



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Dialogen risico's en verantwoordelijkheden

Zestien bijeenkomsten met partijen
in het risicolandschap,
juni 2011 - oktober 2012



Dialogen risico's en verantwoordelijkheden

Zestien bijeenkomsten met partijen
in het risicolandschap,
juni 2011 - oktober 2012

Inhoud

Inleiding	6
A Kleinschalige specifieke bijeenkomsten	14
1 Bijeenkomst 'De risico-regelreflex vanuit politiek perspectief'	15
2 Bestuurdersbijeenkomst ROB	21
3 Internationale bijeenkomst juni 2012	32
4 Bijeenkomst redactie NOS	35
5 Bijeenkomst juridische experts	38
– Flip Buurmeijer: Harmoniseren van de aanpak van uitvoeringsregelingen	
– Michiel Tjepkema: Structureren van onverplicht verstrekte tegemoetkomingen?	
– Leo Damen: Coulant reageren of niet?	
B Workshops bij ministeries	50
6 Workshop Ministerie van Infrastructuur & Milieu	52
– casus: Tunnelveiligheid, Verkeersveiligheid, Buisleidingen gevaarlijke stoffen, Aswol	
7 Workshop Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	60
– casus: Jeugdzorg, Exotische muggen, Feestartikelen/boa's	
8 Workshop Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	67
– casus: Schadevergoeding na rampen, Brandveiligheid, Constructieve veiligheid	
9 Workshop Ministerie van Veiligheid en Justitie	74
– casus TBS/Woenselse Poort, Voetbalgeweld	
10 Workshop Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie	79
– inleiding Mark Dierikx, casus: EHEC, Sanering brosse gasleidingen, Spruitjes bij Moerdijk	
11 Workshop Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	86
– casus: Veilig en gezond werken van hulpverleners, Publicatiereeks gevaarlijke stoffen, t Hofnarretje	
12 Interdepartementale workshop Toezicht	91
– inleiding Wim Schreuders, casus: Olielek Golf van Mexico, InHolland, IGZ	
13 Interdepartementale workshop: Morele argumenten en Veiligheid	98
14 Interdepartementale workshop: Verschillen in risicobeleid	105

C	Grotere bijeenkomsten met een gemengd publiek	112
15	Startconferentie 20 juni 2011	113
	1 Olav Welling: inleiding	
	2 André Kleinmeulman: Nulrisico organiseren	
	3 Donald Macrae: Whose Risk – and who decides	
	4 Sybe Schaap: Bestuurlijke omgang met risico's	
	5 Hans ten Hoeve: Waterveiligheidsbeleid	
	6 Plenaire discussies	
	7 Donald Macrae: Closing Observations	
16	Oogstbijeenkomst 5 december 2011	143
	1 Aard en omvang van het probleem: Ira Helsloot, Anita Wouters en discussie	
	2 Discours in politiek en media: Jan van Tol, Marjolijn Februari en discussie	
	3 Omgaan met onzekerheid: Herman van Gunsteren	
	4 Intermezzo: Daan Quakernaat	
	5 Nuchtere burger: Ira Helsloot, Tjibbe Joustra en discussie	
	6 Volwassen risicopartners: Michel van Eeten, Benno Baksteen en discussie	
	7 Lessons from the UK's Pioneering Work on Risk: Donald Macrae	
	8 Paneldiscussie: Anita Wouters, Herman van Gunsteren, Tjibbe Joustra, Benno Baksteen en Marjolijn Februari	
	Bijlage Deelnemers aan de dialogen	184
	Colofon	202

Inleiding

Onderwerp en context

De overheid is de afgelopen decennia in toenemende mate aangesproken op het afdekken van allerlei risico's voor burgers en bedrijven. Nadat een nieuw risico bekend wordt of na een ernstig incident volgt bijna standaard vanuit de samenleving en de politiek een roep om drastische overheidsmaatregelen, om het risico in de toekomst uit te sluiten. Wanneer de overheid snel meegaat met een dergelijke reactie, draagt ze onbedoeld bij aan het beeld dat zij inderdaad het voornaamste risicovangnet voor de samenleving is. Als er dan toch weer iets mis gaat, leidt die eerdere verwachting vaak tot teleurstelling in het veronderstelde falen van de overheid. In reactie daarop neemt de overheid dan weer extra, soms disproportionele, veiligheidsmaatregelen.

Veel bestuurders en ambtenaren herkennen dit verschijnsel uit eigen praktijk. Ook lokale en regionale overheden zetten het in toenemende mate op de agenda. Het is een complex en intrigerend onderwerp, waar een breed scala aan mechanismen op inwerkt waarvan sommige veel breder zijn dan veiligheid en risico's. Wat is eigenlijk de aard en omvang van dit verschijnsel? Welke dilemma's gaan erachter schuil? En kunnen bestuurders en ambtenaren er anders mee omgaan?

Het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden (R&V), gecoördineerd vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, houdt zich sinds begin 2011 met die vragen bezig en bouwt daarmee voort op een verkennend project uit 2010 onder de vlag van het programma Vernieuwing Rijksdienst.¹ De hier gepresenteerde dialogen zijn toegespitst op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten.

Risk Landscape

Een van de karakteristieken van het programma R&V is het grote aantal dialogen. Bij de selectie van partijen om dialogen mee te voeren heeft het idee van de 'Risk Landscape' een belangrijke rol gespeeld. Dit concept is afkomstig van de Risk and Regulation Advisory Council (RRAC), een adviesorgaan van de Britse regering in 2008-2009 dat een serie zeer interessante rapporten heeft uitgebracht. Het Risk Landscape is een algemene analyse van actoren die een rol spelen bij risico's en incidenten. Het is een hulpmiddel om in een specifieke situatie de actoren en invloeden te identificeren.²

Het schema 'Risk Landscape' laat ten eerste de mogelijke 'risk actors' zien. Daar horen ministers bij, politici en ambtenaren, en naast journalisten nog vele andere. De RRAC visualiseert hiermee dat de overheid niet de centrale regisseur is, maar slechts een van de vele partijen die invloed hebben op de manier waarop risico's gepercipieerd en tegemoet getreden worden.

Het schema toont ook de invloeden die de actoren op elkaar uitoefenen (zie onder 'Influences'). Een hiermee samenhangende conclusie gaat over de positie van de overheid ten opzichte van de andere

¹ Voor meer informatie over dit onderwerp en over programma R&V zie de BZK-bundel Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden.

² Een toepassing op de casus Aswolk wordt uitgelegd door voormalig RRAC-lid Donald Macrae in bijeenkomst nr. 15.

actoren. Een gebruikelijke opvatting onder ambtenaren en bestuurders is dat de overheid buiten het proces staat, objectief is en het algemeen belang vertegenwoordigt. De Engelse analyses stellen daarentegen dat de overheid wel degelijk een specifiek belang heeft, namelijk het realiseren van politieke besluiten. Dat belang is weliswaar democratisch gelegitimeerd, maar het is toch begrijpelijk dat het weerstand oproept als de overheid hierin aanleiding ziet om zich schijnbaar boven de samenleving te plaatsen.

In het Risk Landscape zijn ook 'risk alarms' opgenomen: de soorten aanleidingen waardoor publieke druk kan ontstaan ten aanzien van risico's. Die druk kan leiden tot wat de RRAC samenvat als 'something must be done', een situatie die de kans vergroot dat er onevenredige maatregelen worden afgekondigd.

Dialogen

Gezien de lessen uit de Risk Landscape heeft het programma R&V niet alleen veel dialogen georganiseerd bij ministeries, maar ook met lokale en regionale bestuurders, Kamerleden, journalisten en internationale wetenschappers.³ De voorliggende bundel bevat de neerslag van de meeste van die dialogen, namelijk de zestien bijeenkomsten die werden gehouden in de zestien maanden tussen juni 2011 en oktober 2012.⁴

De dialogen zijn in drie segmenten gegroepeerd. Onderdeel A beschrijft de kleinschalige gesprekken die toegespitst waren op politici, bestuurders, journalisten, juristen en (internationale) wetenschappers.

Onderdeel B is gewijd aan een cruciale doelgroep van het programma: ambtenaren binnen de rijksoverheid. Dit onderdeel bevat verslagen van workshops die in samenwerking met de betrokken departementen (IenM, BZK, VWS, VenJ, EL&I, SZW) zijn georganiseerd, en waarin concrete casuïstiek op het terrein van risico's en verantwoordelijkheden is besproken. Daarnaast waren er drie interdepartementale workshops met rijksbrede thema's.

In onderdeel C worden twee grote bijeenkomsten met een gemengd publiek uitvoerig beschreven. Verslagen van andere bijeenkomsten in deze categorie zijn niet in deze bundel opgenomen.⁵

Verspreid door de bundel staan vele presentaties van wetenschappers en topambtenaren. Samen met de hoogwaardige gesprekken en de breed geschakeerde casuïstiek is zo een interessante bron ontstaan die toont hoe verschillende professies omgaan met dilemma's rond risico's en verantwoordelijkheden. Deze bron was van grote waarde voor de inzichten die het programma R&V heeft opgedaan, en waarvan de voornaamste hebben geleid tot de bundel *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*.

³ Sommige actoren zijn ook op een andere manier betrokken. Zo was er een onderzoek onder 21 Tweede Kamerleden en een uitgebreid burgeronderzoek door TNS/Nipo.

⁴ Uitspraken zijn over het algemeen niet aan personen toegeschreven, tenzij het inleiders en panelleden waren en in die gevallen is toestemming ontvangen om de verslagen in deze bundel op te nemen. Diverse sprekers hebben de moeite genomen om voor deze uitgave nog wat verhelderingen of nuances aan te brengen.

⁵ Apart uitgebracht: Rapport van het symposium 'De risico-regelreflex in het openbaar bestuur' 13 april 2011 en Conferentiebundel Dag van het Risico 19 mei 2010. Op basis van het internationale seminar in juni 2012 in Den Haag wordt een uitgebreid artikel voorbereid voor de Journal of Risk Research. Eveneens in voorbereiding: Conferentiebundel Dag van de Dilemma's en Oplossingen 15 november 2012.

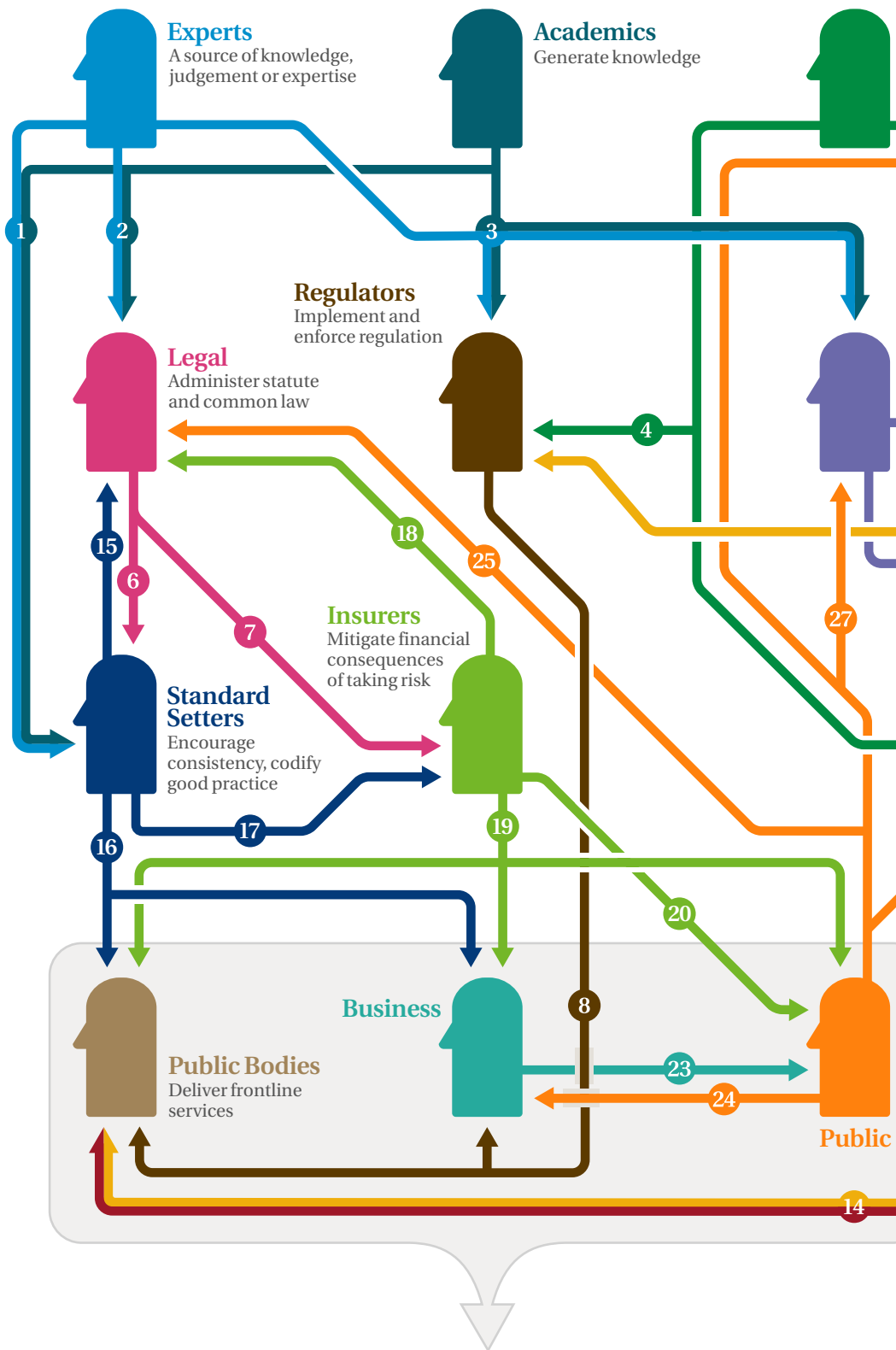
Dank gaat uit naar allen die als spreker of deelnemer, in een panel, workshop of conferentie hun inzichten en ervaringen hebben gedeeld, en zo hebben bijgedragen aan een beter begrip van deze materie.

Deze en andere dialogen hadden nooit zo goed kunnen verlopen zonder de inspanningen van vele betrokkenen bij de WRR, de ROB, de Academie voor Wetgeving, de ministeries van IenM, VWS, BZK, VenJ, EL&I en SZW, Bureau Inspectieraad en teamleden R&V, in het bijzonder Annemiek Mul, Floris Mulder en Vijco Winter.

Jan van Tol

Programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden, ministerie van BZK

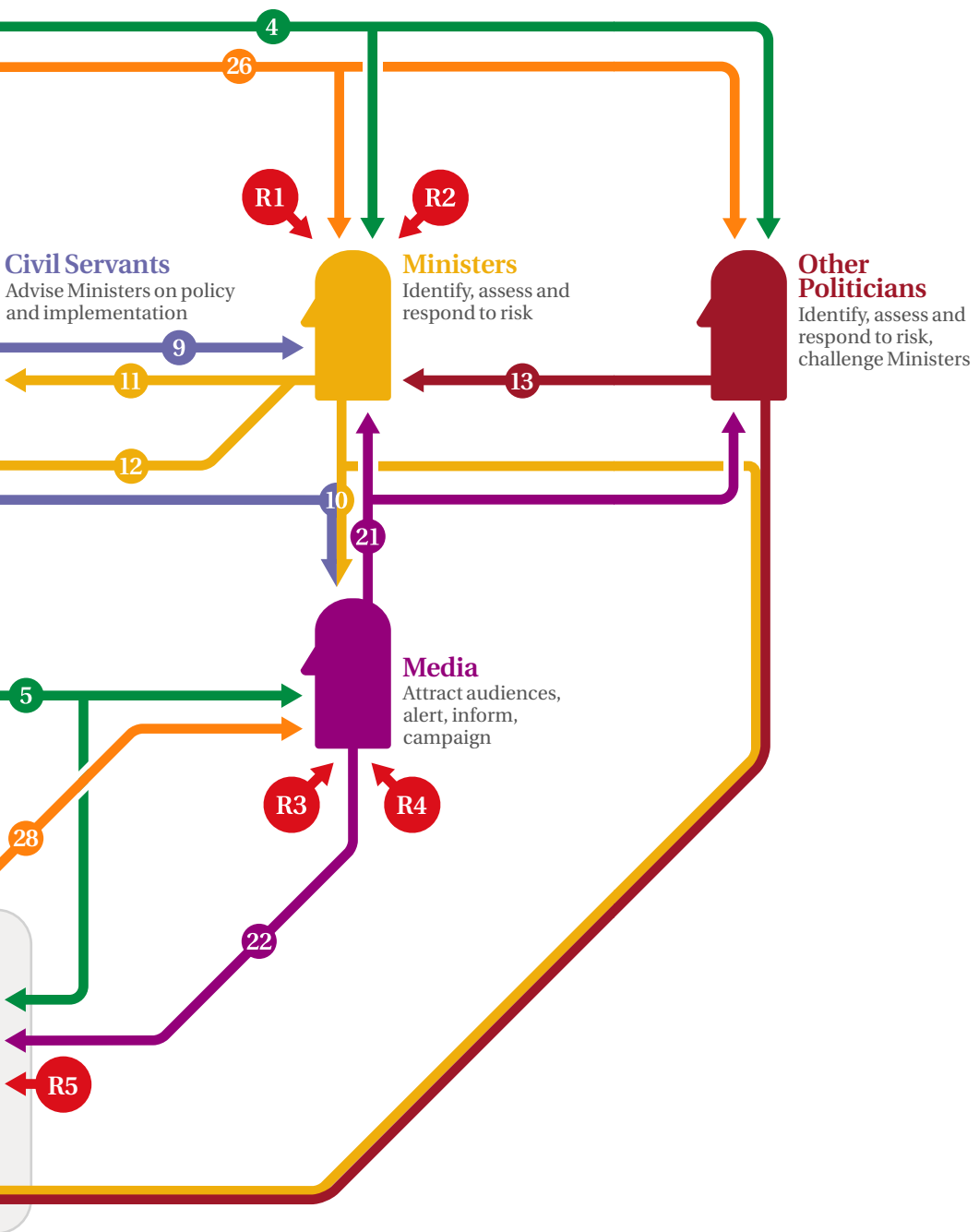
The Risk Landscape



The behaviour and actions of Business, Public Bodies and the Public are shaped by the interactions shown in the Risk Landscape

Single Issue Groups

Inform, campaign and stimulate response



Bron: Risk and Regulation Advisory Council, *Response with responsibility. Policy-making for public risk in the 21st century*, London 2009

Influences

- 1 Standards informed by specialist knowledge
- 2 Court decisions informed by specialist knowledge
- 3 Policy informed by specialist knowledge
- 4 Pressure Ministers, Regulators and Other Politicians to take action
- 5 Raise awareness/concern about issue
- 6 Legal uncertainty can create opportunity for standards creation
- 7 Judgments partly determine insurance risk and inform premiums
- 8 Set and enforce rules and provide guidance
- 9 Policy decisions informed by advice
- 10 Encourage positive coverage of policy
- 11 Set policy direction
- 12 Set statutory remit
- 13 Scrutinize and challenge Ministers' actions, issue directives
- 14 Determine funding and set remit
- 15 Standards used as a guide to acceptable practice
- 16 Best practice and guidance made available
- 17 Pricing and offers of cover informed by compliance with standards
- 18 Out of court settlements prevent legal principles of case being tested
- 19 Actions affected by insurers' advice, availability and conditions of insurance
- 20 Out of court settlements encourage litigation
- 21 Pressure on Ministers and Other Politicians to act
- 22 Raise awareness of and sensitivity to risks
- 23 Raise awareness of risk and potential solutions
- 24 Demand for products or services to mitigate risk
- 25 Public opinion influences appeal court judgements
- 26 Pressure Ministers and Other Politicians to take action
- 27 Impact of policy on society influences Civil Servants' recommendations
- 28 Interests and concerns of Public influence Media content

Risk alarms

- R1 Events raising or exposing risks
(e.g. 9/11, banking crisis, publication of WHO report highlighting health risks)
- R2 Emerging risk issues
(e.g. security of energy supply, pandemic flu, domestic security)
- R3 Newsworthy stories which highlight risk (e.g. flooding, bird flu, child abduction)
- R4 Individuals or groups, who stand to gain from elevating concerns, raise anxiety/highlight issue (e.g. Conservation Groups, NIMBY campaigners)
- R5 Issues of concern to the Public
(e.g. environmental, health, education, safety issues)

Compositions

- Experts:** Individuals widely recognized as reliable sources of technique or skill
- Academics:** Individuals from an academic institution who are widely recognized as reliable sources of technique or skill
- Single Issue Groups:** Formal and informal groups of individuals (e.g. charities, pressure groups)
- Legal:** Judges, courts and the legal profession
- Regulators:** Bodies set up by government with power to set and enforce rules in a particular area (e.g. HSE, FSA)
- Civil Servants:** Civil Servants of central government departments
- Ministers:** Central government Ministers
- Other Politicians:** National politicians who are not Ministers, local and international politicians
- Standard Setters:** Agencies which disseminate formal advice on how risk should be managed (e.g. BSI, ISO, professional bodies and industry groups)
- Insurers:** Insurance brokers and underwriters
- Media:** Print, broadcast or internet media
- Public Bodies:** Public Bodies, which are not part of central government (e.g. Local Authorities, NHS, NDPBs)

A

**Kleinschalige
specifieke
bijeenkomsten**

1 Bijeenkomst ‘De risico-regelreflex vanuit politiek perspectief’

Op 7 november 2011 was er bij de WRR een gesprek tussen enkele Kamerleden en wetenschappers naar aanleiding van het onderzoek naar de opvattingen van Kamerleden over de risico-regelreflex.

Opening

André Knottnerus, voorzitter van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) zet uiteen dat deze middag gaat om de ‘risico-regelreflex’, of, in termen van de WRR (die over deze materie binnenkort een advies presenteert), de ‘incident-regelreflex’. Centraal in dit gesprek staat de rol van de politiek. In verdere bijeenkomsten die het ministerie van BZK organiseert wordt gesproken met vertegenwoordigers van de media en met lokale bestuurders.

Nu het WRR-advies gereed is zal de Raad voor het Openbaar Bestuur het stokje overnemen. Beide adviezen zijn belangrijke grondstof voor het ministerie van BZK, dat toewerkt naar een kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met fysieke risico's en incidenten.

Presentatie Margo Trappenburg

Margo Trappenburg presenteert de uitkomsten van het USBO-onderzoek naar de opvattingen van Kamerleden over de risico-regelreflex. Er hebben 15 zittende en 6 voormalige leden van de Tweede Kamer aan deelgenomen, afkomstig uit bijna alle politieke partijen. In de aansluitende discussie komen de volgende opmerkingen naar voren.

Risico's en ratio

Het USBO-onderzoek ging blijkbaar niet over de vraag wat in de samenleving een acceptabel risico is, hoeveel geld je zou willen uittrekken per eenheid veiligheidswinst. Helsloot pleit in zijn onderzoek voor een dergelijke rationele basis als vertrekpunt voor het benaderen van risico's, bijvoorbeeld: 75.000 euro per gewonnen gezond levensjaar. Dat is een benadering die het ministerie van VWS bijvoorbeeld volgt waar het gaat om beslissingen over preventiebeleid (inenting).

De politici vinden dit een te rationele benadering. Politiek gaat ook om emoties. Een belangrijke taak voor de politiek is het uitleggen van beleid aan de bevolking, maar dan speelt het dilemma: hoe nuttig het ook is om kwantificeringen te maken, je wilt ze niet uitdragen. Het kan ook een impopulaire boodschap zijn.

In de politiek gaat het om visies op risico's en belangen. Neem de brand in Moerdijk. Spruitjestelers werden gecompenseerd voor de geleden schade, maar dit had vooral met de economische belangen van Nederland te maken. Voor alles moest worden voorkomen dat onze export besmet zou worden verklaard door importerende buitenlandse landen. Of neem de risico's die we lopen met onze pensioenen: wat en hoe je daarover communiceert heeft te maken met de politieke visie waar je vanuit gaat en die je over wilt brengen.

Incident of ijsberg?

Incidenten kunnen het topje van een ijsberg zijn. Neem de kwestie Savanna. Dat was niet zomaar een incident; het was al tijden bekend dat er van alles mis was bij de jeugdzorg. Zo'n incident is dan een kapstok voor een debat dat toch al moest worden gevoerd. Bij de brand in Moerdijk gold hetzelfde, want er bleek van alles te schorten aan de veiligheidsaspecten van de chemische industrie in den brede.

Kamerleden-respondenten in het USBO-onderzoek beschouwen de media als aanjager om risico's ter sprake te brengen. Toch hoeft je de regie niet over te laten aan de media, je kan als volksvertegenwoordiger ook je eigen media-aandacht organiseren.

Toch zit er niet altijd een ijsberg onder een incident. Het zou helpen om een differentiatie van risico's te maken; zo was Moerdijk echt een geval van verwijtbaarheid richting de overheid, maar gevallen van seksueel misbruik zijn dat veel minder omdat daar ook een taak ligt voor de ouders. Hoe dan ook is het belangrijk om duidelijk te zijn over risico's, anders bouw je een latere overreactie in.

Valkuilen van overreactie zijn er niet alleen bij fysieke veiligheid. Ook in de kinderopvang bestaat de neiging om al te fors te reageren op incidenten. Bijvoorbeeld toen het zag ernaar uit zag dat er een verklaring van goed gedrag vereist zou zijn voor eenieder die in zijn/haar vrije tijd met kinderen 'werkte' (elftal coachen op zaterdag, leesmoeder op de basisschool). Dit alles om kindermisbruik uit te sluiten. Dit onevenredige plan kon worden afgewend, maar door het schandaal rond Het Hofnarretje in Amsterdam komen zulke voorstellen natuurlijk opnieuw naar voren.

Presentatie Ira Helsloot

Drie voorbeelden van omgaan met risico worden kort geschetst. In de aansluitende discussie worden de volgende opmerkingen gemaakt.

Casus Legionella

Inleiding

De uitbraak van legionella in Bovenkarspel heeft geleid tot enorm veel regels en heeft een gigantisch bedrag gekost. Ondanks de vele maatregelen bleef het aantal zieken toenemen. Deze casus illustreert veel van de variabelen die spelen in de risico-regelreflex: angst, en rol van de media leiden tot een veelheid aan maatregelen. Bovendien betreft het hier een type risico dat gezien wordt als vallend onder de verantwoordelijkheid van de overheid. De vele maatregelen zijn er gekomen op advies van de Gezondheidsraad (in 2003).

Inmiddels is het beleid in een aantal opzichten teruggedraaid maar toch blijft een enorm aantal regels over. Zeker is dat veel meer is uitgegeven dan de 20.000 euro per mensenleven per jaar, die geldt als grens voor opname van een vaccin in het Rijksvaccinatieprogramma. Blijkbaar zijn de kosten in de legionella casus anders meegewogen dan te doen gebruikelijk.

Discussie

Voor zowel legionella als Volendam geldt dat de kosten van uitvoeringsmaatregelen konden worden afgewenteld op anderen: op lagere overheden en op bedrijven. Dat maakt het makkelijk om allerlei maatregelen af te kondigen. De gemeente Den Haag moest hierdoor bijvoorbeeld miljoenen uit het onderwijsbudget besteden aan legionellapreventie.

Overheden grijpen soms ook een incident aan om een eigen agenda te realiseren. Bij paddo's bijvoorbeeld. Een enkele keer valt daar een slachtoffer, en de overheid springt daar dan op in om een anti-drugsagenda te realiseren. Het is in de politiek altijd verstandig om in kaart te brengen wie wat precies wil en waarom.

Het is de vraag wat de rol van de wetenschap precies is. Kun je de kosten van mensenlevens op verschillende terreinen op dezelfde manier wegen? Zelfs binnen het terrein van de zorg is dat lastig. Toch heeft het wel effect gehad om vergelijkingen te maken met andere sectoren.

