroep Regeldruk
- Wim Jansen, plv. directeur Regiegroep Regeldruk
- Paul Lensink, beleidsmedewerker Regiegroep Regeldruk
- Gerard Teuwissen, teamleider Handhavingsregie Landelijk Kantoor Douane

Justitie

- Bert Berghuis, raadviseur criminaliteit en rechtshandhaving
- Ad van Kooyk, raadviseur
- Dick van Lingen, programmadirecteur Veiligheid
- Stefania Rosanio, ICT-adviseur directie Informatisering
- Anne-Marie Stordiau-van Egmond, directeur Communicatie
- Martijn Tummers, plv. hoofdinspecteur Inspectie voor de Sanctietoepassing
- Sylvie Vermeulen, raadviseur wetgevingskwaliteitsbeleid

LNV

- Martijn Habets, hoofd Crisisregiebureau Dienst Regelingen
- Roelfine Krommendijk, projectleider risicoanalyse dierziekten
- Pieter de Lezenne Coulander, regiodirecteur VWA
- Maarten Meurer Aarssen, coördinator crisismanagement
- Andries Oldenkamp, hoofd Strategie VWA
- Alida Oppers, directeur Voedsel, Dier en Consument
- Trix Rietveld, plv. hoofd Strategie VWA
- Martin de Ruitter, DICTU
- Wim Schreuders, IG VWA
- Elske Smith, plv. directeur Voedsel, Dier en Consument
- Geert Versteijlen, adviseur

OCW

- Han Baak, teamleider Services directie Concern-ondersteuning
- Hans Buitelaar, functionaris gegevensbescherming
- Mariëlle Klerks, inspecteur Inspectie van het Onderwijs
- Annette Roeters, IG van het Onderwijs

SZW

- Jan Blok, inspecteur Inspectie SZW
- Jan van den Bos, IG Inspectie SZW
- Martin Flier, directeur Gezond en Veilig Werken
- Flip Noordam, senior adviseur Inspectie SZW
- Peter Pennekamp, IG Inspectie Werk en Inkomen

V en W

- Johan Borsten, senior adviseur Inspectie V en W
- Chris Breebaart, senior adviseur Communicatie en Strategie
- Henk Kohsiek, programmamanager directie Internationaal en Strategie
- Edwin Lakerveld, hoofd Beleidsadvies Inspectie V en W
- Peter de Leeuw, senior beleidsmedewerker directie Regionale bereikbaarheid en Veilig Transport
- Paul Mbikayi, specialist Contract- en bouwjuridische zaken Rijkswaterstaat
- Edwin Meekes, projectdirecteur Handhavingsbeleid en Innovatie Inspectie V en W
- Jaap Rus, inspecteur Inspectie V en W
- Harry Steenwijk, medewerker Rijkswaterstaat Noord-Brabant
- Gerard Stokman, inspecteur Inspectie V en W

VROM

- Jessica Haberland, senior inspectie beleidsmedewerker VROM Inspectie
- Jacques Handelé, directeur Bestuursondersteuning VROM Inspectie
- Dick Jung, hoofd Stoffen ggo's en nieuwe risico's
- Sjaak Keuvelaar, beleidsmedewerker Rijksgebouwendienst
- Petra Loeff, directeur Bestuursondersteuning
- Karen Nuij, beleidscoördinator Rijksgebouwendienst
- Nico Tilstra, directeur Noord VROM Inspectie
- Peter Torbijn, directeur Risicobeleid
- Marjolijn Verschuren, senior beleidsmedewerker Risicobeleid

VWS

- Miranda Alphenaar, senior beleidsmedewerker Publieke Gezondheid
- Floor de Bruin, senior beleidsmedewerker P&O
- Lydia Fikkert, stafmedewerker Inspectie Gezondheidszorg
- Rein Jonkman, senior medewerker Bedrijfsvoering
- Gijs Theunissen, medewerker Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie
- Nelleke Verdonk, senior adviseur Integraal Toezicht Jeugdzaken
- Gerrit van der Wal, IG Inspectie Gezondheidszorg

Achtergrond

De Dag van het Risico was een eerste mijlpaal in het project Risico's en verantwoordelijkheden, een onderdeel van programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD).

Opdrachtgever was de secretaris-generaal VRD, bijgestaan door de stuurgroep Overheid voor de Toekomst (SG's van BZK, LNV en OCW).

Sinds 1 mei 2010 ligt de aansturing bij de SG-VRD commissie (SG's van AZ, BZK, EZ en OCW).

Projectteam

- Jan Maarten van den Berg (IGZ)
- Robin den Hamer (BZK)
- Tom van der Hoeven (Inspectie SZW)
- Bert Nubé (VROM-Inspectie)
- Maud Oomen (master student Universiteit Utrecht) *
- Hennie van der Stokker (Inspectie VenW)
- Jan van Tol (projectleider, gedetacheerd vanuit LNV Projectenpool)
- Trudy Tol (master student Universiteit Utrecht). **

Begeleidingscommissie

- Gabriella Bekman (directeur Nationale Ombudsman, voorzitter)
- Jan van den Bos (IG SZW)
- Ferdinand Mertens (raadslid OVV, hoogleraar TU Delft)
- Annette Roeters (IG van het Onderwijs)
- Rudy van Zijp (secretaris Actal).

Aan de verslaglegging van de workshops is bijgedragen door Rogier de Boer (Regiegroep Regeldruk), Jessica Haberland (VI) en Anouk den Hamer (student VU). Een eveneens zeer gewaardeerde bijdrage aan de analyse en beschrijving van de 15 praktijkgevallen werd geleverd door Jelle van Buuren (Crisislab VU).

Illustratie binnenblad: Sebe Emmelot.

* In haar master scriptie vergelijkt Maud Oomen risicobeleid van een aantal ministeries.

** De master scriptie van Trudy Tol is inmiddels gereed. De titel is *De Mexicaanse griep in Frankrijk, Nederland en België. Een vergelijkend onderzoek naar de invloed van de publieke opinie op het risicobeleid*. Korte inhoud: Bij de overheid gaan ambtenaren uit van de aanwezigheid van een risico-regelreflex, waarin de overheid zich na een incident, onder druk van de publieke opinie, als in een reflex opwerpt als 'oplosser van het probleem', om vervolgens hals over kop nieuwe, vaak overmatige, regelgeving in te voeren, als schijnoplossing om de burger gerust te stellen. Deze risico-regelreflex theorie wordt hier getoetst aan de casus van de Mexicaanse griep. Dit wordt gedaan door de publieke opinie, aan de hand van een krantenartikelenanalyse, te vergelijken met de aanpak van de pandemie in Frankrijk, Nederland en België. Gezien de grote hoeveelheid vaccins die teveel is ingekocht, was er bij de Nederlandse en Franse overheid sprake van een overreactie, terwijl dat in België juist niet het geval was. De oorzaak van dit verschil blijkt niet de druk vanuit de publieke opinie te zijn, maar de toepassing van het voorzorgbeginsel (Nederland en Frankrijk) versus besluitvorming op basis van een wetenschappelijke kosten-batenanalyse (België). Bovendien laten Frankrijk en Nederland hun risicobeleid sterker dan België leiden door internationale richtlijnen. Verder schetsten deskundigen in Nederland een opvallend somberder beeld van de gevaren dan in België. Een bijzondere omstandigheid in Frankrijk tenslotte was dat de politieke crisis na falend beleid rond HIV nog vers in het geheugen lag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Programma Vernieuwing Rijksdienst
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Oktober 2010 | B-5621