Er is tot nog toe weinig empirisch onderzoek gedaan in Nederland naar incidenten en de follow-up daarvan. Het is daarom nu nog vooral een gevoelde realiteit met gebrek aan hard empirisch materiaal. Dat wil echter niet zeggen dat het geen aandachtspunt moet zijn.

Casus Hoogspanningslijnen

Inleiding

Hoogspanningslijnen geven een beperkt extra risico op leukemie; er is niet heel veel wetenschappelijk bewijs. Niettemin koopt de overheid huizen van bewoners in de buurt van hoogspanningsmasten op en gaan andere hoogspanningslijnen ondergronds. De totale kosten worden geschat op 1,7 miljard. Daarmee wordt één leukemiegeval per twee jaar voorkomen. Deze kosten moeten wel door de hele maatschappij gedragen worden. Zou je dat geld niet veel beter kunnen uitgeven aan bijvoorbeeld gratis fruit? Daarmee is meer gezondheidswinst te behalen.

Eerste reacties op de casus

Hier is niet eens sprake van een incident waar buitenproportioneel op wordt gereageerd. Het rijk heeft dit zelf bedacht. Men bracht naar buiten dat er een risico zat in wonen onder hoogspanningslijnen, wat leidde tot ongerustheid omdat dit in een officiële overheidspublicatie stond. De gemeente Den Haag moest toen een school verplaatsen om al die ongerustheid weg te nemen.

Het risico van hoogspanningslijnen is aantoonbaar heel laag. Maar niemand durft te zeggen dat het nul is. Het is een ongevraagd risico, dus dat ligt gevoelig.

Politiek draagvlak voor herziening van het besluit om die woningen uit te kopen is er niet, want het is allemaal teveel herleidbaar naar mensen en plekken. Bij legionella en Voldendam was het wel mogelijk geweest.

Breder perspectief

Het gaat om een continue afweging tussen verschillende waarden. Kun je die 1,7 miljard wel zo framen? Zitten er niet nog heel andere belangen aan vast? Angst voor waardedaling van huizen bijvoorbeeld zou ook mee kunnen spelen.

Ook hier is een krachtenveldanalyse interessant, want die hoogspanningslijnen hebben we bijvoorbeeld vooral vanwege de export van energie. Wat overigens private winst is en niet perse landsbelang.

Het is dus van belang te trachten te herleiden waarom beslissingen genomen worden, zodat helder wordt op basis van welke motieven dat gebeurd is. Wat ook goed zou kunnen werken is het gelijktijdig bezien van goede en kwade kansen en het bekijken welke verdeling van kosten en baten redelijk is.

Wat betreft het fruit: probleem is natuurlijk dat dat alternatief niet aan de orde komt; dat geld wordt daar echt niet aan besteed. Waarom kan de Kamer eigenlijk niet inzetten op beter besteden van die 1,7 miljard? Dat is omdat ze wel invloed kan uitoefenen in de eerste fase: het aanpakken van de risico's van hoogspanningslijnen. Maar het tweede deel: het anders besteden van het geld, valt daarbuiten. Dat is in handen van de private partijen zoals de energiemaatschappijen. Er is trouwens ook geen integraliteit in de Kamer, en ook niet bij de overheid terwijl die dat wel zou moeten doen.

Wetenschappelijke inbreng

Het zou de politieke discussie bevorderen als wetenschappelijke inzichten erin betrokken kunnen worden. Een brommerrijbewijs bijvoorbeeld leidt niet tot minder risico's. Pubers gaan toch altijd experimenteren, dus objectief helpt zo'n rijbewijs niet. Heeft dat ooit meegewogen in het nemen van dit besluit? Het is wel de vraag hoe je wetenschappelijke kennis een plaats geeft in de afwegingen.

Doelmatigheidsonderzoek is nu vaak ex-post. We moeten kijken of dat niet meer ex-ante kan. Maar als je nieuw beleid wilt gaan kwantificeren, moet je dat ook doen met bestaand beleid. Bij de discussie over 1,7 miljard voor die hoogspanningslijnen betrek je dan ook de 5 miljard voor fossiele brandstoffen. Het eigen onderzoeksbudget van de Tweede Kamer is overigens heel klein.

Wat betreft kosten-baten analyses. De meesten van ons – zelfs rechters – kunnen weinig met kansberekening. Er wordt vanuit de politiek sterk fact free geredeneerd.

Wetenschap wordt ook steeds meer gezien als 'ook maar een mening'. En wetenschappers moeten tegenwoordig niet alleen deskundig zijn, ook hun performance is heel belangrijk.

Empathie en daadkracht

Bij de Q-koorts is er op lokaal niveau heel goed gereageerd. Daar werden boeren geconfronteerd met zieken en familieleden van zieken. Het liep pas mis toen Den Haag zich ermee ging bemoeien, toen allerlei partijbelangen gingen meespelen en het ook te afstandelijk werd. Hier was gebrek aan integraliteit echt het probleem. Het heeft twee jaar geduurd voordat er een goede samenwerking kwam tussen VWS en LNV.

Is het mogelijk empathie te tonen en het daarbij te laten in plaats van direct nieuw beleid te entameren? Neem de recente kwestie van die geluidsbox die in het zwembad viel. Dat heeft de gemeente goed opgepakt, met empathie maar zonder panieknormering. Op lokaal en regionaal niveau lukt dat vaak wel, maar op landelijk niveau is het veel lastiger. Dat de regering de brand bij Moerdijk 'een ramp' noemde was heel empathisch maar heeft vervolgens 17 miljoen gekost. Het was beter geweest om te zeggen: dit is een heel akelig incident, maar de regering gaat er niet over.

Casus Buitendijks wonen

Inleiding

Zou het mogelijk zijn beleid te creëren waarin burgers de mogelijkheid krijgen onder eigen verantwoordelijkheid een risico te nemen, zoals het blijven wonen in het buitendijks land? Helsloot noemt hier het voorbeeld van een onderzoek bij de uiterwaarden bij Elst waar mensen willen blijven (of gaan) wonen in het buitendijks land en hier zelf het risico willen dragen.

Discussie

Eigen verantwoordelijkheid voor materiële schade zou misschien kunnen, maar als het overstroomt gaat de overheid toch de baby redden met een helikopter. De zorgplicht is te diep verankerd.

Zoiets wordt altijd ingewikkeld. Als je riskant wonen extra goedkoop maakt komen er arme mensen terecht. Zeg je dat het pas mag als je boven een bepaald inkomen zit, dan is dat weer discriminerend voor lagere inkomensgroepen.

Bij de hoogspanningslijnen kon het niet omdat er al emotie en maatschappelijke onrust was. Onder de rook van Schiphol wonen is daarentegen geen punt, want waar moeten mensen anders heen als ze in die buurt willen wonen.

Als ergens een kleine twijfel ontstaat over de veiligheid, dan krijg je al snel een cascade effect. Dat is erg moeilijk te hanteren voor Kamerleden en kan leiden tot lastige dilemma's.

Presentatie Marjolein van Asselt

Marjolein van Asselt licht de voornaamste conclusies toe uit het nieuwe WRR-advies.¹ Haar observatie dat er geen bewezen patroon is van onevenredige reacties na ieder incident, brengt Helsloot tot de opmerking dat in ieder geval grote incidenten wel vaak dit patroon vertonen en dat dat ook beschreven is.

Concluderende opmerkingen

De politici merken op:

- Is het incident een signaal van een breder probleem?
- Waar komen de kosten en baten van risico's terecht?

¹ WRR, Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid, 2011.

- Sommige industrieën zijn bijna onverzekerbaar zoals nucleaire industrie, en dan draait de overheid ervoor op.
- Kijk ook naar andere domeinen, zoals veiligheid en criminaliteit. Daar lijkt veel meer aan de hand op het vlak van de risico-regelreflex. De verhouding tussen overheid en burger is daar misschien ook nog wel interessanter.

De voorzitter sluit af met de volgende vragen en observaties:

- Er is meer onderzoek nodig.
- Of de risico-regelreflex een probleem is of niet zal verschillen per situatie.
- Ligt de regie bij de politiek?
- Er moet meer ruimte zijn voor integraliteit.
- Kosten van maatregelen moet zichtbaar gemaakt worden.
- Voor- en nadelen ook in bredere zin zichtbaar maken
- Het vergt meer dan alleen risicocommunicatie; meer uitleg alleen is niet voldoende.
- Wetenschappers moeten ook een zekere performance hebben. Dat is een nieuwe uitdaging voor wetenschappelijke instituten.
- Naast alle rationele ingrediënten blijft de rol van emotie erg belangrijk.

2 Bestuurdersbijeenkomst ROB

Op 21 maart 2012 was er bij de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) een bijeenkomst met acht burgemeesters en vier deelnemers uit het provinciale en landelijke bestuur. ROB-voorzitter Jacques Wallage was gastheer en het gesprek werd ingeleid door Ira Helsloot (RUN).

Introductie Jacques Wallage

Hartelijk welkom bij deze kleinschalige bijeenkomst die georganiseerd is door het ministerie van BZK en de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) samen. Nadat de WRR heeft geadviseerd over de risico-regelreflex was een van de resterende vragen: als je weet dat zo'n reflex op de loer ligt, wat moet je daar eigenlijk mee doen in het openbaar bestuur? Die vraag heeft het ministerie bij de ROB neergelegd, met het verzoek daar een advies over uit te brengen. Wij hebben vervolgens gezegd: dat vraagt dus wel even heel secuur luisteren naar wat men in de bestuurspraktijk daar zelf van vindt. Daarbij gaat het zowel om het anekdotische als om de wat meer systematische vraag wat je ervan kan leren. Ira Helsloot, die voor dit project lid van de ROB is geworden, heeft u allen daarover gesproken en rapporteert straks die indruk. Vervolgens gaan we daar met elkaar over praten onder de bezielende leiding van Maria Henneman, die na mij het geheel zal leiden.

Ik wou een paar opmerkingen maken, om te beginnen iets anekdotisch. Na de ramp in Enschede vond minister Pronk het nodig om de vuurwerkverkoop in Nederland kritisch door te lichten. Hij heeft toen een nieuwe regeling gemaakt waarbij iedere vuurwerkverkoper een soort bunkertje moest hebben en aan allerlei nieuwe voorwaarden moest voldoen. Ik zei: 'Jan, dit gaat niet goed, want mijn brandweermensen zeggen zus en zo.' Waarop de minister luisterde en zei: 'Dat kan allemaal wel zo zijn, maar ik kan het onder deze omstandigheden niet maken iets niet te doen.' Dit is een van de vraagstukken waar wij het hier vandaag over hebben: de druk om iets te moeten doen, zelfs maatregelen die weinig zullen helpen.

Een ander lastig punt is het dilemma waar de publieke ruimte, de media, ons voor stelt: men wil een burgemeester of een commissaris of een gedeputeerde zien die compassie toont, die met zijn of haar hart spreekt. Dat is in crisistijd en na crisistijd cruciaal. Maar wat zijn dan eigenlijk de mogelijkheden om die betrokkenheid te tonen, anders dan 'de onderste steen moet boven'? Dat is misschien ook een heel nuttige reflex, maar is het arsenaal om onze betrokkenheid te tonen niet te smal?

Er bestaat ook iets zoals de ramp na de ramp, namelijk: dan bemoeien Jan, Piet en Klaas zich vervolgens met wat er is gebeurd. Dit zien we met name in het lokale bestuur, maar ik neem aan dat het voor het provinciale bestuur net zo geldt. We worden meer of minder prettig verrast door het feit dat behalve de eigen verantwoordelijkheid ook altijd een aantal verantwoordelijkheden van anderen in het geding zijn en dat dit over elkaar heen rolt. Dat roept de vraag op: kunnen we ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bestuurslagen reactiveren op dit thema?

Als we op deze vragen een toegevoegde waarde willen hebben, dan moet die zitten in een soort handelingsperspectief waarvan je, als je het goed opschrijft, kunt hopen dat bestuurlijk Nederland er iets mee doet.

Inleiding Ira Helsloot

Ik neem u even mee met wat we gehoord hebben tijdens de voorbereidende gesprekken voor deze bijeenkomst. Om te beginnen heeft iedereen gezegd: Ja, er is zoiets als een risicoregelreflex, dat wisten wij bestuurders al lang. Dat is ook niet altijd slecht, het is goed om zo nu en dan naar aanleiding van een incident de regels even weer tegen het licht te houden, maar er hangen allerlei problemen aan vast, bijvoorbeeld: wat doen we met het heersende beeld dat toezicht gelijk staat aan garantie dat er nooit iets mis kan gaan? Een ander nadeel is dat de regelreflex een suggestie van maakbaarheid blijft oproepen.

Die risicoregelreflex is misschien wel een tijdelijk verschijnsel. Het is de laatste tien, vijftien jaar sterk opgekomen, dus misschien gaat het ook wel weer weg. Sowieso, na een incident, als je niet meteen reageert, ebt de druk om te reageren weg. Behalve dat het inhoudelijk goed kan zijn, is het ook symbolisch goed, in termen van compassie. Jullie zeiden daarover: Het is misschien meer een 'wat' vraag dan een 'hoe' vraag. We moeten voorkomen dat we in een instrumentalisme schieten in reactie op een incident en we moeten meer als bestuurders die duiding gaan opzoeken. Verschillenden van u wezen op de dreiging van indekgedrag, zowel bestuurlijk als ambtelijk. In de gesprekken hoorden we: Als er een lastig probleem is, heb ik eigenlijk niets meer aan mijn ambtenaren, want die durven niet met advies te komen. Die gaan altijd aan de veilige kant zitten, dus dan moet ik het zelf bedenken.

De media worden door u gezien als de belangrijkste drijver voor de risicoregelreflex, maar anderzijds kun je media volgens u ook gebruiken om compassie uit te stralen en juist de nieuwe media bieden ook kansen.

Vormgeving van het openbaar bestuur: wat u allemaal als feit ziet is dat 'de gemeenteraad in Nederland' een onstuitbare geldingsdrang heeft en dat reacties op risico's en incidenten eerder primair dan redelijk zijn. In het parallelonderzoek onder de Kamerleden bleken ze dat zelf ook te vinden. En waar u terecht veel vertrouwen heeft in de redelijkheid van de burgers, ontbreekt dat naar uw inschatting in de Kamer doordat die meer op de media gericht is. We hoorden u daarom zeggen: laat de Kamer afstand houden, laat Den Haag afstand houden als er lokaal iets mis is gegaan. Er zijn niet voor niets afspraken binnen het openbaar bestuur wie ergens over gaat en wie niet.

Verantwoordingselement: voor u is het een feit dat er in deze huidige samenleving altijd een Barbartje moet zijn en dat er een strafrechtelijke smaak zit aan incidentenonderzoek. Dat is dus niet bemoedigend. Daarnaast moet een vertegenwoordiger van de ene overheid een andere overheid niet in gebreke stellen.

Discussie

Internationale vergelijking

Nederland lijkt verder doorgeschoten dan een aantal omringende landen. Kijk bijvoorbeeld eens naar de storm in België op dat Pukkelpopfestival, daar werd de vraag gesteld door een Nederlandse journaliste aan een Belg: 'Wie is verantwoordelijk?' Het antwoord was: 'Daar houden wij ons helemaal niet mee bezig. Wij zijn bezig de problemen van die ramp op te lossen en dat zien we wel'. En precies hetzelfde zie je nu weer dat in de Nederlandse media binnen twee uur aan de orde is wie verantwoordelijk is voor het recente

busongeluk in Zwitserland. Wij hebben een normencultuur waarbij wij het Openbaar Ministerie steeds belangrijker maken. Er moet iemand veroordeeld worden, lijkt het wel.

Wij hebben natuurlijk jarenlang als overheid uitgestraald: 'U hebt een probleem. Gooi het over de schutting bij de overheid en wij lossen op'. We zijn tot de ontdekking gekomen dat de overheid dat niet meer kan. We hebben een verkeerd beloftebeeld neergezet.

De reflex om met nieuwe regels te komen, is zichtbaar in de meeste West-Europese landen, maar minder in de Angelsaksische landen. In Amerika, Nieuw Zeeland is er de cultuur dat je meer voor jezelf moet zorgen. Opvallend bij Amerikaanse internationals is dat als er een ongeluk is, en er is gehandeld in strijd met de regels, dan gaat de directeur eraan. Het is dus een soort doodzonde. Het Amerikaans georiënteerde bedrijfsleven is daar heel strak in.

Narrige gemeenteraad?

Eén van de grootste risico's die ik heb is dat als onze voetbalclub straks weer kampioen wordt. Er wordt verwacht dat je als stad dingen regelt. Vervolgens zegt de gemeenteraad: 'u moet natuurlijk wel een mooi feestje regelen, maar het mag niet teveel kosten.' Maar op het moment dat het fout gaat, dan zegt iedereen: 'Hé burgemeester, u had dat toch in moeten schatten'. Wij hebben altijd aangegeven dat we het kunnen regelen. Maar we moeten ons realiseren dat dat niet altijd kan. Het is heel verstandig als we soms nee durven zeggen tegen aanvragen voor evenementen.

Deze tweezijdigheid zien we ook bij burgers. Tachtig procent van de Nederlanders is voor meer windenergie, en tachtig procent is ook tegen een windmolen in zijn achtertuin. Wij noemen dat meestal de narrige burger, die zegt: 'We zijn wel verstandig maar niet als het om onze achtertuin gaat', en vooral die ontevreden kant van de burger zie je als bestuurder, als volksvertegenwoordiger, omdat die zich bij jou meldt.

Het betrekkelijke nut van sommige veiligheidsmaatregelen

De anekdote over de vuurwerkcramp heeft nog een staartje in hoe media en politiek met dat soort risico's omgaan. Jan Pronk vroeg hoe het stond met de cirkel om opslagplaatsen waarbinnen geen woningen mochten zijn. De ambtenaren zeiden: het wordt een straal van 400 meter. 'Ach', zei Pronk, 'maak er maar 800 van in het voorstel naar de Kamer, want EZ zal wel komen met 400 meter, en dan wordt het 600 meter.' Dat verhaal werd ernstig beschermd, meer nog dan het vuurwerk. Kamerleden wisten het, maar niemand durfde zijn mond open te doen, want dan zou het lijken of je de ramp in Enschede minder erg zou vinden. De voorgeschreven cirkel voor de opslag van professioneel vuurwerk bleek zo groot te zijn, dat er maar twee plekken in Nederland geschikt waren: een in de Noordoostpolder en een in Brabant. Die twee locaties zijn niet van de grond gekomen. De situatie nu is dat de gebruikers van vuurwerk het opslaan in Duitsland in de mijnen. Vervolgens komen ze het vuurwerk met een busje halen en staat het de volgende dag in een woonwijk. De paradox is dat de totale veiligheid veel minder is dan hij was.

Wonen bij hoogspanningsleidingen levert tot op de dag van vandaag veel rumoer op. Er is een statistisch verband tussen leukemie bij kinderen en het wonen bij zo'n mast. Dat is ongeveer één kind per jaar. De maatschappelijke druk was hoog, er moest iets. Ik dacht: we kunnen niet gaan saneren, maar laten we als teken van zorgzaamheid een brief schrijven naar alle gemeenten: nieuwe hoogspanningsleidingen niet bij

scholen en woningen. Met het onbedoelde gevolg dat ook bewoners dicht bij bestaande locaties zich extra zorgen maakten. Nu is er tien jaar na dato een saneringsregeling gemaakt, waarvan de eerste fase € 600 miljoen kost.

Een voorbeeld van iets waar we niet op gereageerd hebben, is toen we ontdekten dat het groepsrisico rondom Schiphol boven de maat zou zijn die afgesproken was in pakweg 1992. Toen schreven we aan de Kamer in 2003: de normen werken niet, anders moeten we Schiphol sluiten. Je hebt of andere regels nodig, of je accepteert een resterend risico. Dat is de strekking geweest. Op verschillende dossiers werken dus andere reflexen.

Communiceren over risico's

In de presentatie van het regionale risicoprofiel van de veiligheidsregio Kennemerland komt naar voren dat het grootste risico is dat wij lopen, dat er een vliegtuig neervalt. De onderzoekers zeiden: als er één terrein is waarvan we exact kunnen berekenen wat op basis van internationale normen het risico is dan is het de luchtvaart, dus je moet er gewoon rekening mee houden dat gemiddeld een keer in de achttien jaar een toestel in of nabij Schiphol neerkomt. Dan vraagt een journalist: vindt de burgemeester dat wel acceptabel, moet daar niet iets aan gedaan worden? Ook daar geldt: we kunnen Schiphol sluiten, maar er zijn goede regels en er wordt streng gecontroleerd. Uiteindelijk blijft er toch een risico bestaan, en dat moeten we accepteren als we luchtvaart willen. Maar laten we dat beter gaan communiceren. Op grond van de Wet veiligheidsrisico's moeten we een risicoprofiel maken, eerder hadden we de provinciale risicokaart. Laten we die zaken nu eens gebruiken om ook het verhaal van het resterende risico te vertellen.

Voor een zedenzaak kan dat wat gevoeliger liggen. Overigens kunnen we niet eens overal risicocalculaties voor geven. Maar we zijn een beetje kwijtgeraakt dat als we met elkaar samenleven, er dingen kunnen gebeuren die niet horen te gebeuren. Misschien dat er regionaal in ons land wat verschillen zitten. De mensen in Groningen gaan op een andere manier met dit soort risico's om. Een cultuurverschil, zeker wanneer je in een wat ijlere omgeving zit, waar mensen voor meer factoren van hun leven op elkaar zijn aangewezen. Er is dan een sterker realiteitsbesef dat aan samenleven risico's zitten.

Waarom bespreken we de risico's niet? Ik heb gemerkt dat we dat niet aankunnen in dit land. Bestuurders niet, mensen niet. Als je echt naar risico's kijkt, daar heeft het RIVM prachtige tabellen voor, persoonsrisico, groepsrisico, dat is allemaal uitgerekend. Maar discussie daarover, ook in samenhang met preventiemaatregelen, die durven we niet aan. Kijk naar legionella. Hieraan overlijden zes of twintig mensen per jaar terwijl de maatregelen miljarden kosten. Niemand durft de discussie aan of we die miljarden niet beter aan andere dingen moeten besteden. Als het gaat om de risico's die wij als overheid aan burgers zouden moeten uitleggen, dan hebben we kennelijk een probleem. Durven we dat niet of we doen dat niet? En wie moet welke discussie voeren? De discussie over normen vindt wel plaats in de Tweede Kamer maar ieder gevoel voor consistentie ontbreekt. Men trekt zich niets aan van normen die drie, vier jaar geleden zijn afgesproken. Als een incident gebeurt, voelt men zich volstrekt vrij om de eigen resultaten van die eerdere discussie te negeren. En dat is brandstof voor de risico-regelreflex.

Beelden kunnen verschillen per overheid. Zo kan de provincie andere ideeën hebben over een goede bouwlocatie voor een school dan de gemeente die haar keuze kan laten afhangen van goedkope bouw-

grond. Moet de provincie dan de ouders van de schoolkinderen gaan informeren over de risico's of de verantwoordelijkheid bij de gemeente laten? Dat is een dilemma. Speciaal bij externe veiligheid speelt dat natuurlijk, dan heb je een kans van één op de zoveel miljoen. De Betuwelijn wordt aangelegd met extreem veel veiligheidsmaatregelen terwijl de kans op een verkeersongeval vele malen groter is. Dat kan voor een bestuurder lastig zijn om uit te leggen.

Ieder mens begrijpt dat als hij genezen is van een ernstige ziekte, dat hij de volgende dag toch iets anders kan krijgen. Als je een hersenbloeding krijgt, zal nooit iemand zeggen: 'hoe kan dat nou, ik ben behandeld voor dit of dat'. Maar we hebben kennelijk in ons systeem naar de overheid of het bedrijfsleven toe een soort waardeschaal ontwikkeld die daar fundamenteel van afwijkt.

Wie gaat nou eens vertellen aan Nederland: dames en heren, ik kan u geen veiligheid garanderen, denk niet dat dit gebeurt. Of: als er een overstroming is kunnen wij u niet evacueren, u moet gewoon zorgen dat u op het dak kunt komen zitten met een flesje water. Wanneer gaan we dat zeggen?

Ratio versus emoties

We discussiëren nu allemaal in een rationele context, dat is ons vak. Maar zodra er iets ploft komt er een discussie vanuit angst en boosheid. Wat leert de emotionele vierkante meter ons voor ons handelen in die rationele vierkante meter? Het allerslechtste beeld is dat van de burgemeester die onmiddellijk allerlei dingen staat te beweren zonder enige rationele afweging. Dat geldt voor alle spelers, bijvoorbeeld ook voor de voorzitter van de Veiligheidsraad. Dat besef is nog niet bij alle spelers op een even goede wijze tussen de oren.

Dit gaat niet over, daar geloof ik niks van. Waarom is het de afgelopen jaren erger geworden? Dat is in sterke mate bepaald door de mediadruk, door de onderlinge concurrentie tussen de media en die gaat de komende jaren natuurlijk niet voorbij. En door de dodelijke interferentie tussen het politieke optreden en het optreden van de media. Het maximaal haalbare is waarschijnlijk: koop tijd.

Na een incident moet je goed de emotie herkennen achter de vragen die je krijgt, dat is ons vak van een burgemeester in crisistijd. Maar het is niet goed om alleen maar op de emotie te blijven ingaan. De burgemeester moet ook de duiding geven, die moet zeggen: het is toch een risico dat we met elkaar genomen hebben. Je kan dat wel degelijk zeggen, je moet alleen het juiste moment kiezen. Het scheelt ook enorm als je in het voortraject steun aan je burgers hebt gevraagd en zichtbaar hebt gemaakt wat er kan gebeuren. Als je daar in geïnvesteerd hebt, kun je daar ook op terugkomen bij een ervaring in de heetste fase, en dan kun je ook best iets rationeels zeggen.

Het begint er dus mee dat je burgers serieus neemt. Het blijft natuurlijk lastig dat een aantal mensen op het vinkentouw zit: elk risico, elk foutje dat gebeurt grijpen ze volledig aan om die emotie te misbruiken voor het not-in-my-backyard-effect. Maar er zijn allerlei goede voorbeelden, zoals Capelle. Dat is een van de laagste gebieden in Nederland, zeven tot negen meter beneden NAP. Burgemeester Van Doorne heeft een brief geschreven aan alle burgers met informatie waar het water komt te staan in Capelle als het echt fout zou gaan, en de uitleg: 'dat risico lopen wij'. Het is belangrijk om je burgers medeverantwoordelijk te maken, want je kan de stad niet verplaatsen.

Onderzoek en lerend vermogen

Hoe zit het met het fenomeen van onderzoek op onderzoek? Het is wel een feit dat verticale organisaties zoals het brandweerwezen of de politie, bijna allemaal hun eigen toezichthouders hebben. En ieder van die toezichthouders komt in de benen op het moment dat er iets gebeurd is. Dan heb je een commissie die tot taak heeft om bijvoorbeeld rellen te onderzoeken, maar dan meldt zich toch weer een montere inspecteur van toezicht op de stadions, en die gaat onderzoek doen omdat dat hun verantwoordelijkheid is of die van hun minister. En soms heb je een minister die op televisie een stadionbrand ziet, die denkt: daar gaat de Kamer over beginnen, ik stuur alvast iemand.

In het inspectierapport over de brand bij Chemie-Pack viel op dat er heel instrumenteel geïnspecteerd wordt, via een soort afvinkachtige methode. De echte vraag: als die maatregelen allemaal zouden zijn genomen, zou het dan veiliger zijn? Zou het dan niet zijn gebeurd? Die vraag is bij een aantal van die vinkjes gesteld, en de kans is heel groot dat dan precies hetzelfde gebeurd zou zijn.

Er zijn wel momenten dat er op onderdelen lerend vermogen is. Na de Bijlmerramp is er gezondheidsonderzoek gedaan onder vierduizend mensen. Deskundigen wisten dat het onzin was. We hebben het toch gedaan, maar nu er bij Chemie-Pack weer een roep is om gezondheidsonderzoek, zegt iedereen toch: dat moeten we niet meer doen, dat heeft geen enkel effect.

Een ander voorbeeld: de tijd kan veel wonden helen. We hadden 38 doden door legionella in Bovenkarspel. Toen kwam er een programma om onderzoek te doen onder alle Nederlandse huizen: er moest gekeken worden of de koud- en warmwaterleiding wel ver genoeg uit elkaar zaten. Dat zou gigantische kosten met zich meebrengen. Toen heeft de Kamer gezegd na anderhalf jaar: doe maar niet, want dat is onzin. We leren dus wel, en dat zouden we meer moeten gebruiken.

De rol van deskundigen

Gevaren zijn onregelmatig verspreid. Bijvoorbeeld kanker komt in tien procent van de Nederlandse gemeenten veel meer voor dan gemiddeld. Diezelfde ongelijkheid duikt overal op, bij hoogspanningsleidingen, et cetera. Waar blijft de deskundige die op een goede manier precies vertelt wat we zeker weten en wat we niet zeker weten? Nu staan vooral de angstgevoelens centraal en uiteindelijk leidt dat tot helemaal niets.

Bij incidenten of calamiteiten doet zich soms een raar fenomeen voor, zoals bij het RIVM en de campagne bij baarmoederhalskanker. Wat daar gebeurde: een gerenommeerd instituut komt met iets heel belangrijks, oké, de campagne was een beetje ouderwets en sloeg daarom ook niet aan. Een moeder en een kind gaan daar tegen te weer. Je krijgt een soort tweestrijd, aan weerskanten ondersteund door professoren die zeggen dat de ene of de andere partij gelijk heeft. Het enige wat iedereen in heel Nederland wilde horen, was dat er ook risico's aan het vaccin zijn. Deskundigen benoemen veel te weinig de grenzen van hun kennis.

Horizontale versus verticale wereld

De verticale wereld botst tegen de dynamiek van het horizontale. Het RIVM is de verticale wereld, de deskundigen. Bij een ramp gaan de media zelf op onderzoek uit, de klokkenluider om de hoek heeft een verhaal, de toiletrollen die in brand werden gestoken in dat stadion, die stonden op een stapel. Iemand ziet

dat en zegt dan op internet: ik weet hoe het zit, die stonden daar en de brandweer liep er zomaar aan voorbij. Dat hele verhaal speelt zich in de horizontale wereld af. Een bestuurder moet zich afvragen wat voor verbinding hij kan leggen tussen die twee werelden.

Zo'n verbinding tussen de horizontale en verticale wereld moet je al creëren op een moment dat er niets aan de hand is. Mensen onder die dijk bij Groningen wisten altijd al dat er water doorheen kwam. Daar leefden ze mee. Dus toen ze zeiden 'onze dijk zweet anders en wij weten niet zeker of die het nu gaat houden', waren dat wel heel belangrijke zinnen. Dat zijn wel de ontmoetingen waarop je als verticale overheid moet reageren. Het draagvlak voor heel ingrijpende overheidsmaatregelen werd toen onmiddellijk gevonden, want de mensen hadden zelf het signaal gegeven.

Stel nu, je hebt draagvlak voor al je maatregelen, en iedereen houdt zich aan alle regels. Dan bevestig je het beeld van de burger dat er een veiligheidsgarantie is af te geven. Terwijl we niet de illusie moeten hebben dat we alles kunnen uitsluiten in de toekomst. Daar komt bij dat je je niet kan voorbereiden op de crisis van morgen, dat is juist een crisis omdat we dat tot dan toe niet gehad hebben. Ook dat moeten we uitdragen.

Ook andere partijen hebben een verantwoordelijkheid

Er was een discussie over radongas in huizen, waardoor 800 mensen per jaar sterven aan longziekten. Toch was er totaal geen belangstelling voor en er mocht geen regelgeving komen, van niemand. We zijn met de betonsector gaan praten en die hebben dat grind dat radioactief is gebruikt voor kunstwerken en niet voor huizen. Probleem opgelost.

Een vergelijkbaar geval was in Dordrecht, toen daar een groot schandaal begon te ontstaan rond een nieuwbouwproject. De aannemer was failliet, de huizen stonden bijna op instorten en de Kamer vond dat er ingegrepen moest worden en dat er regels nodig waren. Als je het tot je door laat dringen, is aangescherpte regelgeving niet echt de methode om dit soort situaties te voorkomen. Het besluit was toen om met die garantie-instituten te gaan praten, en op die manier koop je dus tijd. Toen de ontmoeting plaatsvond hadden de garantie-instituten het inmiddels nagenoeg opgelost. Discussie voorbij.

Bij een bedrijf dat zich niet genoeg aan de veiligheidsregels houdt kan je enerzijds gaan handhaven, maar je kan daarnaast ook peer pressure organiseren. Door te zeggen: dit willen jullie niet van een bedrijf waar je zaken mee doet, zodat zijzelf ook druk op dat bedrijf gaan uitoefenen.

Het komt er dus op neer dat je in zo'n situatie niet alle verantwoordelijkheid naar je toe trekt. Dat je zegt: voor een gedeelte zijn wij als overheid aan zet, maar ik wil voor een aantal aspecten ook graag met de industrie, de kerk, de branchevereniging in gesprek.

Eigen risico van burgers

Rond Schiphol zijn er gebieden in de aanliegroute naar de landingsbaan waar je absoluut niet mag wonen. Maar de Kamer had op een gegeven moment bij motie gezegd: als mensen daar willen blijven wonen, moet dat kunnen, dus is die regel nooit ingevoerd. Na de ramp met Turkish Airlines werden die mensen geconfronteerd met de werkelijkheid: een 'niet-woongebied' is gevaarlijk. Dat heeft te maken met die kans van eens in de achttien jaar. Letterlijk in de achtertuin. Dan komt de roep om als gemeente opnieuw de

discussie aan te gaan met het Rijk om die regel alsnog toe te passen. In gesprekken die we samen met Schiphol voerden zeiden bewoners: eigenlijk hadden we misschien moeten luisteren toen ze langskwamen en de woning wilden opkopen. Zo'n traject van gesprekken duurt een tijd, en intussen gaat de hitte er dan vanaf. Uiteindelijk hebben maar twee mensen gebruik gemaakt van het hernieuwde aanbod van Schiphol om hun huis op te kopen.

Bij de dreigende overstroming in Groningen ontstond de discussie: als mensen niet willen evacueren, gaan we ze dan aanhouden en geboeid afvoeren achterin een ME-busje? Het alternatief was om mensen de informatie te geven zodat ze zelf de beoordeling kunnen maken of het verstandig was om achter te blijven. Ze hebben toen informatie gekregen uit het systeem. Een aantal besloten toen alsnog om zich bij vrouw en kinderen aan te sluiten. Anderen zagen het avontuur alleen maar groter worden en zijn gebleven. Verder kregen de bewoners nog een soort escape op basis van de hoogtekaart: in de kerk (op de hoogste plek) hadden we capaciteit voor mensen die niet wilden evacueren. Daarbij is ook gezegd: als het echt mis gaat en de dijk breekt door, dan gaat de sirene en dan moet iedereen zo vlug mogelijk naar die kerk. Maar dan gaan wij de eerste paar dagen niet al teveel prioriteit stellen aan u weer uit de kerk te halen, dus dan zult u dat daar misschien een dag of twee moeten zitten. En dat vonden ze allemaal best.

De strekking van de boodschap was: wateroverlast is het risico dat u gaat raken, niet mijn probleem maar in de eerste plaats uw probleem, want ik zit een paar kilometer verder. De toverformule hier was: hun risico's hun risico's te maken.

Tijd kopen

Na een incident is de vraag: ga je extra maatregelen aankondigen? Je kunt natuurlijk wel tijd kopen door te zeggen: we willen echt even de oorzaken goed analyseren en op basis daarvan nagaan wat we moeten gaan doen in plaats van allerlei aangescherpte regelgeving aan te kondigen.

Tijd kopen betekent dat je niet ingaat op de schuldvraag en een heleboel andere vragen. Na die tribune-brand in het stadion stelde de gemeenteraad binnen vierentwintig uur allerlei vragen over wat wel of niet goed gedaan was en hoeveel risico iedereen had gelopen in dat stadion. Als je op dat moment opvattingen geeft, dan word je dus die reflex ingezogen die niet alleen gaat over maatregelen, maar ook over de schuldvraag. Een alternatief is: erboven hangen. Dat je dus niet als het ware een onderdeel van spanning wordt, maar dat je in staat bent in zekere zin het proces te beschrijven en daardoor dus niet in de engere zin de verantwoordelijkheidsrol naar je toe te trekken.

Je kan ook beide dingen tegelijk doen. Als je een fundamenteel onderzoek aankondigt koop je tijd, en tegelijk geef je het signaal: ik zal er alles aan doen vanuit mijn verantwoordelijkheid om te zorgen dat de feiten boven tafel komen.

Tijd kopen is ook gewoon zeggen: ik weet het niet. Nooit gaan gissen, maar wel zeggen: daar moet onderzoek naar plaatsvinden. Dan zijn er genoeg instanties die gaan bevestigen dat er onderzoek moet komen. Soms wil je ook zelf nog grip kunnen houden op dat onderzoek, daar zijn ook mooie voorbeelden van hoe dat kan, maar dan is tijd kopen ook zeggen: dat moeten we niet zelf gaan onderzoeken. Want dan ben je zelf partij.

Wat ze dat in België goed doen is tijd kopen door rituelen en symboliek te introduceren. Soms helpt het om niet meteen de tweede dag een stille tocht te organiseren, maar pas na een week. Dan kun je in de tussentijd ook aangeven: het zijn allemaal belangrijke vragen, maar uit piëteit gaan wij ze beantwoorden nadat de stille tocht plaats heeft gevonden.

Interactie tussen bestuur en justitie

Iedereen zegt: we moeten rolvast blijven. Maar je hebt te maken met allerlei instanties die hun rol willen pakken, en die doen dat misschien wel eens iets te rolvast. Justitie koopt wel eens tijd waar burgemeesters last van hebben. Dan wil je als burgemeester een persconferentie geven en dan moet je nog onderhandelen met Justitie over het vrijgeven van informatie. Dat kan enorm botsen. Je kunt geen condoleanceregister neerleggen, je kunt niets doen. Terwijl iedereen denkt: ze zijn knettergek daar bij het bestuur, want iedereen weet het al. En in die hiv-besmettingszaak in Groningen mocht in verband met het onderzoek de homogemeenschap niet worden geïnformeerd.

De rolvastheid die je bijvoorbeeld ziet bij het openbaar ministerie, die zou meer rekening moeten houden met de snelheid waarmee de informatie verspreid wordt. Justitie heeft inmiddels nieuwe richtlijnen geformuleerd omdat ze door de sociale media werden ingehaald. Overigens lijkt het of die regels nog niet overal zijn doorgevoerd.

En neem de problematiek van suicides op het spoor. In Nederland zijn dat er zo'n 250 per jaar. Als dit gebeurt, willen de politie en Justitie onderzoeken of het inderdaad zelfmoord was. Daardoor kan het lang duren voordat de treinen weer een beetje op gang zijn. Je kan het ook benaderen vanuit het maatschappelijk effect. De NS kan binnen een uur de dienstregeling weer normaal hebben. In sommige regio's lukt dat inderdaad snel, maar er zijn ook regio's waar de trein drie of vier uur stilstaat. Dat is nogal wat, want kijk eens naar het traject van Alkmaar naar Amsterdam: in de spits rijdt er zes keer per uur een trein met duizend mensen. Soms zou je het maatschappelijk effect voorrang willen geven boven het justitieel onderzoek.

Bestuurders worden geconfronteerd met protocollen en regelgeving die niet afgestemd zijn, waar juist van hen verlangd wordt in hun eindverantwoordelijkheid om met gezond verstand te reageren. Rolvastheid heeft dan ook te maken met flexibiliteit en gezond verstand. Soms kan je dingen ook makkelijker oplossen, bijvoorbeeld bij suicides bij het spoor. De NS kan camera's in de cabine van de machinist zetten, dat versnelt een aantal dingen in het strafrechtelijk onderzoek. Waarom doen we dat eigenlijk niet?

Opschalen en gezond verstand

In GRIP 1 en GRIP 2 situaties zijn de operationele diensten leidend. Ervaring leert hun dat denken uitsluitend operationeel is. Een motoragent kan bedenken, omdat hij rook ziet, dat de Beneluxtunnel aan beide kanten dicht moet. Het effect is natuurlijk desastreus voor de regio Rotterdam. Om dat te beseffen vraag je teveel, of je zou het GRIP 3 moeten maken om het bestuurlijke element toe te voegen. Maar we zouden niet moeten opschalen alleen om het niveau van gezond verstand te bereiken. Kunnen we niet ook in een GRIP 2-situatie operationeel multidisciplinair met gezond verstand werken?

In Amsterdam zijn iedere dag ongeveer 200 bommeldingen. Die worden allemaal weggefilterd door een uitvoerend medewerker. Maar eens in de zoveel tijd komt er eentje voorbij dat onderste niveau, en dan is de

redelijkheid pas weer mogelijk op het moment dat er een GRIP 3-situatie is en de burgemeester uiteindelijk de eindverantwoordelijkheid neemt. Want al die tussenliggende niveaus dragen niet bij aan een op redelijkheid gebaseerd advies.

Crisiscommunicatie

Gezagsdragers worden in hun rol wel gerespecteerd als het crisis is. Ten tijde van de crisis is lang niet meer de hoofdzaak de perscommunicatie, want dan loop je altijd achter. Dan kan je alleen nog maar een duiding geven op het moment dat je kan bevestigen wat op dat moment al lang iedereen weet. Maar het horen wat bij de bevolking leeft of wat de zogenaamde deskundigen op het internet zeggen en daarmee bezig zijn, dat is nog een slag die we moeten maken.

Na een incident brengt het rust als je operationele dingen vertelt: er staat daar een trein met LPG, die kan gaan ontploffen, die gaan we weghalen, u moet van het viaduct af en daarom gaan we mensen evacueren.

Reflexen

De risicoregelreflex zit dus deels aan de kant van Justitie. Maar het zit net zo goed in de drang om pas actie te ondernemen als je 100% zekerheid hebt dat je alle informatie en alle sporten hebt veiliggesteld, vanuit welk belang dan ook.

Daarnaast zijn er de Kamerleden die heel erg de neiging hebben om toch wat opportunistisch, wellicht zelfs voor zetelgewin of persoonlijk profiel vragen te gaan stellen. Iedereen moet zijn quotes halen, als je niet meepraat doe je niet mee.

De regelreflex ontstaat ook door het indekgedrag van mensen. Dat leidt ertoe dat bijvoorbeeld een minister zich ergens mee gaat bemoeien in een stadium waarvan je denkt: waarom nu? En het is een natuurlijke reactie om als eerste te roepen: ik kon er ook niks aan doen, want ik kon niet genoeg, dus er moeten nieuwe regels komen. Doe je dat niet, dan geef je feitelijk aan dat je onvermogen bent omdat je de regels die er zijn niet hebt toegepast. Dat is een heel menselijke vlucht naar voren.

Evalueren

Er zijn eigenlijk twee soorten van terugkijken. De ene is: je wilt objectief en oprecht iets leren. Dat is heel belangrijk, dat zullen we altijd moeten doen. De andere is: je wilt Barbertje vinden. En die twee dingen zijn direct na een ernstig incident niet zo makkelijk uit elkaar te houden.

Als je terugkijkt naar een incident kan je de vraag stellen of de geconstateerde gang van zaken volgens de regels is verlopen of dat het een gewoonte was die ontstaan is.

Nawoord Jacques Wallage

Een van de aanleidingen voor mijzelf om in dit onderwerp te duiken was een meneer die drie of vier weken dood in zijn huis lag. Ik was toevallig een paar dagen na dat incident in die straat, ik was bij een buurtbijeenkomst, en een mevrouw vroeg: burgemeester, wat doet de gemeente daaraan? En ik weet nog dat ik zei: sorry, de gemeente woont niet in die straat, jullie wonen daar. Dat was even een schok. Daarna stond er een

mevrouw op, die zei: ik geloof dat de burgemeester wel een beetje gelijk heeft, want wij hebben die gordijntjes niet zien bewegen en waarschijnlijk waren wij bang dat we een dode man zouden aantreffen.

Er is hier een emotioneel niveau van het vraagstuk dat vervolgens in de media en in de publieke ruimte een enorme dynamiek genereert, waar bestuurders in hun verantwoordelijkheid steeds last van hebben, onder druk komen te staan, of een wisselwerking mee moeten organiseren.

Tijd kopen en ruimte maken voor een fatsoenlijk proces vraagt ook dat je een paar dingen doet die niet eenvoudig zijn, zeker voor mensen met weinig ervaring. Je moet namelijk weerstand bieden aan in het vraagstuk gezogen te worden, en tegelijkertijd moet je actie en verantwoordelijkheid ondernemen. Dat is lastig.

De politiek en met name de Kamer, maar ook de media, die creëren eigenlijk een werkelijkheid. De politieke realiteit blaast alle besluitvorming omver als je niet oppast. Dat is altijd al zo, maar op het moment dat er iets heel erg fout gaat, of we in ieder geval geconfronteerd worden met heel grote risico's, beperkt die publieke ruimtecontext ons in onze mogelijkheden. Hoe kun je nu de zuiverheid van het openbaar bestuur en de verantwoordelijkheid die daar speelt nog afgrenzen, zichtbaar maken ten opzichte van die dynamiek van de publieke ruimte? Daar wordt steeds meer gevraagd en we moeten ons dus in zekere zin ook steeds meer wapenen om dat goed te doen.

Een ding weet ik zeker: dit is een onderwerp waar iedereen een keer of misschien wel een paar keer in zijn loopbaan tegen aanloopt. Dan is het fijn om te weten dat je niet de enige bent die dat meemaakt.

3 Internationale bijeenkomst juni 2012

Op 21-22 juni 2012 organiseerde programma Risico's en verantwoordelijkheden een kleinschalig internationaal seminar over manieren waarop de overheid kan omgaan met publieke onrust over risico's (na een incident of anderszins). Minister Spies (BZK) opende het seminar en was aanwezig bij een deel van de discussie. Er waren acht buitenlandse gasten, o.a. een Brits parlementslid, topbestuurders van grote Engelse uitvoeringsorganisaties en gerenommeerde wetenschappers uit Engeland, Duitsland en de VS. De Nederlandse counterparts waren o.a. topambtenaren van vier ministeries en leden van de WRR en de OVV. Hieronder staan de conclusies van de bijeenkomst. Een uitgebreid artikel, waarin de speeches en discussies verwerkt zijn, wordt voorbereid voor de European Journal for Risk Research.

Conclusies van het seminar

Rond risico's en incidenten laaien emoties snel op. Dat is begrijpelijk, maar kan het erg moeilijk maken om te reageren op een evenwichtige manier. Wanneer emoties de rationele afwegingen overheersen kunnen er zeer ongunstige gevolgen zijn. Maar het werkt evenmin om rationaliteit altijd de overhand te geven. De vraag is dan ook hoe de overheid positief kan omgaan met emoties, en hoe dat omgezet kan worden in een evenwichtige en proportionele respons op risico's en incidenten. Hiervoor zouden twee brede referentiekaders tegen elkaar afgewogen moeten worden: wetenschap versus emotie, of anders gesteld: rationaliteit versus geloof, feiten versus waarden, of analyse versus perceptie.

Incidenten zijn het levenssap van de democratie. Deze dilemma's rond risico's en incidenten komt voor in alle democratische landen en doen een zwaar beroep op het politieke leiderschap. Enkele van de voornaamste inzichten uit het seminar:

- Er kunnen verschillende soorten problemen zijn, op verschillende niveaus, of hun aard kan veranderen. Daarom is het essentieel om de kwestie goed te framen, en voor de communicatie moet er bij ieder frame een geschikt repertoire of vocabulaire zijn.
- Perceptie is even belangrijk als de feiten, en daarom zou er naast een risicobeoordeling ook een 'onrustbeoordeling' moeten zijn

De breed gedragen conclusie is dat overreacties na incidenten of risico's verminderd kunnen worden als de overheid deze drie stappen volgt:

1. verbinding leggen met de onrust (het aanvankelijke probleem beoordelen en het geschikte repertoire bepalen voor het discours);
2. als de eerste stap genoeg tijd heeft gecreëerd, bestaat stap 2 uit feitenonderzoek en analyse, waarbij er nog steeds met het geschikte repertoire wordt gecommuniceerd;
3. tot slot besluitvorming, waarbij politiek leiderschap onmisbaar is om een proportionele respons geaccepteerd te krijgen.

Toelichting stap 1 – verbinding leggen

Publieke onrust, zeker na een incident, kan vooral een vraag om medeleven zijn. Dit kan problematisch zijn als de bestuurder die ermee te maken krijgt van nature iemand is die zijn medeleven vooral uiting geeft in grote gebaren of ambitieuze toezeggingen.

Publieke onrust kan ook berusten op bezorgdheid. Ook dan is directe actie niet perse de meest geschikte respons. De kwestie zou meer kunnen gaan over morele afwegingen dan over de omvang van het risico. Bv. CO₂ opslag Barendrecht: de kernvraag was waarom juist daar de gasopslag zou moeten plaatsvinden. Een open en eerlijk antwoord op zo'n kernvraag vermindert de weerstand. Als het publiek een specifieke oplossing lijkt aan te hangen, blijkt daaruit in ieder geval de wens dat een oplossing een prioriteit zou moeten zijn, zonder dat het perse die specifieke oplossing hoeft te zijn. Burgers verwachten politiek leiderschap en een verstandige respons op hun eisen.

Het is niet behulpzaam als de overheid bij publieke onrust rond risico's onmiddellijk aan oplossingen gaat werken. Eerst moet bepaald worden wat de aard van de onrust is en welke gevoelens en waarden eronder liggen, om zo een geschikte overheidsrespons te kunnen kiezen. Een 'onrustbeoordeling' hoort er rekening mee te houden dat publieke onrust gewoonlijk naar voren komt via de media, die er belang bij hebben om nieuws te creëren ongeacht de werkelijke omvang van de publieke onrust. Deze vervorming wordt nog sterker als de media na een incident een dramatisch beeld schetsen, bestaande uit verhalen van slachtoffers en gespecialiseerde experts die voorbarige conclusies geven over falende veiligheid. Slachtoffers kunnen vinden dat de overheidsrespons hun pijn zou moeten weerspiegelen en dat zet politici onder druk om stevige maatregelen te nemen, hoewel de veel nuchterder stem van het brede publiek meestal geen aandacht krijgt in de media.

Toelichting stap 2 - Analyse

De tweede stap bestaat uit feitenonderzoek en analyse. Hoe diep die kunnen gaan hangt af van de beschikbare tijd. Om precies te zijn hangt het af van de politieke vaardigheid om hiervoor tijd te krijgen ondanks de partijen die belang hebben bij het overdrijven van gevaar. De analyse moet ook duidelijk maken wat de voordelen zijn van de activiteit die het risico veroorzaakt, en bij wie de voor- en nadelen terecht komen. Ook de verantwoordelijkheid voor beheersing van het risico en voor omgaan met eventuele schade moet duidelijk zijn voor alle betrokken partijen.

Degenen die goed zijn in analyse en feitenonderzoek zijn niet perse ook vaardig in synthese en probleemoplossing. Dat blijkt in Engeland bijvoorbeeld uit de vaak onwerkbaar aanbevelingen van onderzoekscommissies die geleid worden door een rechter. Oplossingen worden soms gehinderd doordat cruciale partijen niet willen meewerken. Bv. aswolk: de fabrikanten van vliegtuigmotoren hadden alle antwoorden maar wilden die niet met elkaar delen.

Bij steeds meer politici ontbreekt het aan wetenschappelijke achtergrond of wetenschappelijk denken, waardoor ze zich ook bij goed beheersbare risico's gevoelsmatig aangetrokken voelen tot worst case oplossingen. Om dit nadeel te verminderen is er in het Britse parlement een Select Committee on Science and Technology, waarin wetenschappers helpen om de aard van risico en kans beter te begrijpen. Het Europees Parlement stelt op 5 september 2012 een vergelijkbare werkgroep in.

Toelichting stap 3 - Besluitvorming

Goed politiek leiderschap bij stap 1 kan de kwestie al hebben opgelost als de onrust vooral een vraag om mededogen was of om eerlijke informatie. Maar als het werkelijk een vraag om actie was, dan zal stap 3 daarop in moeten gaan. Deze stap vraagt het meeste van de bestuurder.

Een crisis kan politiek gezien welkom zijn ('never waste a good crisis') om drastische voorstellen in te dienen die eerder onhaalbaar leken. Anderzijds is er meestal geen politieke winst te behalen met het vermijden van een crisis. Vooral als er een crisis uitbreekt die volop in de belangstelling staat kan een bestuurder politiek scoren met de oplossing ervan.

Maar voor een goede oplossing moet het onderwerp eerst correct zijn geframed en moet er een toepasselijk vocabulaire gebruikt worden, bv.

- 'Het ongeval kwam doordat de voorgeschreven preventiemaatregelen niet waren genomen; er zijn geen nieuwe regels nodig' of:
- 'De voorgestelde interventies worden afgewezen omdat ze slechts een marginaal effect zouden hebben op de werkelijke veiligheid maar wel een aantasting betekenen van andere waarden, zoals vrijheid of individuele veerkracht' of:
- 'Er moeten inderdaad maatregelen komen maar niet door de minister, want de verantwoordelijkheid ligt elders'.

Leiderschap in dergelijke kwesties is niet eenvoudig. Maar het is wel wat burgers verwachten.

4 Bijeenkomst redactie NOS

Op 27 augustus 2012 heeft een delegatie vanuit BZK-programma Risico's en verantwoordelijkheden bij de NOS in twee rondes het onderwerp ter sprake gebracht van de maatschappelijke reactie op risico's en incidenten en de druk om onevenredige beleidsmaatregelen te nemen. De eerste ronde was een gesprek met acht leden van de hoofdredactie, gevolgd door een gesprek met ongeveer 30 redacteuren.

Patronen

De hoogleraren Helsloot en Van Eeten schetsen in korte bewoordingen de problematiek: toenemende druk tot onevenredig ingrijpen bij risico's en incidenten, en de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de fysieke veiligheid die steeds meer bij de overheid komt te liggen. Enkele voorbeelden: het plan om huizen onder hoogspanningslijnen op te kopen, naijlende kostbare BSE-maatregelen, veiligheidsmaatregelen voor Koninginnedag in Veenendaal.

De journalisten herkennen dat ze bij verslaggeving over incidenten al snel de schuldvraag centraal stellen, en dat daaruit een 'risico-regelreflex' kan voortkomen. Tegelijk tonen ze zich verrast door feiten/cijfers die onevenwichtigheid van veiligheidsbeleid illustreren, want voor dit soort feitelijke uitwerkingen is weinig aandacht (weinig partijen hebben er belang bij om zich daarin te verdiepen).

In de media komen vaak deskundigen aan het woord die allerlei maatregelen voorstellen voor maximale veiligheid, maar daarbij meestal niet vermelden hoeveel die zouden kosten. Laat staan wat de eigenlijke veiligheidswinst zou zijn. En het lijkt erop alsof de media niet zo'n boodschap hebben aan het genuanceerde verhaal: als ze een deskundige bellen, zijn ze eigenlijk op zoek naar 'gediplomeerde afkeuring', zo denken de aanwezige hoogleraren.

Kanttekeningen

De aanwezige redacteuren herkenden deze patronen wel, maar plaatsten ook kanttekeningen. Om te beginnen helpt het beslist niet als bestuurders na een incident in hun schulp kruipen, geen informatie verschaffen, niet communiceren of volstrekt verkeerde informatie geven ("Bestuurders zijn de eerste 48 uur ontoerekeningsvatbaar"). Dan is er geen betrouwbare informatie, en dat schept ruimte voor speculatie en wantrouwen.

Bij het zoeken naar andere bronnen blijkt het makkelijker om deskundigen te vinden die uitleggen wat er in het ergst denkbare geval zou kunnen gebeuren, dan deskundigen die nuchter vertellen over het feitelijke risico. Bij de dramatisch ogende asbestsituatie in Utrecht deze zomer heeft de NOS zich een slag in de rondte gebeld, maar vond pas weken later iemand die een tegengeluid gaf. Het is lastig als deskundigen elkaar tegenspreken, maar dat geeft de journalist wel een breder beeld.

De journalisten benadrukken het belang van evenwichtige nieuwsvoorziening, ook over risico's en incidenten. Het lijkt hen daarom goed om in gesprek met deskundigen over een risico altijd de 'sigarettenvraag' te stellen, waardoor je het verschijnsel vergelijkt met andere risico's zoals het roken van een sigaret of het meedoen aan een barbecue. Het liefst vergelijk je risico's die allebei vrijwillig zijn of allebei onvrijwillig. Maar als het puur om de omvang van het risico gaat kan je een onvrijwillig risico vergelijken met roken.

Trouwens, als wetenschappers een NOS-item ongenueanceerd vinden mogen ze zich gerust melden bij de redactie.

Hoe en wat

Aan de andere kant stelt de NOS: het is de taak van de journalistiek om bij incidenten en ongelukken te achterhalen wat of wie heeft gefaald. 'Hoe heeft dit in hemelsnaam kunnen gebeuren?' is dan toch de eerste vraag die je stelt. Daar zit verontwaardiging in, maar op zo'n moment kan je niet altijd weten of die terecht is. Zo'n vraag veronderstelt dat bij een ongeluk altijd sprake is van nalatig handelen, terwijl geen enkel systeem 100% veiligheid kan garanderen: ongelukken horen bij het leven. De journalisten denken dat 'Wat is er gebeurd?' misschien een betere startvraag zou zijn bij een incident. Ook noemen ze hun gewoonte om meteen commentaar te vragen aan Kamerleden 'misschien een vorm van uitlokking', want onder Kamerleden leeft nu eenmaal een behoefte aan profilering in de media. Maar als de overheid geen commentaar wil geven, gaat de pers nu eenmaal op zoek naar andere gesprekspartners.

Bestuur

De aanwezige verslaggevers merken op dat er bij bestuurders en politici sprake is van een angstcultuur: ze trekken zich veel te veel aan van (negatieve) media aandacht. Er zijn ook andere manieren om aandacht van de pers te krijgen. Als de overheid na een incident het initiatief neemt voor duidelijke en regelde communicatie (zoals na de schietpartij in Alphen: ieder uur vertellen wat er wel en nog niet bekend is), dan werkt dat veel beter.

Het lijkt of de media vooral een podium geven aan politici die moreel gezien aan de goede kant staan, d.w.z. die de nadruk leggen op de slachtoffers en dat zo iets nooit meer mag gebeuren. De journalisten stellen dat een minister met een ander verhaal ook wel in het journaal komt, bv. als hij vindt dat de roep om een bepaalde veiligheidsoplossing geen goed idee is en vermoedelijk het gevolg van een lobby. Het essay van Bram Peper over bestuurlijke lef bij risico's is waarschijnlijk nog steeds actueel.

Maatregelen tegen terrorisme worden wel 'veiligheidstheater' genoemd, omdat er een hoog gehalte aan symboliek in zit. Enerzijds is het wat bestuurders denken dat de burgers willen, anderzijds zijn bepaalde maatregelen internationaal verplicht (al dan niet op aandrang van de beveiligingsindustrie). Veiligheid is een kerntaak van de overheid, daarom is het wel lastig om daar nuchter naar te kijken. Maar nu is de impliciete boodschap dat de veiligheid zo geregeld is dat er geen slachtoffers kunnen zijn. De journalisten vinden dat het voor de overheid taboe lijkt om risicofactoren te benoemen, en daardoor ontstaat een informatiehiat. De overheid zou resterende risico's veel transparanter moeten maken, en zeker niet te grote beloften moeten doen (bv. fraudebestendig paspoort of OV chipkaart).

Samenvattend

Opmerkingen vanuit NOS over de overheid:

- na een incident direct aanspreekbaar zijn en blijven over alles wat er wel of nog niet bekend is
- resterende risico's veel transparanter maken, en zeker niet te grote beloften doen
- ook als een minister risico's nuanceert krijgt hij wel een podium

Opmerkingen vanuit NOS over de journalistiek:

- 100% veiligheid bestaat niet, en daarom betekent een ongeluk niet automatisch dat iemand gefaald heeft
- vergeet na een incident niet de startvraag: wat is er eigenlijk gebeurd?
- als je direct een reactie vraagt aan Kamerleden, komt er al gauw stevig commentaar want dat is voor hen nu eenmaal heel verleidelijk
- benader zowel deskundigen die wijzen op gevaren als deskundigen die risico's relativeren
- denk ook aan de 'sigarettenvraag' (hoe groot is het risico vergeleken met het roken van een sigaret?)

5 Bijeenkomst juridische experts

Op 3 september 2012 werd een bijeenkomst voor juridische experts georganiseerd door het ministerie van BZK met de Academie voor Wetgeving & de Academie voor Overheidsjuristen. Het onderwerp was juridische aspecten van de omgang door de overheid met risico's en incidenten. De deelnemers/inleiders waren o.a. hoofden JZ van vijf ministeries, vijf hoogleraren en een advocaat. Gespreksleider was Huub Linthorst, voormalig directeur JZ bij het ministerie van EZ en actief bij onder andere de Academie voor Wetgeving en als juridisch adviseur van de Tweede Kamerfractie van D66.

Inleidingen

Huub Linthorst heet de aanwezigen welkom bij de expertmeeting. Hij zet uiteen dat deze meeting de juridische invalshoek betreft van het project 'Risico's en verantwoordelijkheden'. Deze bijeenkomst is niet de eerste bijeenkomst in het kader van dit project, maar wel de eerste die louter het juridische aspect betreft. Centraal staat de vraag of de veelal bestuurlijk ingegeven wens om snel en actief in te grijpen, opweegt tegen de juridische gevolgen daarvan. Te denken valt aan de gevolgen van meer wet- en regelgeving, meer toezicht of onverplicht verstrekte tegemoetkomingen.

Jan van Tol schetst de achtergrond van de bijeenkomst. Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken loopt sinds vorig jaar een programma dat toewerkt naar een kabinetsvisie over de rol en de verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten. Het gaat dan vooral over de valkuil van overreacties door te snelle invoering van drastische veiligheidsmaatregelen na incidenten en steeds verdergaande preventieve maatregelen voor risico's die zich niet hebben voorgedaan. Een wezenlijk aspect hierin is de toenemende inbreng die van de overheid lijkt te worden verwacht.

Harmoniseren van de aanpak van uitvoeringsregelingen

Flip Buurmeijer (oud Tweede Kamerlid PvdA en voorzitter Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp)

De spreker is intensief betrokken geweest bij de uitvoering van de personenschaderegeling na de vuurwerkramp in Enschede en de Nieuwjaarsbrand in Volendam. In zijn bijdrage zet hij de uitvoering en de praktische consequenties van de besluitvorming van schaderegelingen uiteen. In het geval van Enschede heeft grote politieke aandacht voor compensatie geleid tot een personenschaderegeling. Deze uitvoerige regeling werd gemaakt in nauwe samenwerking tussen het ministerie van BZK en de gemeente Enschede, ondersteund door PricewaterhouseCoopers.

De regeling werd uitgevoerd door de stichting Uitvoering Personenschade Vuurwerkramp. Deze (private) stichting is opgericht door de Gemeente Enschede in nauw overleg met het ministerie van BZK. De keuze voor een private stichting, op afstand van de overheid, is gebaseerd op de uitgangspunten die eerder door het ministerie voor noodfondsen waren geformuleerd:

- beoordeling van aanvragen van en de belangenbehartiging voor gedupeerden dienen niet in één en dezelfde instantie te zijn verenigd;
- beoordeling van aanvragen en uitvoering/uitbetaling dient door een instantie buiten de Rijksoverheid te geschieden op basis van een vooraf gepubliceerd reglement;

- er dient een voorziening voor bezwaar en beroep te zijn getroffen;
- er dienen vooraf afspraken te worden gemaakt over de wijze van (financiële) verantwoording.

De betreffende regeling voor de ramp in Enschede kende drie grondslagen voor de toekenning van een uitkering:

- de bijzondere kosten als gevolg van de ramp (zoals medische hulp, vervoer, tijdelijke huisvesting etc.);
- loon- en inkomstenverlies voor zover die niet door een voorliggende voorziening werden gedekt;
- functionele beperkingen van blijvende aard.

Aanvankelijk werd niet gerekend op een groot aantal claims, maar mede door de brede formulering van de laatste grondslag, zijn uiteindelijk meer dan 3500 aanvragen beoordeeld. Ongeveer een derde van de aanvragen werden toegekend: 300 voor kosten, 136 voor loon- en inkomstenverlies en maar liefst 1477 voor functionele beperking van blijvende aard. In die laatste categorie ging het heel vaak om kleine bedragen (2% van het maximaal voor zo'n geval uit te keren bedrag). Het grote aantal claims van functionele beperkingen hing samen met het feit dat ook psychisch letsel in aanmerking kwam voor compensatie. Door een lage drempel voor het in aanmerking komen voor een uitkering en de hoogte van de uitkering heeft deze laatste categorie dan ook veel beoordelingscapaciteit, tijd en beroepsprocedures gekost. Er waren wachtlijsten en de doorlooptijd was vijf jaar, mede doordat elke aanvraag medisch beoordeeld moest worden en vanwege een aantal beroepszaken die eindigden bij de Raad van State.

De vraag kan worden gesteld of deze regeling heeft voldaan aan de achterliggende bedoeling, het uitdrukking geven aan de maatschappelijke solidariteit met de slachtoffers. De solidariteit was, volgens het bestuur van de stichting UPV vrijwel onbegrensd door de lage drempel. Na de brand in Volendam was het letsel van de getroffen personen veel erger, en de vergoedingen waren dan ook aanmerkelijk hoger (zowel individueel als in totaal). Toch zijn daar amper claims voor psychische schade gekomen.

Een relevant aspect is de relatie tussen de plaats van de ramp en de aanwezigheid van een persoon op het betreffende moment. In tegenstelling tot de gevallen van lichamelijk letsel is het bij de gevallen van psychisch letsel niet eenvoudig vast te stellen in hoeverre iemand schade kan ondervinden als gevolg van een ramp, die niet plaatsvindt in de directe (woon)omgeving. Kan iemand die thuis, elders in de stad, voor de televisie zittend de beelden van RTV Oost ziet, psychisch letsel oplopen? Volgens de heer Buurmeijer moet bij onverhoopte toekomstige regelingen de vraag worden gesteld of psychisch letsel door een materiële component gecompenseerd moet worden. Bovenal geldt dat mensen gehoord en gerespecteerd moeten worden, door middel van gedegen hulpverlening die zich uitstrekt van informatievoorziening tot geestelijke begeleiding.

Aanbevelingen voor toekomstige regelingen:

- beperk personenschade tot de aspecten kosten, inkomsten- en loonverlies en blijvende invaliditeit tot lichamelijke invaliditeit (dus geen psychisch letsel);
- bepaal nauwkeurig de relatie tussen plaats en gevolg;
- zorg bij rampen in de eerste plaats voor een gedegen hulpverlening waar informatieverstrekking – persoonlijke aandacht – en sociaalpsychische hulp integraal onderdeel van zijn;

- ontwikkel een virtuele uitvoeringsorganisatie waarin opgedane ervaringen en kennis aanwezig is die, indien nodig, snel operationeel kan worden. Dit zou bovendien de uitvoeringskosten kunnen beperken. Na Enschede was er 8 miljoen uitgekeerd, en de uitvoering daarvan kostte bijna 3 miljoen.

Structureren van onverplicht verstrekte tegemoetkomingen?

Michiel Tjepkema (universitair docent staats- en bestuursrecht RUL)

Een voorbeeld van het onverplicht uitkeren van overheids gelden is het incident, waarbij een 90 ton zware sluisdeur in het Twentekanaal naar beneden was gevallen. Er was gelukkig geen sprake van personenschade, maar wel van materiële schade: zaakschade aan het getroffen vrachtschip en vertragingsschade doordat het kanaal tijdelijk was afgesloten. De oorzaak van het ongeval was een defecte draadstang; zowel het ontwerp als de constructie bleken verkeerd te zijn. Wie moet deze schade dragen? Afgaand op de feiten lijkt een vordering uit onrechtmatige daad het meest kansrijk. Minister Schultz van Haegen heeft echter een uitkering via de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 voorgesteld. Deze regeling ziet echter op nadeelcompensatie voor rechtmatig overheids optreden en daarvan was hier geen sprake. Daarom is dit een duidelijk voorbeeld van een onverplichte tegemoetkoming.

Dit soort onverplichte tegemoetkomingen doet de overheid zeer geregeld. Over de redenen waarom dat gebeurt, is de overheid meestal niet duidelijk. Politieke keuzes lijken daarbij een belangrijke rol te spelen. De politiek lijkt tot onverplichte tegemoetkomingen over te gaan om procedures te voorkomen, om bepaalde beleidsdoelstellingen naderbij brengen of om het winnen van de kiezersgunst. Dit heeft het gevaar van ongelijkheid en willekeur bij de uitkering van dergelijke gelden: in een volstrekt vergelijkbare situatie waarin de Hollandse brug voor vrachtverkeer werd gesloten was de minister bijvoorbeeld een stuk minder coulant.

Verdiens het aanbeveling om meer structuur te brengen in de materie van de onverplichte tegemoetkomingen? Bijvoorbeeld door een algemeen kader te ontwikkelen aan de hand waarvan de overheid per geval kan beoordelen of er op solidariteitsgronden in compensatie dient te worden voorzien. Vanuit een perspectief van rechtszekerheid lijkt dit wellicht wenselijk. De vraag is echter of het ontwerpen van een kader voor onverplichte tegemoetkomingen niet naar zijn aard een innerlijk tegenstrijdige onderneming is. Het lijkt niet mogelijk om datgene wat de overheid onverplicht doet op zo'n manier te normeren dat benadeelden altijd van tevoren weten of de overheid na een ramp of een andere grote gebeurtenis zal bijspringen. Daarvoor zijn die situaties simpelweg te divers. Het ontwerpen van een algemeen kader leidt dan ongetwijfeld tot vaagheid. Het al te stringent formuleren van harde criteria of het slechts opnemen van bepaalde schadeoorzaken zou een ernstige beperking betekenen van de speelruimte waarover overheden dienen te kunnen beschikken. Spreker denkt in zoverre dan ook dat we aan het argument van het gebrek aan rechtszekerheid niet te veel waarde moeten hechten. Enige mate van rechtsonzekerheid is naar zijn idee inherent aan de figuur van de onverplichte betaling.

Drie categorieën van onverplichte tegemoetkomingen

Toch betekent dat niet dat het terrein van de onverplichte tegemoetkomingen daarmee een grote black box is die je maar het beste helemaal ongeregeld kan laten. Het zou al helpen om in dit brede terrein een

ordering aan te brengen in de soorten gebeurtenissen die voor de overheid soms aanleiding zijn om solidair te zijn met bijzondere groepen burgers.

1. Ten eerste zijn daar de gebeurtenissen die onder de noemer van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) vallen. Wordt een ramp niet onder het bereik van de Wts gebracht, dan worden geregeld afzonderlijke regelingen in het leven geroepen, zoals de nasleep van de ramp in Enschede heeft laten zien. Kenmerk van deze regelingen is dat er sprake moet zijn van een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad.
2. Een tweede categorie onverplichte tegemoetkomingen kennen we vooral uit de praktijk van de Nationale Ombudsman. Het betreft zogenaamde 'coulancebetalingen'. Kenmerk van deze betalingen is dat zij als regel juist op het individu gericht zijn. Ook zijn de schades relatief gering van omvang. Het betreft meestal vermogensschade of zelfs geheel niet op geld waardeerbaar nadeel, zoals schade door ongemak. Typerend bij vergoedingen in deze categorie is dat de overheid er meestal bij zegt dat zij niet tot vergoeding verplicht is, maar naar de burger toch een 'gebaar' heeft willen maken.
3. Een derde categorie onverplichte tegemoetkomingen ziet op onverplichte nadeelcompensatie noemt. Spreker reserveert dit begrip – anders dan de WRR in het rapport *Evenwichtskunst* – specifiek voor situaties waarin een rechtmatige overheidshandeling een burger schade heeft berokkend, terwijl op basis van de huidige grenzen van het aansprakelijkheidsrecht geen verplichting tot vergoeding kan worden geconstrueerd. Te denken valt aan de gederfde omzet na het rechtmatige besluit tot het annuleren van de activiteiten op Koninginnedag 2009. Die grenzen zijn hoog, want in de rechtspraak wordt al snel aangenomen dat schade tot het normale ondernemersrisico behoort.

Karakteristiek van de eerste categorie

Deze categorieën hebben allemaal hun eigen kenmerken en problemen. Zo is bekend dat veel kritiek bestaat op de Wts. Bijvoorbeeld het feit dat de schade in Enschede verzekeraar was en dat er toch twintig ad hoc regelingen kwamen. Ad hoc regelingen kunnen gepaard gaan met aanzienlijke bijdragen van de rijksoverheid. Dergelijke regelingen creëren een sfeer waarin getroffenen zich als in een reflex tot de overheid wenden na een ramp of andere uitzonderlijke gebeurtenis. Er ontstaat zo een verwachtingspatroon waaraan de overheid zich op een goed moment niet meer kan onttrekken. En dat terwijl de overheid juist een sfeer wil creëren waarin burgers zich minder van haar afhankelijk tonen. Een ander evident nadeel van ad hoc-regelingen is dat die regelingen onderling sterk verschillen en de overheid per ramp andere uitgangspunten hanteert. Daarbij ontstaat zelfs het gevaar dat in ruimere mate tegemoetkomingen worden verstrekt dan de Wts toestaat, zoals Enschede heeft geleerd. Op grond van die bijzondere regelingen kon bijvoorbeeld een tegemoetkoming in uitvaartkosten worden verkregen, extra huurkosten of de kwijtschelding van bepaalde belastingen, terwijl dit op grond van de Wts niet mogelijk is. Wellicht is ruimhartigheid na Enschede ook wel ingegeven door opmerking van premier Kok dat niemand door Enschede slechter af mag zijn. Ook dit soort uitlatingen is niet bevorderlijk voor een helder toetsingskader waarin strakke keuzes gemaakt worden: de overheid voelt zich gedwongen om zijn tegemoetkomingsbeleid in lijn te brengen met door politici gedane toezeggingen.

Om te bepalen wie voor een tegemoetkoming in aanmerking kan komen, worden soms ook louter kwantitatieve criteria gehanteerd. Zo lijkt er geen ruimte te zijn om de Wts van toepassing te verklaren als een ramp slechts een of enkele burgers treft. Vanuit het perspectief van de getroffenene is het echter de vraag

hoe relevant het zou moeten zijn of er meer personen getroffen zijn, wanneer de schade tevens bijzonder groot is. Zo blijkt dat een louter kwantitatieve benadering (hoe groot was de groep) op gespannen voet kan komen te staan met een kwalitatieve benadering (hoe groot was de schade en wat voor soort schade is geleden). Ook de in de Wts opgenomen drempelwaarde van 4,5 op de schaal van Richter is willekeurig, want schade door een zwakkere aardbeving kan ook groot zijn. Het opnemen van zulke harde kwantitatieve criteria kan het opstellen van ad hoc-regelingen in de hand werken, wanneer de overheid toch 'iets' wil doen voor de getroffen en maar aan de criteria uit de wet niet is voldaan.

Wetgevingsjuristen staan voor een complexe opgave. Want de overheid moet hier balanceren op een lastige lijn tussen beheersbaarheid van kosten, rechtszekerheid voor haarzelf en gedupeerden en een zekere beleidsvrijheid om te beslissen voor welke gevallen een compensatie aangewezen is. Bij een eventuele herziening van de Wts blijft het van belang om het vangnetkarakter van de regeling te benadrukken. Zo is in Frankrijk een driedeling gemaakt tussen natuurrampen, waar de overheid dus op geen enkele wijze een hand heeft in het ontstaan van de schade, technologische rampen, waar menselijk falen de oorzaak van de schade is (hier zouden we Enschede en Volendam als voorbeelden noemen) en landbouwschade. De Fransen maken dit onderscheid omdat in de praktijk blijkt dat alleen bij de categorie natuurrampen het aansprakelijkheidsrecht en verzekering meestal geen soelaas kunnen bieden, terwijl bij de andere soorten rampen de rol van de overheid een secundaire zou moeten zijn. Dit heeft ook gevolgen voor de rol van de overheid bij tegemoetkomingen. Mogelijk kan de Franse praktijk ook Nederland tot voorbeeld dienen.

Verder lijkt hier ruimte te zijn voor harmonisatie van regels, met name ten aanzien van de voor vergoeding in aanmerking komende schadesoorten. Daarbij zou het uitgangspunt moeten zijn dat burgers niet per definitie hetzelfde af hoeven te zijn na een ramp als zij waren voor de ramp. Verder dient het kabinet de staatssteunregels te respecteren. Voor zover vergoedingen toekomen aan ondernemers die grensoverschrijdend opereren, bestaat immers altijd het gevaar dat er in strijd met die regels wordt gehandeld. De regering zal er dan ook goed aan doen om regelingen die onder de Wts hangen te melden in Brussel. Mogelijk kan het staatssteunrecht ook houvast bieden voor de modaliteiten van de schadevergoeding, zoals de wijze van schadeberekening, de invulling van het begrip normale ondernemersrisico's en de invulling van causaliteits tussens ramp en schade. Over deze begrippen bestaat veel jurisprudentie en doet de Europese Commissie in haar beschikkingen geregeld uitspraak. Enkele van dat soort uitspraken bepalen dat uitkeringen individueel berekend moeten worden en niet per categorie, dat ondernemersrisico zoals stakingen erbuiten valt en dat uitkeringen moeten plaatsvinden binnen drie jaar. Mogelijk kan deze Europese invulling ook richtsnoer zijn voor de vraag wie op nationaal niveau na rampen voor een tegemoetkoming in aanmerking komen.

Karakteristiek van de tweede en derde categorie

Bij de tweede en derde genoemde categorie is het vaak zo dat coulancebetalingen zonder rechtsgrond geschieden en onverplichte compensaties soms wel op grond van bijzondere regelingen plaatsvinden. Maar de bezwaren tegen beide vormen van tegemoetkomingen zijn gelijk. Een overheid die serieus werk wil maken van het uitgangspunt dat ieder zijn eigen schade draagt, zou hier veel scherpere keuzes kunnen en moeten maken. Soms stelt de overheid, louter omdat dat kennelijk haar wil is, een vergoeding in het vooruitzicht. Zo kregen de kokkelvissers € 80 miljoen om te vertrekken uit de Waddenzee. Een ander voorbeeld is de reactie op de boktor. Er bestaat een Europese verplichting om groen (zo nodig in tuinen) te

snoeien wanneer de bokter gesignaleerd is. In Boskoop kwam er geen vergoeding, en in Winterswijk liet de VWA omwonenden ook weten dat er geen vergoeding voor het gesnoeide groen zou zijn. Maar bij een werkbezoek zei de staatssecretaris dat het ministerie samen met de gemeente Winterswijk en een aantal kwekers zou zorgen voor nieuwe planten. Dit is in wezen het negeren van het aansprakelijkheidsrecht. Ook bij de zaak van de sluisdeur in het Twentekanaal laat de afwezigheid van een specifieke regeling zien dat de overheid eigenlijk geen verplichting had.

Deze ad hoc benaderingen brengen rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid met zich mee. Wanneer op dit punt er een kennelijk verlangen is naar meer rechtszekerheid dan is de meest voor de hand liggende weg om terug te gaan naar de regels van het aansprakelijkheidsrecht. Die regels bieden houvast, en door de worteling van aansprakelijkheid in het recht is een gelijke behandeling gegarandeerd.

Solidariteitsbetalingen vinden plaats in een vacuüm, maar in een voortdurende wisselwerking met het aansprakelijkheidsrecht. Zo heeft de strikte jurisprudentie op grond van het *égalité*beginsel een functie. Zij markeert een heldere verantwoordelijkheid tussen overheid en burger, waarop de bestuursrechter toeziet. Zij zet de burger aan tot het zelf treffen van voorzieningen, door in goede tijden een bedrag opzij te zetten. Die signaalfunctie van het aansprakelijkheidsrecht en het houvast dat het aansprakelijkheidsrecht ook aan de overheid biedt, worden ondermijnd wanneer de overheid speciale groepen zonder rechtsgrond een bijzondere behandeling biedt. Wanneer de overheid meer een rol op de achtergrond, als vangnet, wil vervullen, dan heeft zij dit voor een deel dus zelf in hand.

Coulant reageren of niet?

Leo Damen (emeritus hoogleraar bestuursrecht RUG)

In 2006 stelde Ben Schueler de vraag: 'Weten we nog wel goed waarom in het ene geval de overheid de schade moet vergoeden omdat zij aansprakelijk is, in andere gevallen de overheid er zelf voor kiest om de burger tegemoet te komen zonder dat zij daar rechtens toe verplicht is en in weer andere gevallen de pech bij de burgers wordt gelaten?'

Het antwoord van Damen op deze vraag is: nee. Het is onbekend waardoor die verschillen ontstaan. Bij het zoeken naar antwoord op deze vraag kunnen we bijvoorbeeld een vergelijking maken tussen de schadeveroorzakende gebeurtenissen Karst T. in Apeldoorn, Tristan van der V. in Alphen aan den Rijn, Chemie-Pack in Moerdijk en de Q-koorts.

Koninginnedag Apeldoorn

Op Koninginnedag 2009 rijdt Karst T. met zijn zwarte Suzuki Swift in Apeldoorn in op de mensen die naar de Oranjefestiviteiten zijn gekomen. Naast Karst vallen er zeven doden en veel gewonden. De gemeente Apeldoorn had bij Nationale Nederlanden een evenementenverzekering afgesloten, mede ter dekking van eventuele aansprakelijkheid. De aansprakelijkheid van de gemeente staat niet vast, maar de verzekeraar keert onder deze bijzondere omstandigheden niettemin coulant uit. Ook de verzekeraar van de Suzuki Swift is naar verluidt royaal over de brug gekomen (NRC 14/15-8-2012). Er is in Apeldoorn geen regeling voor financiële verstrekkingen aan horecaondernemers getroffen. Wel heeft het gemeentebestuur zich meer dan gemiddeld ingespannen voor extra evenementen die ter compensatie zouden kunnen dienen. Incidentele schadeclaims zijn niet gehonoreerd. Ten slotte is aan de stichting Oranjefeesten 'een (geheel onverplichte)

financiële tegemoetkoming' verstrekt. Deze tegemoetkoming wekt de indruk van 'pseudonadeelcompensatie'.

Schietpartij Alphen

Bij de tragische gebeurtenis in Alphen aan den Rijn op 9 april 2011 overlijden zes mensen, terwijl vele anderen ernstig lichamelijk gewond raken of langdurig psychische spanningen ervaren. Veel winkeliers lijden (aanzienlijke) omzetschade. Het is (nog) niet duidelijk of de overheid hier onrechtmatig heeft gehandeld. Op de website van de gemeente worden de burgers verwezen naar de gewone hulpverleningsinstaties, inclusief Bureau Slachtofferhulp. Winkeliers die schade hebben geleden, kunnen eventueel bij hun eigen verzekeraar (inboedel- en bedrijfsschadeverzekering) aankloppen en daarnaast bij de Stichting Solidariteitsfonds MKB-Santos, bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven (€ 128.000 uitgekeerd) en bij het gemeentebestuur. Van de gemeente kunnen ondernemers die op korte termijn in acute problemen raken een renteloze lening krijgen. Er zijn zeven renteloze leningen verstrekt, voor een bedrag van totaal ruim € 100.000 met een maximale aflossingstermijn van vijf jaar. Ook is het parkeren in de gemeentelijke parkeergarage een tijdje gratis gemaakt. De rest blijft kennelijk vooralsnog voor eigen rekening. Wel zijn schadeclaims aanhangig wegens onrechtmatig overheidshandelen, vooral tegen de politie. Dit zal een lange en moeilijke procedure worden, omdat de overheid die geconfronteerd wordt met een vordering uit onrechtmatige daad zich daartegen heftig en met alle mogelijke middelen verzet. Als regel worden dan ingewikkelde relativiteits- en causaliteitsvragen opgeworpen.

Brand bij Chemie-Pack

De brand bij Chemie-Pack in Moerdijk heeft voor gigantische schade gezorgd. Deze schade komt nu vooral voor rekening van het Rijk, de provincie Noord-Brabant, het waterschap Brabantse Delta, de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio's. Spruitjeskwekers zijn overigens royaal gecompenseerd, maar dit terzijde. Volgens burgemeester Jac Klijs van Moerdijk is er een fonds nodig om gemeenten bij grote incidenten te ontlasten. Maar het is de vraag of de brand bij Chemie-Pack niet gewoon pech is die voor eigen risico van de gemeente Moerdijk dient te komen, omdat deze gemeente toch zelf zo'n groot industrieterrein heeft ontwikkeld en al dan niet adequaat heeft gecontroleerd. Of als die ontwikkeling van dat industrieterrein moest van Gedeputeerde Staten of van een minister, moet die dan niet de rekening betalen? Of zou de vervuiler, de ondernemer dus, voor de schade moeten opdraaien middels een verplichte, alle risico's ruim dekkende, aansprakelijkheidsverzekering voor zulke milieugevaarlijke bedrijven? In plaats van de belastingbetaler zouden de bedrijven en hun klanten toch zelf voor schade kunnen betalen.

Q-koorts

De Q-koorts is na de uitbraak in 2007 pas in 2009 met allerlei overheidsinterventies en overheidsgeld bestreden, maar volgens onderzoekscommissie-Van Dijk te laat en te laks, pas toen de gezondheidsschade met 800 tot 900 chronische patiënten en minimaal 24 dodelijke slachtoffers duidelijk veel te groot was geworden (hoewel ook een gewone griep altijd slachtoffers maakt). De Nationale ombudsman heeft zich dit dossier aangetrokken en hamert nu op de plicht tot compensatie bij de Q-koorts. De vraag is wat de grondslag is voor een dergelijke vergoeding. Er bestaan twee mogelijkheden: onrechtmatige daad of rechtmatige daad. Men zou dit kunnen aanmerken als een onrechtmatige daad, bijvoorbeeld omdat er te laat en te laks is ingegrepen. Maar als schadeclaims op onrechtmatige daad worden gebaseerd, zal de Staat alle juridische middelen inzetten om ze te bestrijden. Dat stemt overeen met het algemene beeld dat de

drempels voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige overheidsdaad steeds hoger worden. Toch is er bijzonder veel van de belastingbetaler afgedwongen solidariteit met de landbouw, veeteelt en visserij: deze sectoren worden bij bijvoorbeeld ziekten als varkenspest, BSE (€ 3 miljard), MKZ, vogelpest (€ 260 miljoen), Q-koorts (€ 44 miljoen) en Schmallenbergvirus door de overheid royaal gecompenseerd. Hij vraagt zich af waarom de overheid de sector niet zelf voor de kosten laat opdraaien.

De Ombudsman stelt in zijn rapport over de Q-koorts enerzijds dat de overheid sterk in strijd met de behoorlijkheid heeft gehandeld, terwijl hij anderzijds zegt dat 'niet kan worden geconcludeerd dat de overheid in juridische zin onrechtmatig heeft gehandeld door de keuzes'. Dat roept de vraag op waarom er dan gecompenseerd moet worden. Het uittrekken van rechtmatigheid en behoorlijkheid is een aansporing voor meer coullance, oftewel pseudo-nadeelcompensaties.

Wanneer er iets mis gaat dringen de Tweede Kamer en de Ombudsman bij de overheid aan op financiële compensatie. De overheid kan wel wijzen op ieders eigen verantwoordelijkheid en het vangnet van de sociale zekerheid, maar als dat laatstgenoemde vangnet tegelijkertijd wordt verkleind zal dat waarschijnlijk leiden tot een toename van schadeclaims na incidenten.

Discussie

Wts en aansprakelijkheid

Is het niet eerst nodig dat er duidelijkheid komt over de vraag wanneer de overheid civielrechtelijk aansprakelijk is en wanneer niet? Dan kan beter worden beoordeeld of een compensatie onverplicht is en kan de overheid bepalen of zij aansprakelijkheid al dan niet wil erkennen. Dit zou ook procedures kunnen versnellen.

De burger betaalt altijd de rekening. Hij betaalt het geld dat de overheid uitkeert, maar ook lange (bestuursrechtelijke) procedures kosten veel belastinggeld. De overheid heeft een voorkeur voor het overzichtelijke van de bestuursrechtelijke rechtsgang, want ze wil niet het risico lopen dat ze civielrechtelijk aansprakelijk wordt gehouden. Ook advocaten raden vaak de bestuursrechtelijke weg aan, omdat deze goedkoper is. Je hoeft immers alleen maar een briefje te schrijven dat je onder de regeling valt. In het kader van snelle en pragmatische geschillenbeslechting is het makkelijker om schade te scharen onder een bepaalde regeling dan de civielrechtelijke weg te volgen.

Voldoet het aansprakelijkheidsrecht wel aan de eisen van het EVRM? Denk daarbij aan de korte verjaringstermijn en inbreuk op het eigendomsrecht. Veiligheid is een van de meest essentiële overheidstaken die ook wel iets mag kosten. De stap naar het aansprakelijkheidsrecht is vervolgens lastiger: de enige wet op dit gebied is de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts).

Wellicht ontbreekt hier een continuïteitswet. De overheid kan zeggen: 'buiten die wet heeft u geen recht op vergoeding'. Als de overheid iets wil normeren, helpt het misschien pas als zij zegt dat zij buiten die wet niet zal uitkeren. Zou het denkbaar zijn dat met de kennis van nu een Wts wordt gemaakt, die alle situaties bestrijkt en die een kaderstellende regel zou inhouden? Het is maar de vraag wat je hiermee oplost. Een

dergelijke wet zou te ruim zijn, omdat er veel onder moet kunnen vallen, maar ook te krap, want er gebeurt altijd iets wat je niet hebt bedacht.

Om uit te betalen heb je een juridisch kader nodig, maar mensen doen meestal vooral een moreel appèl op de overheid. Waar je dan behoefte aan hebt, is dus een ethisch kader en geen juridisch kader. Wat hier lastig bij is, is dat normen en waarden sterk verschillen. Waar de een iets rekent tot ethische verplichting van de overheid om in te grijpen, zijn er anderen die vinden dat mensen standaard hun eigen problemen moeten oplossen. Maar steeds is van belang dat de overheid is aan te spreken op erkenning, waardering en respect. Ga daarvanuit redeneren.

In het aansprakelijkheidsrecht gelden hoge drempels om tot vergoeding van immateriële schade te komen. Het is daarom niet logisch om vervolgens te zeggen: als het gaat om rampen, dan passen we dat categorisch niet toe. Waarom zou niet eenzelfde invulling worden gegeven aan de vergoeding van immaterieel nadeel als in het aansprakelijkheidsrecht? Wat is daar de ratio van?

Rechtvaardigt het voorgaande de conclusie dat een wet zoals de Wts met een bredere strekking en daarin de bepaling dat deze wet exclusief is, niet werkbaar is? Zou misschien wetgeving mogelijk zijn met algemene richtlijnen? Hierin zou dan opgenomen kunnen worden dat als de overheid compenseert dit volgens deze richtlijnen gaat, (bijvoorbeeld gederfd loon wordt op deze manier berekend en psychische schade wordt wel/niet vergoed). Het gaat daarbij ook om de achterliggende waarden, zoals het bewaken van integriteit en gelijkheid. Nu is er een versnipperd beeld, als gevolg van een gebrek aan kaderstelling. Het aansprakelijkheidsrecht werkt hierbij blokkerend. Daar zet de overheid de hakken in het zand. Maar als er geld uitgekeerd wordt buiten dat kader, dan wordt dat als sympathiek beschouwd.

Erkenning

Er is heel veel te winnen met communicatie met de slachtoffers en het erkennen van hun gevoelens. Maar juristen willen vaak geen sorry zeggen, omdat ze bang zijn dat ze daarmee aansprakelijkheid erkennen en schadevergoeding te moeten betalen. Wat nodig is is om erkenning en schadevergoeding uit elkaar te trekken. Uiteindelijk gaat het allemaal om solidariteit. Dat kan financieel zijn, maar het kan ook om empathie gaan.

Het belang van erkenning kan niet overschat worden. Er gebeurt iets met mensen als je zegt dat zij hetgeen hen is overkomen niet verdienen of dat het onrechtvaardig is. Bestuurders houden zich daar echter meestal niet mee bezig. Zij kijken alleen of ze de juiste beslissing hebben genomen en leggen dat uit. Dat kan wringen. Bestuurders worden aan de ene kant geadviseerd worden om voorzichtig te zijn met wat ze zeggen, om vooral geen claim aan hun broek te krijgen. Aan de andere kant adviseren de spindoctors hen om tegemoetkomend over te komen. Dit gaat over een cultuur, die een omslag vergt.

Met wetgeving schiet je dan niet veel op. Misschien helpt een duidelijk kader voor schadevergoeding in de rechtspraak. Bij de kantonrechttersformule bij ontslag bijvoorbeeld wegen mensen ook vaak af of ze naar de rechter gaan of beter zelf iets kunnen regelen met hun baas. Dat zou bij vergoeding door de overheid ook goed kunnen werken. Een duidelijk rechterlijk kader is daarvoor van belang. Begrippen als 'normaal

maatschappelijk risico' en 'ondernemersrisico' zijn in het bestuursrecht al vrij ver uitgewerkt. Zou dit systeem ook hier van toepassing moeten worden verklaard?

Er is ook een andere manier van omgaan met geschillen. Het aansprakelijkheidsrecht blijft nodig, maar goede communicatie en mediation kunnen toegevoegde waarde hebben. Zoals ook blijkt uit de nieuwe aanpak in het bestuursprocesrecht. Wellicht kan er een instantie zijn waarbij de slachtoffers hun verhaal kwijt kunnen zonder dat dit gekoppeld wordt aan uitsluitel over eventueel te vergoeden schade.

De overheid kan ook bepalen om bepaalde schade niet te vergoeden als daarvoor geen aansprakelijkheidsgrondslag bestaat. Dan is misschien hard, maar op de lange duur wel een bruikbaar toetsingskader in plaats van nu aansprakelijkheidsregels oprekken en precedentwerking scheppen voor toekomstige gevallen. Aanwezigen onderstrepen dit uitgangspunt, maar vinden wel dat de overheid daarin transparant en helder moet zijn. Als de overheid echt vindt dat zij niets hoeft te betalen, dan moet zij dat misschien ook niet doen.

Al is dit wellicht een heldere en verdedigbare juridische lijn, politiek-bestuurlijk ligt het anders. Als er incidenten plaatsvinden, dan komt er altijd wel een of andere compensatieregeling uit de bus die er dan voor de verschillende gevallen heel anders uit kunnen zien. De dijkbreuk bij Wilnis valt bijvoorbeeld absoluut niet onder de Wts, maar is er wel onder gebracht om politiek-bestuurlijke redenen. De ingewikkeldheid is hoe je het politiek-bestuurlijk proces zou kunnen beïnvloeden zodat het meer in lijn is met het gebruikelijke aansprakelijkheidsrecht, zonder dat men de overheid als hard gaat zien.

Verzekering

Eenzijds zien we dat de overheid redelijk snel met een compensatieregeling komt en anderzijds is er het beleid dat burgers meer eigen verantwoordelijkheid moeten dragen, wellicht in de vorm van verzekering. Zou de overheid de burger ertoe kunnen bewegen om zich meer te verzekeren, zodat minder om compensatie wordt gevraagd? Als burgers en bedrijven van tevoren vele soorten schade verzekeren en mensen verplicht worden om dat te doen, dan kan de overheid een stapje terug doen. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen een verzekeringsplicht voor de schadeveroorzakers en verzekering voor pech.

Het is frappant dat Nederland het enige Europese land is waar mensen zich niet kunnen verzekeren tegen overstromingen. Misschien omdat de overheid hier wel inspringt met regelingen en onverplichte tegemoetkomingen? Misschien omdat hier de kans op overstromingen groter is?

Het probleem van het ontbreken van erkenning en respect wordt niet wordt opgelost door een verzekering. Bovendien: er moeten dan wel heel veel verzekeringen worden afgesloten. De vraag is of deze verkoopbaar zijn. De vraag is ook of we deze verzekeringen verplicht moeten stellen. Zzp'ers zijn bijvoorbeeld volstrekt onderverzekerd voor arbeidsongeschiktheidsrisico's en inkomstenverlies, ze komen of in publieke sociale zekerheid of nergens. De maatschappelijke trend is dus om het individueel te doen en dan zou de overheid toch verplichte verzekeringen aan iedereen opleggen. Dat is sociaal gezien en qua individualiseringstendenzen in de samenleving moeilijk te combineren.

Betekent dit dat verzekeren aan de kant van slachtoffers niet (goed) werkt, maar wel aan de kant van de schadeveroorzakers? Daar kun je met verzekeringsplichten iets bereiken. Voor sommige activiteiten, zoals

chemische bedrijven, ontstaat dan het gevaar dat er een punt wordt bereikt dat exploitatie niet meer loont vanwege de hoge verzekeringskosten. Soms zijn de risico's te hoog, zoals bij de kerncentrales. Daar dragen de belastingbetalers het risico van incidenten. Dat zal voor de belastingbetaler reden zijn om hiertegen te protesteren. Het is belangrijk vooraf te kijken hoe het met de aansprakelijkheid zit van kenbare risico's als (nog) geen sprake is van incidenten.

Nogmaals aansprakelijkheid

Waarom hebben de inleiders ervoor gekozen om over aansprakelijkheid te spreken. Is de premisse dat via de aansprakelijkheid eigenlijk de veiligheid en het risico ook goed gereguleerd wordt, en dat dat de juiste ingang is? Is de aansprakelijkheid de sleutel om de hele bescherming te verbeteren? Of is die keuze gemaakt omdat dit een gezelschaop van juristen is?

In het WRR-rapport is de premisse in heel sterke mate dat schadevoorziening een vertrekpunt is voor de verdeling van verantwoordelijkheden. Daarbij zorgt het aansprakelijkheidsrecht ook voor alertheid, kwaliteitsimpulsen en risicobeperking, hetgeen in de praktijk goed werkt. Volgens sommige aanwezigen zijn hier vraagtekens bij te plaatsen: verzekeraars richten zich op het zo min mogelijk hoeven betalen. En bedrijven gedragen zich zodanig dat ze (slechts) minimaal voldoen aan de eisen.

Lange tijd was het standpunt van de Hoge Raad dat iemand aansprakelijk is als hij zich had kunnen verzekeren. Tegenwoordig wordt dat niet meer opgelegd, maar zijn de normen die in de betreffende sector bestaan bepalend wat sociale partners normaal vinden. Ook hier zit een link met de aansprakelijkheid.

Schade kan ook worden voorkomen door zorgvuldigheid bij het verlenen van vergunningen en toezicht op het naleven van die vergunningvoorschriften. Daar staat tegenover dat het een heel arbeidsintensieve, dure benadering is, dus dit zal in de praktijk moeilijk te organiseren zijn. Ambtenaren zijn hierover niet helder en zeggen al snel dat de uitvoering weinig kost en dat alles wel zal meevallen. Gevolg is dat beleid op beleid wordt gestapeld en dat daarmee ook risico's in het leven worden geroepen. Het is daarom van belang dat ambtenaren eerlijker en preciezer zijn over de in het geding zijnde kosten.

B

Workshops bij ministeries

Op initiatief van het programma Risico's en verantwoordelijkheden hebben in 2011 en 2012 negen workshops plaatsgehad over de rol van de overheid in het omgaan met (fysieke) risico's en over het omgaan met de zg. risico-regelreflex.

De workshops hadden het karakter van een open discussie over soms gevoelige onderwerpen met veel casuïstiek. Alle negen workshops werden geleid door Jacques Handelé.

Departementale workshops

De workshops in het najaar van 2011 zijn voorbereid door de zes departementen die het meest met fysieke veiligheid te maken hebben: de ministeries van I&M, VWS, BZK, V&J, EL&I en SZW. Deelnemers waren MT-leden en deskundigen op het gebied van beleid, toezicht en uitvoering.

De doelen van deze workshop waren:

- casuïstiek bespreken waarin de risico-regelreflex zich heeft voorgedaan
- goede praktijken bespreken die blijken te helpen om zulke onevenredigheid in te dammen
- dilemma's en bouwstenen inventariseren voor de door het programma te ontwikkelen kabinetsvisie.

Interdepartementale workshops

Rijksinspecties

In het voorjaar van 2012 heeft een workshop over de rol van toezicht in de omgang met risico's en incidenten plaatsgehad. Deze was bedoeld voor MT-leden en deskundigen werkzaam bij een van de rijksinspecties. Het doel was gelijk als de bovenvermelde departementale workshops.

Morele argumenten en veiligheid

Deze workshop op 12 september 2012 had als aanleiding het recente essay 'Waarom burger risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien' door Michel van Eeten c.s. De auteur (hoogleraar Bestuurskunde TUD) was aanwezig bij de workshops, die bedoeld was om aan de hand van dit essay de huidige beleids- en toezichtspraktijk te bezien.

Verschillen in risicobeleid

Deze workshop op 15 oktober 2012 had als uitgangspunt een onderzoek naar verschillen in risicobeleid tussen en binnen departementen van de rijksoverheid, uitgevoerd door bestuurskundige Tanja Gellweiler-Woeltjes. Een andere inleiding kwam van Arjen Schmidt, promovendus aan de RUN.

6 Workshop Ministerie van Infrastructuur & Milieu

27 oktober 2011

Casus Tunnelveiligheid

Karakteristiek

- Het laatste grote ongeluk in een Nederlandse tunnel dateert van 1978 (Velsertunnel). Grote tunnelbranden eind jaren negentig (Mont Blanc, Tauern) hebben het risicobewustzijn ook in Nederland aangewakkerd. Dat is nog verder versterkt na de vuurwerkramp in Enschede en de cellenbrand bij Schiphol.
- Bij de aanleg en het onderhoud van verkeerstunnels is de hamvraag: wanneer is een tunnel veilig genoeg, en wie bepaalt dat? Welke mate van risico is redelijk om te accepteren? Daar bestonden geen wettelijke normen voor. Mede hierdoor ontstond er bij de aanleg van een nieuwe tunnel discussie over het gewenste veiligheidsniveau en de daarvoor benodigde maatregelen. De gemeente is bevoegd de vergunning te geven voor het openstellen van een tunnel. De burgemeester laat zich adviseren door de brandweer; de kosten voor veiligheidsmaatregelen liggen bij het rijk. De discussie over de benodigde veiligheidsmaatregelen zorgen voor vertraging en onduidelijkheid bij de bouw van nieuwe tunnels. Voorbeelden: A73, A2 bij Lammenschans.

Gekozen aanpak

In 2011 is een evaluatie van de Tunnelwet naar de Tweede Kamer gestuurd. De aanbevelingen waren o.m. om de regie bij het rijk te beleggen en om een veiligheidsnorm te verankeren in de wet. Er ligt momenteel een wetsvoorstel waarin een norm wordt gespecificeerd en voor rijkstunnels het toepassen van een standaarduitrusting is bepaald; dit voorkomt bestuurlijke discussies in het voortraject. De vergunningverlening blijft bij de gemeente.

Vragen en opmerkingen

- Tunnelveiligheid is behalve een inhoudelijke risicobenadering vooral ook een bestuurlijk proces.
- Was ook een andere oplossing mogelijk geweest? Ja, maar dan zou een ander systeem nodig zijn geweest.
- De rijksoverheid heeft de regie meer naar zich toe getrokken omdat het ontbreken van een eenduidige veiligheidsnorm leidde tot teveel discussies met de gemeente. Overigens blijft de bevoegdheid voor openstelling bij de gemeente.

Samenvattende constatering over deze casus

De roep om extra veiligheidsmaatregelen vond hier niet primair zijn oorsprong in incidenten (althans niet in Nederland; in het buitenland waren er wel diverse ongelukken). Het rijk had behoefte aan regeling op centraal niveau om de bestuurlijke discussies meer te kunnen objectiveren.

Casus Verkeersveiligheid

Karakteristiek

- De verkeersveiligheid is groot: ondanks dat de mobiliteit groeit, daalt het aantal verkeersdoden. Inmiddels is het aantal verkeersdoden gedaald naar ca. 640 doden.
- Toch is het verkeer de derde niet-natuurlijke doodsoorzaak. Maar dit leidt niet tot veel aandacht in de media. Verkeersongevallen met weinig doden per ongeval hebben kennelijk minder impact dan een vliegtuigongeval met 9 doden tegelijk.
- De maatschappij accepteert verkeersrisico's blijkbaar als een fact of life.
- De verantwoordelijkheid voor verkeersveiligheid wordt ervaren en genomen door een groot aantal partners: wegbeheerders, (organisaties van) verkeersdeelnemers, decentrale overheden, politie en maatschappelijke organisaties.

Gekozen aanpak

De rijksoverheid heeft samen met aantal actoren een Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020 opgesteld. Het doel hiervan is om het aantal verkeersdoden omlaag brengen naar 500. Drie speerpunten

- Generiek succesvolle maatregelen doorzetten, zoals veiligere infrastructuur, voorlichting/campagnes en handhaving;
- Kwetsbare verkeersdeelnemers beschermen;
- Notoire verkeersovertreders harder aanpakken;
- De risico-regelreflex doet zich soms voor (Voorbeeld: na incidenten met laadbak tractoren). De verantwoordelijkheden zijn gespreid. Minister spreekt zo nodig andere actoren aan op hun verantwoordelijkheid. Alle betrokken actoren hebben immers "getekend" voor het beleid. De afhankelijkheid van de decentrale en maatschappelijke partners geeft de minister minder armslag.

Vragen en opmerkingen

- Als de maatschappij het risico accepteert en het dodenaantal niet hoog ligt, vanwaar dan het beleid om het aantal doden verder naar beneden te brengen? Antwoord: Er is berekend dat 500 haalbaar is op een proportionele manier (250 lukt alleen met hele drastische en maatschappelijk onwenselijke maatregelen).
- Interessant is de regievoering en het inzetten op andere activiteiten dan regelgeving, zoals campagnes en activiteiten door maatschappelijke partners. Het gebruik van fietsverlichting kan worden gestimuleerd door mensen te wijzen op een website waar zij korting krijgen op het aanschaffen van verlichting.
- Dilemma: de grotere veiligheid van auto's leidt tot onveilig gedrag van automobilisten en daardoor tot minder veiligheid voor fietsers.
- Als in de winter het strooizout op is, waarom wordt een weg dan afgesloten in plaats van een bord 'doorgang voor eigen risico'? Dit is een zaak van lokale wegbeheerders, die kennelijk niet vinden dat burgers deze keuze mogen maken. Hangt samen met de zorgplicht of de interpretatie daarvan.
- De verplichte APK-keuring dateert uit een tijd dat er veel slechte auto's rondreden. Het is de vraag of die keuring überhaupt nog zin heeft, maar een eenmaal ingevoerd systeem wordt zelden ter discussie gesteld (laat staan veranderd of afgeschaft). Voor motorfietsen bestaat overigens geen APK.

- De kwetsbare groep van ouderen fietst steeds meer, wat dus riskant is. Toch heeft de ANBO duidelijk gemaakt dat extra veiligheidsmaatregelen niet ten koste moeten gaan van het gemak en plezier waarmee ouderen kunnen fietsen; zij nemen dat risico dus op de koop toe.

Samenvattende constatering over deze casus

Het gaat steeds om spanning tussen proportionaliteit en eigen verantwoordelijkheid. Er is soms sprake van risico-regelreflex, doorgaans na een reeks kleine incidenten. Geprobeerd is de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij maatschappelijke actoren te leggen. Een rechte bestuurlijke rug is een essentiële voorwaarde om de risico-regelreflex te kunnen weerstaan. Bij vrijwillige risico's (verkeersveiligheid) is het eenvoudiger om verantwoordelijkheid te verdelen tussen diverse maatschappelijke partners en overheden. Men accepteert eerder het risico en het feit dat men er zelf iets aan moet doen.

Casus Buisleidingen gevaarlijke stoffen

Karakteristiek

- Door Nederland loopt er 18.000 km aan buisleidingen voor gevaarlijke stoffen onder de grond, waarvan 12.000 km transportleidingen voor aardgas. In Nederland zijn geen grote incidenten bekend met buisleidingen. Een groot ongeluk in België in 2004 met een aardgastransportleiding (24 doden) na graafschade heeft de risico's scherp aan het licht gebracht.
- In het rapport Enthoven 2004 werd geconstateerd dat er in Nederland rondom dit dossier sprake was van een versnipperde en onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Er was sprake van een gebrek aan kennis en aan visie.
- Tekortkomingen waren o.m. onvoldoende bescherming tegen 'beschadiging door graven', onvoldoende bekendheid waar leidingen liggen en manco's in toezicht en beheer.
- Er is ook geen Europese regelgeving. Ieder land regelt de externe veiligheid voor buisleidingen op zijn eigen manier.

Gekozen aanpak

- Regie genomen om knelpunten aan te pakken (o.a. toezicht door VROM- inspectie).
- Regelgeving aanscherpen op basis van nieuwe inzichten.
- Dit beleid is ingezet door minister Pronk. De projectgroep kreeg het vervolgens niet voor elkaar om de tekortkomingen op te lossen binnen de beoogde drie jaar. Discussiepunt vormde de kosten voor de sanering van de buisleidingen met een te hoog risico. Intussen was er het drukmiddel om zaken wettelijk af te dwingen (in een amvb Buisleidingen).
- Wel kwam er na verloop van tijd een meer verfijnde rekenmethode om te bepalen hoe groot de risico's waren.
- Vervuiler betaalt. Er is tijd genomen om zaken uit te zoeken. Maatregelen moeten haalbaar en betaalbaar zijn. Gasunie (als vervuiler en belanghebbende) moest saneren; uiteindelijk akkoord bereikt ten aanzien van reservering Gasunie voor 45 miljoen in plaats van aanvankelijk door hen veronderstelde miljarden. Het is dus goed dat er tijd is genomen om alles nog eens goed te onderzoeken en na te rekenen. Verantwoordelijkheid is dus niet door overheid overgenomen.
- De grondroederswet stelt dat graven pas mag na onderzoek naar de locatie van buisleidingen in de grond.

- Door de nieuwe wetgeving is vooraf het geaccepteerde risico en veiligheidsniveau bepaald. Ook zijn enkele verplichtingen opgelegd. Bijvoorbeeld dat buisleidingen in bestemmingsplannen moeten worden opgenomen en dat leidingexploitanten een zorgplicht voor hun buisleidingen hebben.
- De Nederlandse risicokaart toont nu ook buisleidingen.

Vragen en opmerkingen

- Is er nu wel of geen sprake geweest van een risico-regelreflex? Aanleiding was toch het ongeluk in België. Dat was kennelijk nodig om de impasse te doorbreken en te zorgen voor een sense of urgency. Er is nu regelgeving, terwijl eerst bijna alles door de sector zelf werd gereguleerd. Was reguleren de enige mogelijkheid of zijn er ook andere methodieken te vinden waarbij je ervoor zorgt dat de vervuiler betaalt?
- Eventueel alternatieve aanpak zou zijn: gebruikmaking van een keurmerk of van verzekeringsmaatschappijen.
- Waarom moest de overheid hier eigenlijk optreden? Aansprakelijkheid had wellicht ook als instrument gebruikt kunnen worden; of zelfregulering. Anderzijds horen er wel minimum veiligheidseisen te zijn voor risico's waartegen burgers zich niet zelf kunnen beschermen.

Casus Aswolk

Karakteristiek

De uitbarsting van de vulkaan Eyjafjallajökull op IJsland in april 2010 leidde tot een grote aswolk met grote veiligheidsrisico's voor het Europese luchtverkeer. Op het moment van de uitbarsting bestond geen Europese wettelijk kader of regelgeving voor procedures en maatregelen bij vulkaanuitbarstingen. Wel bestonden internationale richtlijnen vanuit de internationale organisatie voor de civiele luchtvaart (ICAO). Deze laatste heeft in 9 gebieden in de wereld meteorologische diensten, Volcanic Ash Advisory Centers (VAAC) aangewezen voor de informatievoorziening bij vulkaanuitbarstingen. Iedere zes uur werden door de VAAC verwachtingen uitgebracht met asconcentratiegebieden die een gevaar vormen voor de vliegveiligheid van het luchtverkeer. Het duiden van dit gevaar was moeilijk door het ontbreken van as-concentratienormen en toleranties. Volgens de bestaande ICAO procedures mocht er niet gevlogen worden in delen van het luchtruim waar zich gevaarlijke as-concentraties bevonden. In deze delen van het Europese luchtruim konden staten niet anders dan het luchtruim sluiten om de vliegveiligheid te waarborgen. Hierdoor zijn in Europa zo'n 100.000 vluchten afgelast, met alle gevolgen van dien voor luchtvaartmaatschappijen en reizigers. De bevoegdheid om het Nederlandse luchtruim te sluiten ligt bij de ministeries van I&M en van Defensie.

Gekozen aanpak

- Crisiscoördinatie en samenwerking waren nodig om beslisinformatie te verzamelen, te monitoren, te overleggen met diverse partners als het NLR, KLM, KNMI et cetera.
- Nederland nam diverse initiatieven in goede samenwerking tussen de overheid, Luchtverkeersleiding Nederland en de KLM: testvluchten, vergelijking maken tussen nationale regels, overleg met luchtvaartmaatschappijen en vliegtuigbouwers ten behoeve van het bepalen van tolerantienormen van asconcentratiedeeltes op de kritische onderdelen van het vliegtuig (motoren, sensoren, etc).

- Op initiatief van Nederland werd het Europese luchtruim op basis van aanwezige asconcentraties ingedeeld in 3 zones: veilige zone, 'extra maatregelen' zone, en de no-fly zone.
- Op Europees niveau zijn maatregelen getroffen om in de toekomst adequater en sneller te reageren bij een dergelijke situatie, mede gezien het grote aantal belangen dat een rol speelt: veiligheid, financiële schade, economische schade, e.d.
- De maatregelen zijn onder andere een crisis coördinatie plan, een jaarlijkse simulatie/oefening, een mobiliteitsplan voor passagiers en een Europese gemeenschappelijke procedure welke stappen en maatregelen te nemen bij (een dreiging tot) een mogelijke aswolk en welke verdeling van verantwoordelijkheden daar onderdeel van zijn. Als gevolg van deze procedure ligt de eindverantwoordelijkheid bij de luchtvaartmaatschappij en piloot. Om in bepaalde asconcentratiegebieden te mogen vliegen moet deze een "safety case" overleggen.

Lessons learned

- In deze casus is de norm van nultolerantie als gevolg van ontbrekende kennis en informatie omgebogen in een goed onderbouwde norm van gewaarborgde veiligheid. De impact van de crisis op luchtvaartmaatschappijen, passagiers en vervoerders leidde tot grote druk en zwaarwegende belangen die hebben geholpen om dit in korte tijd te realiseren.
- Er bleek al een werkgroep binnen ICAO verband een aantal jaren geleden aan dit onderwerp te hebben gewerkt, zonder dat deze informatie bekend was.
- Coördinatie van kennis, informatie, besluitvorming, overleg, communicatie en maatregelen zijn cruciaal in het oplossen van een grensoverschrijdende crisis.
- Het luchtruim kan vanwege het grensoverschrijdende karakter van het internationale routenetwerk niet langer als "nationaal" worden beschouwd, ook niet in crisissituaties. Dit benadrukt het versnellen van het Europees initiatief tot één gezamenlijk Europees luchtruim.
- De verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de veiligheid is ten tijde van de aswolk-crisis noodgedwongen teruggehaald naar de overheid als eindverantwoordelijke voor de vliegveiligheid en het luchtruim en vervolgens na het vaststellen van nieuwe Europese procedures onder randvoorwaarden weer teruggelegd bij de luchtvaartmaatschappijen. Daarmee wordt een aswolk nu met aanvullende procedures vergelijkbaar afgehandeld als slecht weer (onweerswolken, buien, etc).
- Het crisisdraaiboek heeft niet centraal gestaan, want was vooral gericht op de Haagse wereld en niet op een operationele crisis. Samenwerking, het beschikken over een goed netwerk, het hebben van goede zakelijke relaties en vertrouwen in elkaar bleek belangrijker. De samenwerking verliep goed, omdat men elkaar nodig had en wist te vinden. Dit gold zowel op nationaal als internationaal niveau. Een gemeenschappelijk probleem bindt partijen tot gezamenlijke oplossingen.
- In dit soort situaties heb je assertieve en proactieve mensen nodig die in de frontlinie durven te opereren en initiatief nemen. Afwachtende attitudes leiden niet tot oplossingsrichtingen.
- Twee bestuurders uit de directie van de KLM zijn aan boord gegaan van de eerste testvlucht. Zo heeft KLM overtuigend laten zien dat ze vertrouwen had in de mogelijkheden om gezamenlijk meer informatie te verzamelen over de vliegveiligheid en daarmee besluitvorming te stimuleren om onderbouwde en verantwoord beweging te realiseren in de Europese sluiting van het luchtruim.
- De crisis werkt positief uit op de persoonlijke relaties en op andere beleidsdossiers in de periode na de crisis.

- Speciale aandacht verdiende de afstemming tussen de Haagse wereld (besluitvorming Minister, SG en DG) en de communicatie met het crisisteam op de locatie Schiphol dat in verbinding stond met alle nationale partijen en Europese luchtvaartpartijen. Het beschikbare aantal mensen vanuit VenW stond niet in verhouding tot de groeiende en uiteenlopende taken en zorgde voor potentiële overbelasting van mensen. Dat maakte de situatie kwetsbaar. Een aandachtspunt voor de volgende keer is dan ook: zorg voor tijdige roulatie en creëer achtervang bij langdurige crisissituaties.

Vragen en opmerkingen

- Vooral interne besluitvormingsprocedures bepaalden doorlooptijden en beperkte soms veranderkracht van de oplossingsrichtingen. Soms onbegrip bij andere luchtvaartpartijen over deze noodzaak, later meer begrip voor noodzaak en belang hiervan. Vastleggen en documentatie van besluitvorming strookte soms moeilijk met de behoefte aan een hoog tempo van veranderkracht en oplossend vermogen. Besluitvorming moet in alle gevallen goed gedocumenteerd zijn en traceerbaar in geval van incidenten en/of ongelukken.
- Maak je jezelf niet kwetsbaar als alle kennis niet tastbaar wordt gemaakt en in mensenhoofden blijft? I&M heeft bij deze casus geen gebruik gemaakt van draaiboeken. Bij EL&I (destijds landbouw) worden wel met succes draaiboeken en oefeningen ingezet. Oorzaak hiervan zijn diverse crisis die landbouw heeft meegemaakt, zoals Mond- en Klauwzeer, de Varkenspest en de Q-koorts. Iedereen weet bij een dergelijke crisis wat te doen en wanneer er opschaling plaatsvindt. Dan gelden zeer strakke lijnen en vindt er snel en geregeld contact met de minister plaats.
- Uit meta-evaluatie van crises blijkt dat betrokken partijen een snelle leercurve doormaken tijdens een crisis (dus weerbaarheid en flexibiliteit). Dit is wellicht belangrijker dan een draaiboek.
- Oefenen helpt. Nadeel: commerciële partijen blijken in de praktijk alleen bereid te zijn tot realistisch oefenen (bv. dat alleen de week van de oefening aangekondigd wordt, niet de dag).

Samenvattende constatering over deze casus

- Het Nederlandse initiatief heeft goed gewerkt. Belangrijk daarin was samenwerking (“ken elkaar”) en een goede verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Maar ook de bereidheid om over je formele verantwoordelijkheden heen te stappen, om je in elkaar te verplaatsen en te helpen.
- De voornaamste actoren communiceerden gezamenlijk een boodschap naar de media. Dit straalt vertrouwen uit en geeft een signaal dat de situatie onder controle is. Een voorbeeld hiervan is het optreden van de minister samen met de bestuurders van KLM, LVNL en Schiphol bij een gezamenlijke persconferentie en een uitzending van Pauw en Witteman.
- In het geval van een crisissituatie is het verstandig bij een gezamenlijk optreden ook gezamenlijk te communiceren, en bewust de juiste communicatiemiddelen in te zetten in het belang van alle crisispartners.
- Er is een evaluatie gemaakt van deze crisis. V&W bleek beperkt ervaring te hebben met crises van operationele situaties.
- In een crisissituatie kunnen politieke en operationele belangen lijnrecht tegenover elkaar staan. Om het risico van belangenverstremming te voorkomen is een onafhankelijke adviseur die alle belangen afweegt van groot belang.
- Urgentie wordt als katalysator gezien voor samenwerking, innovatie en besluitvorming, maar kan ook bijdragen aan onevenredige besluitvorming.

Afrondende opmerkingen over risico's en verantwoordelijkheden

Risico-regelreflex

- Bestaat de risico-regelreflex eigenlijk wel en zo ja, is dat erg?
- Er is geen eenduidige conclusie over wanneer er nu sprake is van de risico-regelreflex (buisleidingen nu wel of niet?) en of het een goede praktijk is om met betrekking tot bijvoorbeeld tunnelveiligheid in samenspraak met andere partijen een standaarduitrusting op te stellen, of dat dit juist bijdraagt aan de reflex. Een goede aanpak is als de overheid stapt naar degenen die in staat zijn met een oplossing te komen. Het is niet altijd duidelijk welke oplossing goed zal uitpakken.
- Er is misschien eerder sprake van een incidentenreflex dan van een risico-regelreflex. Een reflex kun je tegenhouden of toelaten. Soms lukt tegenhouden wel, soms niet. De reflex wordt vaak politiek ingegeven: door een minister die een toezegging doet om ergens van af te willen zijn. Uiteindelijk is er altijd sprake van een bestuurlijke keuze, die niet alleen gebaseerd is op rationele afweging (meer argumenten aanvoeren helpt dus niet altijd!), maar ook op politieke belangen. Het is waarschijnlijk niet realistisch dat hier iets verandert. Wel is het van belang dat bestuurders ruggengraat tonen. Te vaak worden er in de Kamer zaken “weggegeven” terwijl dat niet nodig was geweest. Het is daarom van groot belang om bestuurders en Tweede Kamer hierop alerter te maken. Dat kan door inzichtelijk te maken wat de kosten en bijwerkingen voor overheid, burgers en bedrijven kunnen zijn van voorgenomen maatregelen. Samenwerking met maatschappelijke partners en decentrale overheden werkt vooral goed als je van elkaar afhankelijk bent.
- Maak duidelijk onderscheid tussen risico's en incidenten. Ook met betrekking tot de politieke dimensie.
- Toezichthouders signaleren vaak opkomende risico's. Die signalering kan leiden tot maatregelen, maar dat hoeft niet perse een risico-regelreflex te zijn.

Verantwoordelijkheden en proportionaliteit

- De casussen laten een verschillende omgang met verantwoordelijkheid zien.
- Het belang van helderheid over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid komt in alle cases naar voren. Wat rechtvaardigt dat je als overheid de verantwoordelijkheid op je neemt? Rechtvaardigt een complex vraagstuk als tunnelveiligheid deze verantwoordelijkheid? Welke alternatieven zijn er en waar ligt de grens van een complex vraagstuk? De nadruk bij de casussen lag vooral op het in eerste instantie nemen van verantwoordelijkheid door de rijksoverheid, om deze vervolgens weer terug te leggen.
- Het is lastig om eenduidig te bepalen welke beslissing proportioneel is, vanuit bestuurlijk perspectief (winterbanden en APK).
- Proportionaliteit is een terugkomend begrip, maar lastig te bepalen.
- Durf de minister te informeren over de proportionaliteit van voorgestelde (of door de Kamer opgelegde) maatregelen
- Een afweging van proportionaliteit aan de hand van normen in meerdere domeinen zou een grote stap vooruit zijn, maar dat vraagt om een paradigmaverschuiving (nl. optimalisering niet alleen per afzonderlijk beleidsterrein maar ook daar overheen).

Overig

- De gepresenteerde casuïstiek laat vooral goede praktijken zien.

- Tijd krijgen of nemen om risico's en gevolgen te onderzoeken voordat besloten wordt tot het nemen van maatregelen.
- Overreacties lijken o.m. voort te komen uit een behoefte aan uitzonderingen op de regels. De overheid zou zijn informatie vooral moeten halen bij andere partijen en niet zelf het wiel willen uitvinden. Door een samenwerking is het ook mogelijk draagvlak te creëren en inzicht te krijgen in de verwachtingen en wensen van andere actoren.
- Burgers willen onbegrensde veiligheid. Anderzijds: als je direct betrokkenen vraagt naar hun acceptatie van een bepaald risico, weet je bij voorbaat al wat het antwoord wordt.
- Als overheid denken we vaak dat burgers bepaalde veiligheidsmaatregelen van ons verwachten. Moeten we die aanname niet wat vaker onderzoeken?
- Andere partijen kunnen vooral gebruikt worden om informatie te verzamelen waar de overheid geen of weinig kennis van heeft. Vooral als je als overheid niet weet wat de oplossing moet zijn, is het verstandig andere partijen in te schakelen. Dit zorgt ook voor een breder draagvlak van beslissingen in de maatschappij.
- De kabinetsvisie moet positief zijn. Het moet in ieder geval een politiek verhaal worden, die benoemt dat de overheid niet alle risico's voor burgers kan wegnemen.
- Op emoties gebaseerde veiligheidsmaatregelen staan op gespannen voet met de beoogde kleinere overheid.
- Wil de politiek dat departementen alles inzetten op incidentele ongelukken (luchtvaart) of op regelmatige ongelukken (verkeer)?

7 Workshop Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Deze workshop op 31 oktober 2011 wordt kort ingeleid door André Kleinmeulman (plv. SG en lid van de 'River' reflectiegroep)

Casus jeugdzorg

Karakteristiek

- Jeugdzorg biedt van overheidswege ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden. De jeugdzorg moet helpen bij dreigende of actuele opgroei- en opvoedingsproblemen.
- Het Rijk heeft een stelselverantwoordelijkheid voor de jeugdzorg. Dit houdt in dat zij zorg draagt voor een wettelijk kader, sturing op hoofdlijnen en bestuurlijke afspraken. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdzorg: de subsidiëring van de bureaus jeugdzorg en de inkoop van het zorgaanbod.
- De kwaliteit van jeugdzorg is in de wet zo verwoord dat de instellingen verantwoordelijk zijn voor het bieden van "verantwoorde zorg" (dit begrip is echter niet nader ingevuld).
- De vraag om extra veiligheidsmaatregelen komt vaak voort uit incidenten en is dan meestal afkomstig van de Tweede Kamer, soms ook uit het veld. Ook onderzoeksrapporten in de jeugdzorgsector, of bijvoorbeeld andere sectoren als de kinderopvang, kunnen leiden tot een vraag om veiligheidsmaatregelen van de overheid.
- Een goed voorbeeld is de casus van het meisje "Savanna". Die casus leidde tot een sterke lokale reglementering en een angstcultuur bij de gezinsvoogden (angst om strafrechtelijk vervolgd te worden).

Gekozen aanpak

- In 2008 is een rapport van de Inspectie Jeugdzorg uitgebracht over de veiligheid van kinderen in pleeggezinnen. Aanleiding tot het rapport waren diverse meldingen en incidenten. De conclusie was dat de pleegzorgaanbieders te weinig aandacht hadden voor de veiligheid van kinderen in pleeggezinnen. De inspectie deed aanbevelingen voor verbetering aan de instellingen.
- In 2010 vond er in de TK een debat plaats waarin de vraag van landelijke uniformering van de screening van pleegouders aan de orde was, zonder dat duidelijk was op welke manier dat tot verbetering zou leiden. Tevens kwam de Inspectie in 2010 met een nieuw rapport met als conclusie dat de veiligheid sterk verbeterd was. De sector ging wel aan de slag met het verzoek van de Kamer en kwam begin 2011 met een kwaliteitskader voor screening van pleegouders. De discussie duurde voort. In juni 2011 werd een amendement uitgebracht over registratie van geschikt geachte pleegouders (de zogenaamde witte lijst). Mede vanwege juridische redenen is dit amendement ingetrokken met de belofte om de mogelijkheden voor registratie van pleegouders te onderzoeken.

Dilemma's

- Verschillende dilemma's vallen op bij VWS met betrekking tot de casus Jeugdzorg: Wat is het probleem precies? Nemen we en krijgen we voldoende tijd om dat te onderzoeken? De tendens is dat incidenten nooit meer mogen voorkomen. Maar bij de vraag of een maatregel toegevoegde waarde heeft spelen

thema's als schijnveiligheid, juridische haalbaarheid (privacy), de regeldruk binnen de sector en de invoeringskosten ook een rol.

- Welke verantwoordelijkheden nemen we als Rijk? Er is geregeld sprake van een roep om ingrijpen vanuit het rijk, maar is dat wel onze verantwoordelijkheid? Hoe laten we de verantwoordelijkheid bij de sector en wanneer moeten we ingrijpen? Hoe gaan we dat doen als jeugdzorg naar gemeenten gaat?
- Soms is de voorgestelde maatregel geen (grote) verbetering, al is de beeldvorming dat wel zo is. Hoe brengen we de boodschap dat verbetering soms niet mogelijk is zonder het verwijt te krijgen dat we niets willen doen?

Vragen en opmerkingen

- Is een 'witte lijst' van geschikte pleegouders wel effectief, of moeten de screeners beter opgeleid zijn?
- Het invoeren van een 'witte lijst' leidt vooral tot juridische complicaties. Het is echter de vraag of een 'witte lijst' wel de oplossing is voor het probleem.
- De aanpak lijkt nogal reactief (het rijk is alleen verantwoordelijk voor wet en financiën en de inspectie is vooral alert op de veiligheid van pleegkinderen); wat is er pro-actief te doen? Het probleem lijkt vooral te zijn: hoe omgaan met de TK?
- Is het risico van pleegkinderen groter dan kinderen in 'normale' gezinnen?
- In principe komt misbruik en mishandeling vaker voor in gewone gezinssituaties. Pleegkinderen hebben echter al een achterliggende problematiek, waardoor misbruik en mishandeling extra impact heeft.
- Waarom voelt de overheid zich meer verantwoordelijk voor pleegkinderen dan voor kinderen in normale gezinnen? De overheid voelt zich meer verantwoordelijk voor pleegkinderen, omdat zij deze kinderen in eerste instantie zelf uit hun gezin heeft gehaald. Dan wil je ook zeker weten dat deze kinderen er beter van worden. Maar hoe ver voer je dat door?
- Is het niet raar dat de overheid iets goed doet (en beter doet in verhouding tot gewone gezinnen) en toch intern of extern gestraft wordt als het een keer fout gaat? Kennelijk voelt de overheid zich meer verantwoordelijk voor handelen dan voor niet-handelen. De vraag is of het realistisch is om de veiligheid van al deze kinderen te willen waarborgen en hoe ver je daarin moet gaan.

Samenvattende constatering over deze casus

Het is lastig de veiligheid binnen pleeggezinnen te verbeteren als de omvang van het probleem niet goed bekend is. Als de Tweede Kamer niet zo heftig zou reageren op incidenten, dan zou VWS zich waarschijnlijk minder verantwoordelijk voelen. Het is dus niet zozeer de veiligheid van pleegkinderen die in het geding is, maar het feit dat de Tweede Kamer iets wil. Het is daarnaast de vraag wat de verantwoordelijkheid van de overheid is in relatie tot die van het veld. Zijn de kosten van de eventuele maatregelen wel in proportie met de baten en hoe is dit te meten als de aard en omvang van de problemen niet bekend is?

Casus (exotische) muggenbestrijding

Karakteristiek

- In 2005 worden voor het eerst tijgermuggen op Lucky Bamboo planten aangetroffen. Het RIVM waarschuwde VWS voor mogelijke risico's voor de volksgezondheid. Het risico betreft tropische infectieziekten als Dengue (knokkelkoorts), West Nijl virus en Chikungunya via exotische muggen. De ziekten zijn meestal niet te behandelen en de effecten kunnen uiteenlopen van een lichte aandoening tot soms overlijden. Later werd bekend dat (eitjes van) deze muggen ook geïmporteerd werden door bedrijven die tweedehands banden verhandelen.
- De toename van de verspreiding van dergelijke muggen heeft te maken met de toegenomen urbanisatie, internationaal verkeer van mensen en goederen; af en toe is er al een uitbraak van autochtone dengue in Zuid-Europa.

Gekozen aanpak

- In 2006 start de NVWA met surveillance bij importeurs. Er worden convenanten gesloten met importeurs om de import van muggen te minimaliseren.
- 2006-2009: Er worden meer tijgermuggen aangetroffen en er vindt surveillance plaats langs de snelwegen uit het zuiden.
- In 2009 wordt het Centrum Monitoring Vectoren (CMV) 'nu NVWA' opgericht. De convenanten blijken niet effectief. Maatregelen worden wettelijk vastgelegd in de Tijdelijke Warenwetregeling Lucky Bamboo.
- In 2010 begint het CMV met surveillance bij handelaren in gebruikte banden..
- Bij de handelaren worden exotische muggen aangetroffen. VWS betaalt voor bestrijdingsmiddelen. Het blijkt echter dat structurele toelating van benodigde bestrijdingsmiddelen een probleem is.
- In 2011 wordt de regeling Lucky bamboo omgezet in een AMvB. Er bestaan nog geen afspraken voor bestrijding van muggen(eitjes) bij handelaren van banden. Wel werkt de sector vrijwillig mee aan de monitoring. Bestrijding vindt nog steeds plaats onder verantwoordelijkheid VWS.
- VWS beraadt zich momenteel over opties voor een verdere aanpak.

Dilemma's

- Vanuit het voorzorgsprincipe worden momenteel preventieve maatregelen genomen tegen muggen die niet per se een virus dragen.
- Er zijn veel onzekerheden. Het is niet eenvoudig om een inschatting van het risico te maken. Hierbij spelen meerdere factoren een rol zoals de kans dat de eitjes van een geïnfecteerde mug ook besmet zijn en de kans dat er een infectie optreedt bij blootstelling aan een geïnfecteerde mug. Overigens is het niet alleen de exotische mug die hier ziekten over kan dragen. Ook een besmet persoon of dier en een 'Nederlandse' mug kunnen bepaalde ziekten overdragen.
- Ongewenst, maar te voorkomen? De introductie en vestiging van exotische muggen is niet gewenst, maar misschien ook niet te voorkomen aangezien de mug via handel en verkeer ook oprukt vanuit Zuid-Europa waar de mug inmiddels gevestigd is. De muggen kunnen overleven in het klimaat van Nederland.
- Er is dus sprake van een grensoverschrijdend probleem. Er bestaat geen Europees beleid voor. Nederland lobbyt voor een gezamenlijke aanpak. Er vindt nu wel Europese samenwerking plaats. Ook wordt het probleem gevoeld bij de WHO.

- Er is sprake van veel onzekerheid en beperkte wetenschappelijke kennis. Bij beleidsmakers is er veel behoefte aan kennis over de beste bestrijdingsmaatregelen.
- Infectieziektebestrijding is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Nu ondersteunt VWS gemeenten, maar het is ook de vraag in hoeverre bedrijven verantwoordelijk zijn. Bandenhandelaren voelen hun verantwoordelijkheid.
- De kans en soms ook de impact is klein, maar het is denkbaar dat door angst de maatschappelijk impact van het risico voor de samenleving hoog wordt geschat.
- De motie Waalkens (2009) bepaalde dat er een nultolerantie gehanteerd moest worden. De politieke context is nog ingewikkelder geworden door het lobbywerk van het Platform Stop Invasieve Exoten. Dit is een kleine groep die media-aandacht trekt en actie van de overheid vraagt.

Vragen en opmerkingen

- Wat is proportioneel? Hoeveel zekerheid en kennis moet je hebben voordat je inzet op maatregelen? Dit dilemma wordt steeds groter, want er komen steeds meer nieuwe risico's.
- In Bonaire komen ook zulke muggen voor en is Dengue zelfs een endemische ziekte. Wat doet de overheid daar? Voor Bonaire geldt de vraag: hoe bestrijden we de ziekten? Bonaire zet in op het voorkómen van grote hoeveelheden muggen en op zo min mogelijk gestoken worden. Dat laatste is een verantwoordelijkheid van de burger. Nederland richt zich op de vraag: Hoe voorkomen we de vestiging van de muggen? Dat is een andere situatie. Anderzijds, als de muggen op termijn toch zeker komen, dan kan ook ingezet worden op het leren van Bonaire.
- Er is een soort 'fuik': door monitoring komen risico's in beeld, maar voordat de aard en omvang van het probleem goed begrepen zijn, worden er al maatregelen genomen. Ondertussen heeft het RIVM wel de opdracht gekregen in kaart te brengen wat het daadwerkelijke risico is.
- We kunnen deze risico's zien als keerzijde van andere zaken zoals internationale handel en toerisme.
- Het is in lijn met de verwachtingen dat we burgers ook tegen deze muggen en bijbehorende ziekten beschermen. Als overheid doen we veel op het gebied van infectiebescherming en dit gebruiken we als basis voor nieuw beleid m.b.t. infectieziekten.
- Maatregelen die gericht zijn op een duidelijk eindbeeld (bv. multi-resistente antibiotica) voelen meer proportioneel aan dan maatregelen voor een meer diffuus probleem zoals het onderhavige.

Samenvattende constatering over deze casus

- De nadruk bij het bestrijden van deze muggen lijkt te liggen op voorzorg. Maar hoe maak je beleid als er zoveel onzekerheden zijn?
- In deze casus is nog niets schokkends gebeurd (geen besmettingen; nog geen mug met virus gevonden). Maar de stemming in Nederland en ook bij de TK kan omslaan als er wel slachtoffers komen. Daardoor ervaart VWS wel druk. Overigens is dit beleid voortgekomen uit een combinatie van RIVM advies, monitoring en de motie.

Casus Feestartikelen/Boa's

Karakteristiek

Tijdens het WK 2010 maakten veel Nederlandse voetbalfans gebruik van feestartikelen als oranje boa's e.d. Vanwege het succes van het Nederlandse voetbalteam werden de artikelen in grote aantallen verkocht. Uit onderzoek bleek dat boa's risicovol zijn vanwege hun brandgevaarlijkheid.

Gekozen aanpak

- In 2008 constateerde de VWA dat een groot aantal feestartikelen, waaronder de veren boa's, niet brandveilig waren. Sinds die tijd voerde de VWA overleg met de branche om tot handhavingsafspraken te komen. Dit was in 2010 nog niet afgerond. In mei 2010 – met het WK in het vooruitzicht – was de situatie niet verbeterd, zo bleek uit onderzoek van de NVWA en het Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering (BuRo). Na het verzoek van de NOS om een item over veren boa's besloot VWS de minister te adviseren. Er waren twee tegenstrijdige adviezen: BuRo raadde aan de producten uit de schappen te halen en de NVWA om de producten niet uit de markt te halen. De branche is geconfronteerd met de resultaten van beide onderzoeken, maar de branche heeft zelf geen actie ondernomen om de consument voor te lichten over de mogelijke gevaren van met name verenboa's bij open vuur.
- Omdat de branche zelf het publiek niet heeft ingelicht heeft de NVWA op advies van de minister van VWS het publiek voorgelicht via advertenties in dagbladen (landelijke dagbladen, maar ook Spits en Metro). Ook is de branche gewezen op haar verantwoordelijkheid, o.a. door toevoegen van waarschuwingen aan/op productverpakkingen. Omdat het niet tot handhavingsafspraken kwam met de branche heeft VWS een Regulier Overleg Warenwet (ROW) georganiseerd in november 2010. De branche wees erop dat veren boa's moeilijk brandveilig te maken zijn, want brandvertragende middelen vervliegen binnen enkele maanden. Men vond de risicobeoordeling van BuRo niet realistisch, want in de afgelopen 20 jaar waren er nog nooit ongelukken gebeurd. Afgesproken is dat de branche zou inventariseren wat het percentage verpakkingen is met waarschuwingstekst. Bovendien werd BuRo gevraagd om de risicobeoordeling te heroverwegen. In december 2010 bleek dat 75% van de producten een waarschuwingssticker op de verpakking had staan. In april 2011 kwam BuRo met een herziene risicobeoordeling, die het risico voor oranje feestartikelen laag schatte. Op basis van de herziene risicobeoordeling van BuRo en de inventarisatie van de branche besloot de minister om geen regelgeving op te stellen voor de feestartikelen, mits de branche het percentage waarschuwingsstickers op boa's zou verhogen naar 95%.

Vragen en opmerkingen

- De vraag om in actie te komen kwam dan ook niet van de Tweede Kamer, maar door risicobeoordelingen en (mogelijke) (negatieve) media aandacht.
- In hoeverre kun je zeggen dat er met het WK meer risico was dan onder andere omstandigheden waarbij je een boa draagt. Leveren barbecues een groter risico op dan carnaval of andere feesten? Waarom waren de omstandigheden nu anders? En waarom voelde de overheid zich verantwoordelijk? Zonder Volendam had de overheid die verantwoordelijkheid wellicht niet gevoeld.
- Waarom voelen we ons verantwoordelijk voor mensen die mogelijk hun eigen boa in de brand steken, terwijl de kans dat je doodgaat door roken vele malen hoger is? Wij voelen ons toch niet verantwoordelijk voor het risico dat die mensen lopen doordat ze roken? Roken of een boa dragen: in beide gevallen kan er gevaar voor omstanders zijn.

- Anderzijds schrijft de Warenwet voor dat producten die op de markt worden gebracht veilig moeten zijn bij normaal gebruik en dat de producent verantwoordelijk is voor de veiligheid van de producten. Maar wat is normaal gebruik? En wat is veilig, voor deze producten bestaat geen norm? Uiteindelijk wordt het bepaald door de rechter.
- Als de overheid mogelijk gevaar signaleert is dit een ‘trigger’ om zich niet alleen verantwoordelijk te voelen voor vervolgonderzoek, maar ook voor maatregelen. Alternatief is dat de overheid na signalering van een risico wensen uitspreekt en hier vervolgens afspraken over maakt met de branche. Maar in sommige branches heerst een ‘verantwoordelijkheidsvermijdingsreflex’.

Samenvattende constatering over deze casus

Bij deze casus vielen vier dingen op:

- De complexiteit van risicobeoordelingen. Er is een verschil tussen een beoordeling vanuit wetenschappelijk oogpunt en vanuit de realiteit.
- Hoe krijg je als overheid de branche zo ver dat zij zelf verantwoordelijkheid neemt? Nu plaatste de overheid advertenties en niet de branche. Bedrijven zeggen gauw dat iets niet kan.
- Blijf in gesprek met stakeholders.
- Afweging tussen proportionaliteit, regelgeving en risico.

Afrondende discussie over risico's en verantwoordelijkheden

- Als je verantwoordelijkheid verdeelt wekt dat de indruk van (mede) verantwoordelijkheid.
- Zodra we een risico in het oog krijgen, bestaat de neiging om maatregelen te nemen. Kernvragen die gesteld mogen worden: hoe groot is het probleem en bestaat er een proportionele oplossing voor? Moet de overheid dit oplossen?
- Er wordt een vergelijking gemaakt met een eerdere workshop die is gehouden met I&M. Bij I&M werd vaak eerst de verantwoordelijkheid naar de overheid getrokken, ook al is nu steeds vaker de tendens om die vervolgens bij de branche te leggen. VWS lijkt de centraliserende impuls minder te hebben, wellicht doordat het een vrij klein ministerie is en doordat de wetgeving minder gedetailleerd is dan bij I&M of EL&I.
- Risicobeoordeling is soms te wetenschappelijk en teveel gericht op de rol van de overheid.
- Welke waarden (b.v. veiligheid, proportionaliteit) hanteer je wanneer, waar, et cetera?
- Er zit een differentiatie in de term risico: doe je het goed voor de verwachtingen vanuit de samenleving en/of voor de wet?
- Er is een verschil tussen de politieke en ambtelijke realiteit. De politiek wordt vaak gedreven door incidenten en belangengroepen. Meer uitleg aan een bewindspersoon en aan de politiek over de kosten van het verminderen/voorkomen van een risico is gewenst. Bij VWS geven ambtenaren niet altijd hun mening duidelijk door aan bewindspersonen. Toch helpt dat niet op een moment dat er heel andere mechanismen spelen. Hoe kan er meer ruimte komen voor rationeel beleid?
- Er wil nog wel eens een verschil zitten in de beoordeling of iets succesvol is gemanaged tussen publieke en de ambtelijke of bestuurlijke perceptie. Een voorbeeld hiervan is de Mexicaanse griep.
- Hoe krijg je meer consistent beleid over beleidsterreinen heen, d.w.z. soortgelijke maatregelen in soortgelijke gevallen? We verliezen ons in de differentiatie. De regimes voor uiteenlopende risico's zijn waarschijnlijk te verschillend om veel consistentie toe te laten. Maar je kunt wel het afwegingsproces

stroomlijnen, met aandacht voor de belangen van maatschappelijke partijen en voor kosten, baten en bijwerkingen van maatregelen.

- Het nut van het IAK is maar beperkt, want de complexe vraagstukken omtrent risico's waarbij de risico-regelreflex optreedt zijn te bestempelen als “wicked problems”. Voor dergelijke problemen bestaat geen ideale oplossing. Dus wanneer doe je het dan goed? En voor wie doe je het goed? De zaken die verkeerd gaan worden toch altijd breed uitgemeten in de pers. Eigenlijk zou je eigen successen meer moeten vieren.

Goede voorbeelden

- In Denemarken geeft de overheid subsidie aan vrouwen werkzaam in ploegendienst die borstkanker krijgen. In Nederland wilde de VNG dit ook. Uiteindelijk is dit niet doorgevoerd omdat Sociale Zaken besloot eerst naar de omvang van het risico te kijken, en dit af te wegen tegen de eventuele kosten en baten van een subsidie.
- Buitenstaanders beschouwen het optreden van de Staatssecretaris in de zaak Brandon een goed voorbeeld, terwijl ambtenaren van het ministerie die aanpak juist te emotioneel vonden en van mening waren dat er teveel aandacht was voor een individueel geval (de eerste reactie was ook het klassieke: ‘Dit mag nooit gebeuren’). Achteraf bleek deze benadering toch effectief.
- Na de zaak Savanna heeft het ministerie geen nieuwe regels gesteld. In de praktijk kwamen die er toch maar, op lokaal niveau.
- In de zaak van de EHEC-bacterie op komkommers heeft de minister een nuchtere boodschap goed overgebracht, wat niet wegnam dat consumenten toch besloten om voorlopig geen komkommers te eten.

8 Workshop Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1 november 2011

Casus Schadevergoeding na rampen

Karakteristiek

Bij schadeproblematiek als gevolg van een ramp of incident doorloopt het ministerie drie stappen om na te gaan of er aanleiding is een financiële tegemoetkoming te verstrekken:

1. Is er een veroorzaker of een eerst verantwoordelijke? Zo ja, dan dienen kosten daarop te worden verhaald. In het geval van de poldercrash was dit de vliegtuigmaatschappij/vliegtuigbouwer.
2. In geval van rampen bestaan er twee wetten die betrekking hebben op exceptionele kosten naar aanleiding van een ramp:

- a. *De Wet Veiligheidsregio's (Wvr) geldt voor bijstands- en directe bestrijdingskosten gemaakt door respectievelijk veiligheidsregio's en gemeente.*

De gemeente is verantwoordelijk voor de acute bestrijding van een ramp. Op grond van artikel 55, tweede lid, van de Wvr kan de betrokken gemeente in aanmerking komen voor een bijdrage (van het ministerie van VenJ) in de kosten van de rampenbestrijding. Er moet dan sprake zijn van een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wvr, het moet gaan om onvoorziene kosten en er moet een directe relatie zijn tussen de rampbestrijding en de gemaakte kosten. Op grond van artikel 55, derde lid, van de Wvr kan een veiligheidsregio in aanmerking komen voor een bijdrage in de kosten van geleverde brandweerbijstand. Hiervoor hoeft overigens geen sprake te zijn van een ramp als bedoeld in de Wvr.

- b. *De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) geldt voor particulieren, bedrijven, instellingen en openbare lichamen.*

Deze wet komt in beeld als er sprake is van materiële schade na een ramp als gevolg van een zoetwateroverstroming of een aardbeving. In de Wts is nader bepaald hoe ernstig de overstroming of de aardbeving moet zijn geweest, wil er sprake kunnen zijn van toepasselijkheid van de Wts. Daarnaast kent de Wts de mogelijkheid dat de wet van toepassing wordt verklaard op "rampen van vergelijkbare orde": het moet, net zoals bij overstromingen door zoet water en aardbevingen, gaan om grote aantallen getroffen en met schade en kosten die niet elders kunnen worden verhaald dan wel die niet redelijkerwijs verzekeraar of vermijdbaar waren.

3. Het bezien van de eventuele restproblematiek en beoordelen of er op basis van de daaraan verbonden consequenties extra maatregelen nodig zijn. Bijvoorbeeld het dragen van (een deel van) de kosten van een herdenkingsbijeenkomst.

Dit speelde als gevolg van de poldercrash en van de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn. In beide situaties was er sprake van een breed gedragen politieke wens om voor een herdenking met een nationaal karakter van een uitzonderlijke gebeurtenis, een financiële tegemoetkoming te verstrekken. Bovendien moet een herdenkingsbijeenkomst uitdrukking geven aan een gedeelde solidariteit, waarbij ook de gemeente en eventueel andere partijen bijdragen in de kosten, naast de bijdrage van het rijk.

Gekozen aanpak

- Veel politieke en maatschappelijke druk naar aanleiding van een ramp leidt tot extra initiatieven. De trend bij schade als gevolg van incidenten is om naar de rijksoverheid te kijken: de overheid lijkt een “herverzekeraar van risico’s”.
- Om precedentwerking te voorkomen, is bovenstaande methodiek ontwikkeld waarbij dus zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande wet- en regelgeving en slechts in uitzonderlijke situaties een extra financiële tegemoetkoming wordt verstrekt.

Vragen en opmerkingen

- Het belangrijkste dilemma is hier menselijkheid versus het voorkomen van ongewenste precedentwerking. Er is in deze casus niet zozeer sprake van een risico-regelreflex.
- Burgers lijken lang niet even overtuigd te zijn van het nut van nationale herdenkingsbijeenkomsten als de organiserende overheden.
- Waarom beschouwen overheid en media het erger als er een groep mensen tegelijkertijd slachtoffer wordt? Er lijkt hier eerder sprake van de “Wet van Pleuris”¹
- Het is van belang de wet niet op te rekken en goed uit te blijven leggen dat en waarom de overheid bepaalde zaken niet vergoedt; ook is het van belang eigen “jurisprudentie” op te bouwen. Dit kabinet helpt ons door te hameren op “eigen verantwoordelijkheid” van overheden, burgers en bedrijven; men heeft niet alleen rechten maar ook plichten.

Casus Brandveiligheid

Algemene karakteristiek

Er is de afgelopen jaren flink wat politieke en media-aandacht geweest voor de brandveiligheid van gebouwen. Aanleidingen waren o.m. Volendam, de Schipholbrand en branden in veestallen en parkeer-garages en brandveiligheid van isolatiematerialen. Hieronder staan enkele casussen van incidenten met de reactie van de overheid die daarop volgde. In sommige gevallen was er duidelijke sprake van een overreactie waarbij de overheid onevenwichtige maatregelen heeft genomen.

Casussen

Volendam

- Na onderzoek bleek dat er voldoende regels bestonden omtrent brandveiligheid in horecagelegenheden, maar dat deze niet voldoende werden nageleefd. De nadruk kwam niet te liggen op nieuwe regels, maar op de gebruiksvergunning.
- Door incidenten als deze is de brandveiligheid sterk gejuridiseerd. Er is een inhaalslag geweest voor wat betreft de afgifte van gebruiksvergunningen. Uiteindelijk is er landelijke regelgeving gekomen en is de vergunning een meldingsplicht geworden.

¹ Opmerking naar aanleiding van de workshop: de ‘wet van Pleuris’ verklaart wanneer een gebeurtenis de maatschappelijke en media-aandacht domineert. De formule $V \times R \times M^2$ legt een verband tussen de 3 belangrijkste variabelen (Verwijtbaarheid, Relevantie en Mediageniekheid) van een gebeurtenis en de mate van commotie die daardoor kan ontstaan. Bron: MCDm onderzoek *Van gebeurtenis tot crisis, wanneer breekt de pleuris uit?* (2002).

- De gebruiksvergunning was overigens van origine bedoeld voor complexere bedrijven zoals discotheken, en dus wel een zwaar middel voor kleine cafés. In Amsterdam zijn 1500 cafés op die manier gelegaliseerd tegen hoge kosten. Nadat regeldrukwaakhond Actal constateerde dat het een onevenredige en weinig zinvolle maatregel was, werd die afgeschaft. Alders had in een eerder stadium gezegd dat het politiek (nog) niet te verkopen was om dit voorschrift af te schaffen, die symbolische maatregel had dus een politieke functie.
- Er was ook in ander opzicht sprake van een risico-regelreflex omdat de lokale overheid aanvankelijk doorsloeg in de handhaving met een soort misplaatste nultolerantie (bv. verbod op kerstbomen in kerken).

Brand cellencomplex Schiphol

- Twee ministers zijn afgetreden naar aanleiding van de Schipholbrand. In de jaren erna was sprake van een reflex aangezien de Rijksgebouwdienst naar aanleiding van de brand niet alleen besloot om de brandveiligheid van stenen gevangenissen naar het niveau van nieuwbouw te verhogen, maar datzelfde principe ook toe te passen op rijkskantoren. Dit is gespecificeerd als onderdeel van het Actieprogramma Brandveiligheid 2007-2009, waar de Kamer mee heeft ingestemd. Overigens is die laatste maatregel nu vanwege de crisis op een laag pitje gezet.
- Een ander onderdeel van dat actieprogramma was de Visie op brandveiligheid (zie verder onder goede praktijken).

Fatale woningbranden

- Woningbranden geven de meeste dodelijke slachtoffers: het aantal is stabiel en schommelt jaarlijks tussen de 20 en 40. Toch vindt hierover in de Tweede Kamer in het algemeen weinig discussie plaats. Waarschijnlijk omdat het allemaal afzonderlijke ongelukken zijn.
- Om het aantal fatale woningbranden te verminderen is geen nieuwe bouwregulering ingevoerd. Wel is de overheid een rookmeldercampagne gestart. Je zou mensen daartoe kunnen verplichten, hoewel dat lastig te handhaven is. Door campagnes kan er gewezen worden op het belang ervan.
- Burgers vinden maatregelen al gauw beperkend. En het gebruik van brandvertragende stoffen in matrassen en meubelen (verplicht in het Verenigd Koninkrijk) is in Nederland verboden vanwege het milieu.

Branden in veestallen

- Deze komt weinig voor in verhouding tot andere branden. En er overlijden verhoudingsgewijze weinig dieren als gevolg van brand (maar absoluut wel veel). Niettemin stelt (vooral) de Partij voor de Dieren hierover Kamervragen. Overlijden van dieren door brand roept meer emotie op dan als gevolg van falende ventilatie (wat vaker voorkomt).
- Met verschillende partijen (dierenbescherming, NVBR, Rijk etc.) is er een actieplan brandveilige stallen 2012-2016 opgesteld: verbeteren bewustwording en kennis, onderzoek huidige regelgeving (NB De huidige bouwveiligheidsregels zijn niet bedoeld voor stallen en dieren), monitoring en doelkwantificering van het probleem.
- Het is de vraag of meer regelgeving helpt. Want al red je de dieren, vaak worden ze dan direct afgemaakt vanwege de ervaren stress.

Branden in parkeergarages

- Hierbij zijn geen doden of gewonden gevallen. Wel was er sprake van veel materiële schade, maar het beleid beperkt zich tot de brandveiligheid voor personen. Naar aanleiding van deze incidenten was er wel sprake van een risico-regelreflex. Er is onder andere door kamerlid Ortega en het NIFV gevraagd om nieuwe eisen. Bijvoorbeeld voor het verplichten van sprinklers in alle parkeergarages aan te brengen, om de schade te beperken.
- Als de criteria van de Visie op Brandveiligheid worden gehanteerd, dan hoeven er geen nieuwe maatregelen te komen. Het is doorgaans niet te voorkomen dat een parkeergarage uitbrandt. Beter communicatie hierover met de beheerders van parkeergarages is wel aan te raden.

Brandveiligheid isolatiematerialen

- Discussie ontstond over de veiligheid van steenwol en PUR als isolatiemateriaal. Hier heeft de reflex zich voorgedaan in de vorm van onderzoek naar nieuwe eisen.

Vragen en opmerkingen over brandveiligheid

- Mag een pand afbranden als de mensen eruit zijn, of anders gesteld: is het een taak van de overheid om dat te voorkomen? Momenteel gaat de overheid daar niet van uit.
- Er zijn in Nederland twee niveaus van brandveiligheid: nieuwbouw en bestaande bouw. De achterliggende gedachte is dat het gemakkelijker is om nieuwe eisen en middelen te verwerken in nieuwbouw dan in bestaande bouw. Het is veel duurder om bestaande bouw op het niveau van nieuwbouw te brengen. Sommigen vinden het echter vreemd om die scheiding te maken, en de meeste mensen hebben hier geen idee van.
- Een dilemma is dat je prima kan kwantificeren hoe groot een risico is (bv. dat er eens in de vijf jaar een brand zal zijn met 10 doden), maar als het zich voordoet wil niemand dat accepteren. Vervolgens wordt de veiligheidsnorm verhoogd, tegen heel hoge kosten en niet perse met een wezenlijk effect op de veiligheid. Daarna gaat het toch weer een keer mis, en zo gaat het alsmaar verder.

Casus Constructieve veiligheid

Karakteristiek

Bouwwerken in Nederland zijn zeer veilig, maar er bestaat een zeer kleine kans (1 op een miljoen) dat ze instorten. Een gebouw wordt namelijk gebouwd met een beoogde levensduur van 50 jaar. Dat betekent dat een gebouw een kracht die statistisch 1x per 50 jaar kan optreden (bv. hevige storm, grondwater) moet kunnen weerstaan. Na 50 jaar neemt de constructieve veiligheid geleidelijk af, maar mensen realiseren zich de beperkte levensduur van gebouwen niet. Er is een groot vertrouwen in de veiligheid van gebouwen. Het Bouwbesluit is leidend, evenals een aantal Europese normen.

Casussen

Instorten parkeerdak bij Van der Valk in Tiel

- Hier waren geen slachtoffers gevallen. De oorzaak was een bouwfout. De instorting leidde tot Kamervragen. De gemeente vond dat zij niet schuldig was. Wel ontstond er discussie over de aansprakelijkheid van het toezicht.

- Er kwam onderzoek door de VROM-inspectie van alle Van der Valk–restaurants in Nederland. Normaliter lag daar een taak bij de gemeenten, maar kleinere gemeenten waren daar eigenlijk niet goed voor geëquipeerd. In 2010 is het concern schuldig verklaard. Het incident heeft niet geleid tot wetswijzigingen.

Instorten balkons Maastricht

- Hier vielen 2 doden te betreuren. Er was sprake van bouwfouten.
- Er zijn Kamervragen over gesteld. Na strafrechtelijk onderzoek is alleen de constructeur veroordeeld.
- Er ontstond wel een roep om in de regels op te nemen dat er een hoofdconstructeur zou moeten worden aangewezen. Zouden gebouwen daardoor veiliger worden? Enerzijds wel omdat één persoon zich verantwoordelijk voelt voor de veiligheid en het goedkoper is om iets eenmalig veilig te bouwen dan na enkele jaren reparaties uit te voeren. En het scheelt 2 doden per jaar. Maar het is de vraag of de baten opwegen tegen de kosten. Dit idee is niet uitgevoerd.

Bos en Lommerplein

- Nadat een parkeergarage verzakte werden de bewoners van een belendend nieuw appartementencomplex geëvacueerd op last van de gemeente. Er zijn Kamervragen gesteld. De teneur in de pers was: hoe heeft dit kunnen gebeuren.
- Later bleek dat sprake was van bouwfouten en fraude. Er was sprake van een wanprestatie van eigenaar ING, niet van de gemeente.
- Toch heeft Amsterdam de bewoners gecompenseerd zonder serieus te hebben overwogen of de rekening naar de eigenaar of de bouwer zou kunnen.

Instorting platte daken door sneeuw (o.a. IKEA)

- Ook hier zijn Kamervragen gesteld en was er de roep om nieuwe regels. De VROM-inspectie heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken. Aanleiding was gebrekkig onderhoud.
- Aan het verzoek om een landelijke inventarisatie per gemeente is geen gehoor gegeven. Er heeft geen aanpassing van regelgeving plaatsgehadt.

Doorgeroeste oude balkons

- Hier zijn geen Kamervragen over gesteld. Er was wel een inspectiesignaal gegeven aan de eigenaar dat hij verantwoordelijk is voor onderhoud van de balkons. Gemeenten moeten toezicht houden.

Galerijplaten Antillenflat Leeuwarden

- Er vielen geen slachtoffers. Er was sprake van corrosie en bouwfoutjes. Volgens specialisten was de corrosie gezien de leeftijd van de flat (1965) ‘een tikkende tijdbom’. Er heeft onderzoek plaatsgehadt door eigenaar en gemeente.
- De gemeente heeft vervangende huisvesting geregeld voor de huurders en de woningcorporatie werkte goed mee. Als een vergelijkbaar geval zich had voorgedaan bij particuliere woningen was dat moeilijker geweest. Sterker nog, een woningeigenaar moet zich maar wenden tot zijn verzekering, maar als er iets met flatgebouw gebeurt valt het onder de openbare zorg. Dat verschil is er nu eenmaal, net als slachtofferhulp voor een individu versus alle hulpverlening voor slachtoffers van grotere ongelukken.
- De politiek heeft niet gereageerd op verschenen onderzoeksrapporten. De zaak heeft weinig pers-aandacht gehad.

Uit deze casussen blijkt het volgende:

- Er is sprake is geweest van veel actie van rijk en gemeenten.
- Er is geleerd van de incidenten.
- Er is een meldpunt constructieve veiligheid gekomen (ook anoniem melden) en een Compendium Constructieve Veiligheid.
- De risico-regelreflex lijkt tussen 2002 en 20110 te zijn afgenomen.
- De verantwoordelijkheid voor constructieve veiligheid is meer bij de gebouweigenaar komen te liggen.
- De rol en taak van gemeenten is echter onduidelijk en het is de vraag of gemeenten wel de juiste instrumenten hebben voor de eindverantwoordelijkheid betreffende constructieve veiligheid.

Vragen en opmerkingen over constructieve veiligheid

- Moet de gemeente de rekening oppakken als een gebouw onveilig blijkt, of is dat de taak van de eigenaar van het gebouw?
- Tegenwoordig wordt er vanuit de bouwsector teveel geleund op Bouw- en Woningtoezicht: 'Als BWT een gebouw heeft goedgekeurd dan is het goed en veilig.'
- Het zou helpen om beperktere regels te maken, zodat andere partijen (bedrijven, gemeenten) zich er niet achter kunnen verschuilen.
- Is het mogelijk om als overheid terug te treden en alleen minimumeisen te stellen in plaats van de complexe bouwregelgeving? Het is de vraag of de markt daarmee om kan gaan, want de neiging is om niet verder te gaan dan naleving van de minimumeisen. De markt vult het gat van de terugtrekkende overheid dus niet op. In de behoudende bouwbranche zijn afwijkingen van de standaard vaak erg duur (bv. een deur van een hogere maat).
- De overheid wil dereguleren, maar de maatschappij verwacht dat de overheid het toch allemaal blijft regelen. Waar hoort de verantwoordelijkheid te liggen voor de veiligheid van gebouwen? Verzekeringsmaatschappijen zouden veiligheidseisen moeten stellen in plaats van de premies te verhogen.
- Het blijkt lastig te zijn om in de bouwwereld regels af te schaffen. Moties doen dereguleringsactiviteiten vaak teniet. Het zou al heel wat zijn als bestaande regels goed worden nageleefd. En aan nieuwe regels zou een maatschappelijke kosten-batenanalyse ten grondslag moeten liggen.
- In het Bouwbesluit staan veel "abstracte" regels die naar concreet niveau moeten worden doorvertaald. Dat leidt nu tot verschillen per gemeente.
- Minister Donner wil een fundamentele discussie over de vraag wat de overheid zou moeten regelen t.a.v. de bouw. Daarbij kan worden voortgebouwd op het advies van de commissie Dekker.

Afrondende discussie over risico's en verantwoordelijkheden

- Hoe zorg je ervoor dat de beroepspraktijk geactiveerd wordt tot samenwerking? Momenteel zijn diverse partijen (loodgieter, constructeur etc.) niet op de hoogte van elkaars werk en advies. I&M heeft om deze reden een actieprogramma ontwikkeld. Overigens wil het huidige kabinet zelfs niet van activering weten.
- De verantwoordelijke minister gaat te vaak met de TK mee. Je kunt moties van de Tweede Kamer vaak op verschillende manieren interpreteren. Ambtenaren zouden zich vaker moeten beroepen op hun expertise, waardoor een minister meer weerwoord kan geven tegen moties. Bijvoorbeeld wat de consequenties zijn van een voorgestelde maatregel (kosten, baten, bijwerkingen).

- Nadeel van overleggen met heel veel partijen: degenen die hun zin niet krijgen gaan klagen bij Kamerleden.
- De risico-regelreflex gaat niet alleen over regels, maar over interventies in het algemeen (beleid, normen, toezicht, uitvoeringsmaatregelen).
- De burgemeester heeft een goed bestuurlijk verhaal nodig om uit te leggen waarom het in sommige gevallen goed is om geen extra veiligheidsmaatregelen te nemen.
- De WRR pleitte indertijd voor een uniform veiligheidsniveau en wilde veiligheid opnemen in de grondwet. Inmiddels denkt ze daar genuanceerder over, zie nieuw advies aan Donner.

Goede praktijken

- Visie Brandveiligheid: Het rijk heeft in 2009 een Visie op Brandveiligheid ontwikkeld. Die benoemt dat de overheid een primaire taak heeft ten aanzien van minder zelfredzame personen. Een ander belangrijk criterium voor de overheid is de mate van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van een brand (bijvoorbeeld de brandstichting in 23 basisscholen). Het was overigens nog een hele discussie met I&M om gedaan te krijgen dat woningbranden meer aandacht verdienden. Eventuele nieuwe regels na een incident komen voortaan pas na zorgvuldige afweging in een langdurig traject. Deregulering is moeilijk, omdat partijen niet altijd hun verantwoordelijkheid nemen, ook niet ten aanzien van kwetsbare personen. De visie bestaat nog te kort om het daadwerkelijke effect op de risico-regelreflex te kunnen bepalen. Het moet nog blijken of Kamerleden het acceptabel vinden als de overheid na een volgend incident aankondigt geen nieuwe regels te stellen, onder verwijzing naar deze visie.
- Actieprogramma constructieve veiligheid: in Leeuwarden was er bij de instorting van de galerij van de Antillenflat sprake van een goede crisiscommunicatie. Hierbij is gebruik gemaakt van een crisishandboek.

9 Workshop Ministerie van Veiligheid en Justitie

22 november 2011

Casus TBS – De Woenselse Poort

Karakteristiek

- De vele incidenten met tbs-patiënten leiden vaak tot commotie in de Kamer en tot de risico-regelreflex. Dat gaat geregeld ten koste van de ruimte die uitvoerders nodig hebben om doelstellingen van een tbs-behandeling in de praktijk te bereiken. In recente artikelen in de pers wordt gesteld dat de politiek feitelijk bezig is het tbs-stelsel kapot te maken. TBS is een maatregel, geen straf, voor daders die ten tijde van het delict aan een stoornis lijden en om die reden door de rechter verminderd of geheel ontoerekeningsvatbaar worden verklaard. Gemiddeld verblijven tbs-gestelden 10 jaar in een kliniek. Er zijn ca. 1850 tbs-gestelden, waaronder 163 long stayers.
- Het algemene imago van de tbs wijkt sterk af van het beeld van de professionals die in de sector werken: de klinieken beschouwen tbs'ers als patiënten met een psychische stoornis, terwijl in de politiek en de media het beeld heerst van levensgevaarlijke criminelen die een straf uitzitten. Het departement hanteert bijgevolg een juridisch getinte benadering van streng aanpakken.
- De casus betreft de binnendringing van een journalist in De Woenselse Poort (DWP), een kliniek waar patiënten met verschillende justitiële titels zijn opgenomen. Er zijn verschillende regimes van bewegingsvrijheid. SBS6 kondigde een uitzending aan, waarin journalist Alberto Stegeman zou laten zien dat tbs'ers in DWP aan wapens en drugs kunnen komen.

Gekozen aanpak

De eerste reactie van beleidsmakers was inventariseren om welke generieke maatregelen mogelijk gevraagd zou kunnen worden. Om overhaaste ingrepen te voorkomen werd nader onderzoek aangekondigd. De ervaring leert, dat de risicoregelreflex zich minder vaak en minder intensief voordoet naarmate er meer tijd verstrijkt. De Tweede Kamer besloot echter niet te wachten op de uitkomsten daarvan en agendeerde een debat over veiligheid in justitiële inrichtingen. Vlak voor het debat op 9 november kwam de Inspectie voor de Sanctietoepassing met een rapport over de kliniek DWP, want toevallig had de inspectie deze kliniek recentelijk doorgelicht. Deze samenloop van omstandigheden bood V&J de gelegenheid de nadruk te leggen op het goed functionerende stelsel van checks en balances, waardoor aanvullende maatregelen naar aanleiding van de SBS6-uitzending niet nodig waren.

Uit de doorlichting van de inspectie en naar aanleiding van het debat in de TK zijn maatregelen genomen zoals scherpere toegangscontrole voor patiënten en frequentere kamer- en kastcontroles. Deze maatregelen gelden alleen voor DWP. Ze zijn overigens niet nieuw, dus het is een kwestie van betere navolging.

Vragen en opmerkingen

- Is het niet beter om alle klinieken te controleren? Nee, want doorgaans is de toegangscontrole etc. goed geregeld, en deze private instellingen moeten daar tenslotte zelf voor zorgen. De Inspectie controleert of de veiligheid afdoende is.

- Was de staatssecretaris direct overtuigd van de voorgestelde aanpak of wilde hij (als politicus) meer regels? Hij reageerde rustig en zag het rapport van de Inspectie als handvat voor handelingsperspectieven. Hij zag geen aanleiding voor het onderzoeken van alle klinieken.
- Is het zinvol om nog iets te doen aan de beeldvorming die nu is ontstaan bij SBS6-kijkers? Dat is lastig, want het lijkt erop dat burgers nu denken dat er wapens en drugs aanwezig zijn in tbs-klinieken. De bestaande activiteiten om het systeem beter uit te leggen (open dagen, folders) helpen niet zoveel. Anderzijds zou het kunnen zijn dat burgers nuchterder tegenover deze feiten staan dan verondersteld.
- Op de een of andere manier komt de genuanceerde boodschap (voordelen van het systeem, versus een klein risico op (grote) nadelen) niet goed over.
- Het is opmerkelijk dat er geen grote angst bestaat voor mensen die net klaar zijn met hun tbs-behandeling, en wel voor mensen die bijna zo ver zijn. Zonder de titel “tbs-er” worden de meeste tbs-ers niet als “eng” ervaren.

Samenvattende constatering over deze casus

- Er bestaan zeer verschillende frames rond tbs (criminelen of patiënten). De vraag welke effecten je beoogt, en dus ook de beoordeling van de doelmatigheid en proportionaliteit van het beleid hangt sterk af van het gebruikte frame. Interessante vergelijking: de vastgeketende jongen Brandon werd omschreven als een verstandelijk gehandicapt kind, waardoor er maatschappelijke verontwaardiging ontstond; deze verontwaardiging was er niet geweest als Brandon een tbs'er was geweest. Het is de rol van politici, waaronder de minister, om het frame en de wensen van burgers te verwoorden. Het frame ‘criminelen’ vraagt vooral om regels en repressie. Voor een breder arsenaal aan interventies is een ander frame nodig.
- Na grote incidenten met tbs heeft de Kamer in 2005 een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld onder leiding van Arno Visser. De conclusie was dat het systeem per saldo goed werkte (20% recidive na tbs, tegenover 80% recidive na gevangenisstraf), maar dat de uitvoering diende te worden verbeterd. Sindsdien is het beleid erop gericht de risico's in de tbs zoveel mogelijk uit te sluiten. Toch hebben opeenvolgende bewindspersonen alle incidenten nadien ook opgevat als potentiële politieke afbreukrisico's. Hierdoor is de ruimte voor de professional op de werkvloer steeds verder verkleind. Intussen is het de vraag of je een probleem oplost door regelgeving te intensiveren, want dat kan averechts werken wanneer het de uitvoerbaarheid van het beleid hindert. De intensivering van maatregelen belooft impliciet dat de kans op incidenten kleiner wordt, wat maar de vraag is. Sterker nog: meer risicobereidheid rondom tbs zou de behandelduur flink kunnen verkorten.

Casus Voetbalgeweld

Karakteristiek

- Sinds de jaren tachtig heeft de overheid een steeds actievere rol gekregen bij de bestrijding van voetbalgerelateerd vandalisme en geweld. Over het algemeen zijn er generieke maatregelen genomen, ook al is de groep vanden erg klein. Vooral in de jaren negentig was er sprake van een sterke toename van maatregelen, inmiddels is het streven gericht op vermindering van generieke maatregelen. Sinds september 2010 is – bovenop het bestaande pakket aan maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme – de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast ingevoerd (die aanvankelijk bekend stond als Voetbalwet en inmiddels wordt aangeduid als de Overlastwet). Hierin zijn verschillende maatregelen opgenomen die in ernstige overlastsituaties, waaronder voetbalvandalisme, door de

burgemeester en de officier van justitie kunnen worden toegepast. Veel overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties zijn bij het beleid betrokken. Hierin is enkele jaren geleden stroomlijning gekomen door de instelling van een regiegroep.

Gekozen aanpak

- Sinds jaren tracht de overheid meer verantwoordelijkheid te beleggen bij voetbalclubs en een balans te vinden tussen het reduceren van de dreiging van hooligans en het aantal (veiligheids)regels. Om de jarenlang groeiende politie-inzet te beperken is met de clubs afgesproken dat de beveiliging binnen het stadion een zaak is van de club en daarbuiten van de politie. Het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) verzamelt gegevens van onder meer de politie-inzet en houdt een database bij met hooligans. Verder heeft het OM richtlijnen opgesteld met betrekking tot voetbalvandalisme, die in 2010 zijn aangepast op basis van de Overlastwet. Met de ketenpartners op landelijk niveau is in mei 2011 het beleidskader voetbal en veiligheid geactualiseerd. Hierin zijn doelstellingen op landelijk niveau vastgelegd en zijn voor alle betrokken partijen op lokaal niveau de verantwoordelijkheden voor, tijdens en na de wedstrijd opgenomen.¹
- Burgemeesters zijn verantwoordelijk voor de openbare orde en bepalen de mate waarin ze de politie inzetten en andere maatregelen treffen. Het bepalen van het risiconiveau is lastig. De politie taxeert de risico's van een wedstrijd meestal op basis van historische feiten, waardoor een bepaald type wedstrijd onnodig lang gekoppeld kan blijven aan een bepaald risiconiveau. Daaraan worden actuele feiten en dreigingen toegevoegd om het definitieve risiconiveau vast te stellen.
- Doorberekening van politiekosten vindt niet plaats. Met enige regelmaat komt de maatschappelijke discussie op de vraag of het redelijk is dat de overheid miljoenen uitgeeft aan handhaving openbare orde buiten het stadion voor deze bedrijfstak. Zoals gezegd zijn voetbalclubs zelf verantwoordelijk voor de veiligheid in en om het stadion en dragen zij de kosten hiervan.
- De maatregelen tegen voetbalvandalisme in het profvoetbal hebben effect, maar ook een bijwerking: vandalisme verplaatst zich van stadion en omgeving naar andere locaties (uitgaansgelegenheden) en andere evenementen (Hoek van Holland).

Vragen en opmerkingen

- Door alle uitsupporters over één kam te scheren (bv. door de combiregeling) ontstaat irritatie en wellicht agressie bij mensen die gewoon naar een wedstrijd willen.
- Voetbal is een belangrijk maatschappelijk fenomeen waar verschillende belangengroeperingen elkaar ontmoeten. Daarnaast vindt op lokaal niveau van overheidszijde in een aantal gevallen financiële ondersteuning plaats.
- Er zijn de afgelopen jaren minder rellen, maar zodra zich iets voordoet komt het groot in de media (zoals hooligans die in september 2011 het Maasgebouw bij Feyenoord belaagden).

¹ Sinds de bijeenkomst van 22 november 2011 is in februari 2012 het Landelijk actieplan voetbal en veiligheid geïntroduceerd. Op lokaal niveau zijn op basis hiervan lokale actieplannen vastgesteld. Voorts heeft minister Opstelten in september 2012, naar aanleiding van de rellen rond het Maasgebouw in Rotterdam, de rellen rond FC Utrecht-FC Twente en de evaluatie en de monitor van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, samen met de ketenpartners aanvullende maatregelen getroffen.

- Het effect van maatregelen op de veiligheidsbeleving (staat los van voetbal) is onderzocht. Enkele conclusies m.b.t. bestuurlijke communicatie zijn: als je niets te vertellen hebt, doe het dan ook niet; vertel het openhartig als je iets (nog) niet weet; geruststellend bedoelde bagatelliserings werken averechts. Een soort code of handvat voor communicatie, wat betreft ongewenste effecten van uitspraken op de risico-regelreflex, zou nuttig zijn.
- Andere gesprekspunten waren het in beeld brengen van de kosten en baten, de inzet van politie in andere landen en de vraag waar het accent ligt: het faciliteren van voetbalwedstrijden of tuig aanpakken? Teneur is nu: we zijn doorgeslagen; we moeten de escalatie van regels en maatregelen dempen. Voetbalwedstrijden moeten weer een feestje worden. Relschoppers moeten worden aangepakt.

Samenvattende constatering over deze casus

Het voetbalbeleid is steeds in ontwikkeling. Op landelijk niveau zijn maatregelen genomen om op lokaal niveau, waar de verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid ligt, de zaken te kunnen regelen. De doelstelling is dat voetbal weer een feest moet zijn, waarvoor minder veiligheidsmaatregelen hoeven te worden getroffen. In de afgelopen jaren is niet specifiek onderzocht welke baten het beleid oplevert en voor wie die baten zijn, er is vooral aandacht voor ongeregelheden en de maatschappelijke kosten. Daardoor is het onduidelijk of het beleid doelmatig en proportioneel is. Doelstelling van het beleid is het geweld en de ongeregelheden te verminderen. Dit is de afgelopen jaren het geval geweest en de politie-inzet is verminderd.

Afrondende discussie over risico's en verantwoordelijkheden

- Na de Schiedamse parkmoord werden de verkeerde verdachten veroordeeld. Sindsdien bestaan er TGO's (teams voor grootschalig onderzoek), die wel een verbetering zijn. Andere conclusies van de commissie Posthumus lijken te drastisch zijn ingevoerd. Dwalingen door tunnelvisie is nog steeds mogelijk, en rechters zijn bang geworden om fouten te maken. Gezond verstand gebruiken zou al veel helpen.
- De overheid is er slecht in om regels af te schaffen. Rechtljnige ambities tot vermindering van het aantal regels hebben wel geholpen, maar in het kader van ander beleid komen de regels er weer net zo eenvoudig bij, zonder dat er altijd zicht is op hun effect. Er bestaat een systeem van uiterste houdbaarheid van maatregelen, maar meestal wordt de termijn verlengd omdat het teveel moeite kost om de effectiviteit na te gaan.
- Blijkbaar is er politieke ambitie nodig om de bezem er doorheen te halen. Een voorbeeld daarvan is de doorlichting die momenteel plaatsvindt bij het Engelse equivalent van ministerie van SZW o.l.v. risicodeskundige Ragnar Löfstedt. Het doel is om de effectiviteit en eventuele bijwerkingen van de regelgeving m.b.t. arbeidsveiligheid onder de loep te nemen. Ook partijen buiten de overheid kunnen inbreng geven, en de bevindingen komen op de, zie www.dwp.gov.uk/policy/health%2Dand%2Dsafety.
- Beleid maken is soms: nieuw beleid voorkomen. Misschien kunnen we na een incident meer aandacht geven aan wat er min of meer vanzelf gebeurt. Bv. dat de tbs-klinieken na de SBS6-uitzending (resp. na het inspectierapport) geattendeerd werden op tekortkomingen die mogelijk ook bij hen konden optreden, waardoor al een correctie optreedt zonder dat nieuwe regels nodig zijn.
- Reageren op de beeldvorming in de media is niet de enige mogelijkheid voor de overheid. Een alternatief is om na te gaan wat burgers zelf vinden en verwachten, want dat kan nog wel eens anders liggen.

- Een denkpauze zou zo georganiseerd moeten worden dat er ruimte is voor feedback en tegenspel; daardoor wordt de kans op tunnelvisie verminderd
- De workshop van vandaag laat zien dat onze eigen collega's prima kunnen bijdragen aan een open en kritisch gesprek over diverse beleidsterreinen, dus tegenspelers hoeven we niet perse in te huren.

Conclusies door Krijn van Beek (directeur Strategie en lid van de 'River' reflectiegroep)

- Het bestaan van de risico-regelreflex is een hypothese die weliswaar gevoeld wordt, maar qua omvang nog niet overtuigend is aangetoond. Nader onderzoek waarmee de hypothese wordt getoetst zou goed zijn. Overigens geeft de term een prima kapstok voor zinvolle discussie.
- Laten we niet alleen grondig afwegen hoe beleid echt doelmatig wordt (met behulp van het IAK), en ruimte creëren voor creatieve ontwikkeling van beleidsideeën, maar ons ook richten op verrijking en verbreding van het handelingsrepertoire van zowel bestuurders als beleidsmakers. Dit moeten we dan vooral creëren voordat er sprake is van een incident. Dan heb je een breder palet tijdens een crisis.
- Er zijn veel meer effectieve, succesvolle interventies mogelijk dan enkel regulering of subsidiëring en dergelijke. Al laat de voetbalvandalisme-casus zien hoe die ruimte in de praktijk wordt ingeperkt. De vraag is hoe je creatieve ruimte in je beleidsontwikkeling kunt organiseren. Succesvolle interventies lukken meestal niet in één keer, het is vaak een zoektocht. Het zou ook helpen om meer reflectie te organiseren en om experimenten mogelijk te maken.
- Het schrappen van regels lukt alleen als we het bewust organiseren.

10 Workshop Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie

23 november 2011

Opening door Mark Dierikx (directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging en lid van de 'River' reflectiegroep)

Eigen ervaringen

Al aan het begin van mijn loopbaan kreeg ik te maken met risicobeleid, toen ik midden jaren tachtig betrokken was bij de eerste risicoanalyse door het rijk (grootschalige aanlanding in het Botlekgebied voor tankers met LPG en LNG). Die studie heeft TNO twee jaar gekost vanwege de grote bezorgdheid over mogelijke risico's. Tegen de tijd dat het 6000 pagina's dikke rapport werd opgeleverd hadden Shell en BP al besloten om zo'n terminal niet meer te bouwen.

Ook in mijn tijd als directeur-generaal Water speelde het omgaan met risico's een belangrijke rol. Wettelijk ligt vast welke kans er mag zijn dat een golf over een dijk slaat (daardoor zou een dijk kunnen breken). Toch ontbreekt hier een brede kijk op de gevolgen, want er kunnen nog zes andere oorzaken zijn waardoor een dijk het begeeft. En als een dijk doorbreekt, dan zijn de effecten ook heel verschillend, afhankelijk of achter de dijk een weiland ligt of een stad. Er is echter één norm in de wet vastgelegd voor de veiligheid van dijken. Daarom is V&W in die tijd een discussie begonnen over de feitelijke risico's. Elementen daarin waren: wat ligt er feitelijk achter de dijk, hoe vast is het gegeven dat mensen een huis bewonen achter de dijk en dus een onvrijwillig risico lopen (Nederlanders verhuizen namelijk elke zeven jaar). De bedoeling was om mensen meer bewust te maken van de risico's die ze lopen en om ze een handelingsperspectief te geven. Ook was er vergoederd overleg met verzekeringsmaatschappijen. Nederland is een van de weinige landen waar een verzekering tegen overstroming vanuit zee niet mogelijk is. Dat is gebaseerd op de (misplaatste) veronderstelling van verzekeraars dat zo'n overstroming altijd het grootste deel van ons land onder water zal zetten (in de trant van de watersnoodramp in 1953). Door de komst van staatssecretaris Huizinga werd deze beleidsvernieuwing gestaakt, omdat ze veiligheid tegen water een collectief goed vond. Uit de 'dijkringgesprekken' was overigens gebleken dat ook lokale bestuurders vaak grote moeite hadden om in realistische termen te spreken over mogelijke gevolgen van overstromingen, dit tot onbegrip van omwonenden en ondernemers.

Aandachtspunten voor de workshop

- Onlogische of onevenredige elementen in het risicobeleid zijn niet altijd evident. Het kost behoorlijk wat tijd om echt te begrijpen hoe het zit met risico's, kansen en effect en met het bijbehorende beleid.
- Durf verantwoordelijkheid aan andere partijen over te laten. Onderschat niet hoeveel verantwoordelijkheid mensen kunnen en willen nemen.
- Reageer niet direct op een risico of incident met maatregelen, maar neem als bestuurder en beleidsmaker de tijd om te reageren. Nieuwe regels moeten het laatste redmiddel zijn als andere reacties niet geschikt zijn of niet werken.

Casus EHEC

Karakteristiek

In mei 2011 overleden in Duitsland mensen als gevolg van besmetting met de EHEC bacterie. De oorzaak van de besmetting was onbekend. Spoedig kwam de verdenking te liggen op saladegroenten zoals komkommers, tomaten en sla. Uit Duitsland kwam het advies om dergelijke groentes niet (meer) te eten. Op dat moment zaten de producenten van saladegroenten uit Nederland op de top van hun productie; elk jaar wordt daarvan zo'n 70% naar Duitsland geëxporteerd. Weliswaar werd in eerste instantie (later bleek ten onrechte) naar Spanje gekeken voor de oorzaak, maar toch stortte de export in Nederland in. Ook Rusland en landen in het Midden-Oosten sloten hun grenzen voor deze Nederlandse import. De communicatie door de Duitse autoriteiten over de besmettingen en de oorzaak was versnipperd door de staatsinrichting (federale regering, Länder, stadregio's). De bron (een partij fenegriekzaden uit Egypte) werd uiteindelijk pas in de loop van juli bekend. Na 4 juli zijn geen nieuwe ziektegevallen meer ontstaan. Dit kon echter pas eind juli worden vastgesteld vanwege de incubatieperiode. Alle ziektegevallen konden uiteindelijk worden getraceerd naar de omgeving van Hamburg. Enkele Nederlanders zijn daardoor ziek geworden; in Nederland zijn geen besmettingen voorgekomen.

Gekozen aanpak

- Eén dag na het Duitse advies om geen salades te eten was er een bijeenkomst tussen EL&I, VWS, NVWA, RIVM en het Productschap Tuinbouw. Toen bleek dat het niet zozeer een volksgezondheidsprobleem was, maar een exportprobleem, is vooral ingezet op het beperken van die schade. Doordat de oorzaak van de uitbraak pas laat bekend werd, was de exportschade voor groentekwekers enorm. Alleen in Nederland bleef de consumptie van deze groenten redelijk op niveau. Om de financiële schade enigszins te beperken, heeft het Europees Noodfonds een gedeelte van de schade gecompenseerd en heeft zij een fonds in het leven geroepen voor het promoten van de desbetreffende groenten.
- Na een evaluatie door het Productschap Tuinbouw bleek dat de sector naast het bestaande beleid voor calamiteiten ook behoefte heeft aan beleid voor risicosituaties. Benodigde elementen daarin: eenduidige feitelijke communicatie door betrouwbare partijen, meer alertheid op de mogelijke aanwezigheid van gevaarlijke bacteriën op groente en fruit, meer capaciteit voor de analyse van monsters, en een centrale databank die uitbraken en bacteriën registreert en beschrijft.

Vragen en opmerkingen

- De risicoperceptie en wat de consument accepteert verschilt heel erg per risico. Salmonella geldt b.v. als niet-acceptabel; dat is in vergelijking met verkeersslachtoffers wel opvallend.
- Er was een discrepantie tussen de internationale en nationale communicatie. De EU (EFSA) en Duitsland (Robert Koch Instituut) ontraadden consumptie van alle kiemgroenten, terwijl Nederland (na een grondige analyse) de consumptie van drie specifieke kiemzaden ontraadde. Enkele supermarktketens in Nederland kozen voor het internationale advies en verkochten enige tijd geen enkele kiemgroenten.
- De NVWA is geen extra controles gaan houden. Het RIVM wil zich wel sneller richten op signalen die wijzen op mogelijke besmettingen. Want ook al gaat het bij besmettingen van groenten en fruit om uiterst kleine percentages, daar staat tegenover dat het heel veel mensen kan raken.
- Het ministerie van EL&I heeft voornamelijk inhoudelijke informatie verstrekt, maar die heeft niet zoveel verholpen aan de situatie. Tuinders voelen nog steeds de effecten van deze crisis.

- Wat is de succesfactor van de dempende en rustgevende communicatie omtrent de EHEC bacterie in Nederland? Het bedrijfsleven nam het initiatief en koos voor één communicatielijns. De overheid sloot hierbij aan, en er was goed contact tussen VWS en EL&I (de bewindslieden werkten goed samen).

Samenvattende constatering over deze casus

- De rol van de overheid roept allerlei vragen op. Waarom moet de overheid zorgen voor schadevergoeding en voor laboratoria? De vergelijking met een autofabrikant die auto's met een fabricagefout terugroept loopt mank omdat het hier ging om merkloze producten (hoogstens was het merk 'Holland'). Daarbij komt dat deze sector overwegend bestaat uit kleine bedrijven. Verder behoort voedsel veilig te zijn. En dit soort risico's is niet te verzekeren.
- Als er wel een grote speler zou zijn geweest, dan was het anders. Een bedrijf als Campina komt zelf sneller in actie als er wat mis is met de melk, uit bescherming van haar goede merknaam. En afgezien van de vraag of het risico inderdaad onverzekerbaar is: in hoeverre is dit een bedrijfsrisico waar kwekers rekening mee horen te houden?

Casus Sanering brosse gasleidingen

Karakteristiek

In Nederland bestaat een regionaal net van lage druk gasleidingen dat door 10 regionale netbeheerders beheerd wordt. 10% (=10.000 km) van de gasleidingen is van gietijzer, een materiaal dat na verloop van tijd bros kan worden en scheuren. Dit risico kwam in het nieuws na een gasexplosie in Amsterdam (Haarlemmer Houttuinen) in 2008, waarbij 4 gewonden vielen. Vervanging van deze leidingen heeft weinig urgentie gehad, vanwege het uitblijven van verdere incidenten en vanwege de kosten. Bovendien liggen de meeste leidingen stabiel, er treedt alleen meer risico op bij graafwerkzaamheden of bij verzakkingen, zoals door drukverkeer. De gastransportsector is gereguleerd, omdat het van oorsprong een publieke sector is. Bij de tariefbepaling van de netbeheerders is het nodig taken vast te leggen in de regelgeving. Dit is nodig voor de doorberekening in de tarieven van de maatregelen die de netbeheerder moet nemen in dit verband van zijn taak.

Gekozen aanpak

Naar aanleiding van het incident in Amsterdam stelde de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) dat dit probleem een 'tikkende tijdbom' was aangezien netbeheerders de veiligheid van gasleidingen niet konden garanderen, zodat de overheid zou moeten ingrijpen. De netbeheerders taxeerden het risico aanmerkelijk lager. De overheid (voormalig ministerie van EZ) heeft toen een middenpositie ingenomen, ook op basis van de aanbevelingen door het Staatstoezicht op de Mijnen (SOM) voor meer toezicht op het buisleidingen-beheer door de regionale netbeheerders en betere communicatie tussen beheerders en gemeenten (i.v.m. graafwerkzaamheden). Aansluitend is de verantwoordelijkheid van netbeheerders vastgelegd in de AMvB Veiligheid lage druk transport en in een regeling met strengere kwaliteitseisen. Verder heeft SOM meer toezicht capaciteit gekregen. De netbeheerders geïnventariseerd waar de meest kwetsbare plekken zijn, en die zullen binnen 5 jaar worden vervangen. De kosten worden doorberekend aan de samenleving binnen de grenzen die EL&I stelt (tarieven voor transport worden door de overheid bepaald).

Vragen en opmerkingen

- De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de netwerkbeheerders. EL&I heeft een rol met betrekking tot het juridisch kader, toezicht, tarieven en de minister is politiek verantwoordelijk. Heeft EL&I ook een rol bij het bepalen van een maatschappelijk acceptabel risiconiveau? Dit is lastig aangezien maatschappelijke percepties voortdurend veranderen. Het zou wel goed zijn om het risico duidelijk te benoemen en te vertellen wat daar aan gebeurt.
- Voorheen waren er veel kleine netwerkbeheerders, nu zijn er een paar grote. Aanvankelijk was er helemaal geen duidelijkheid over waar leidingen liepen, die duidelijkheid komt er steeds meer.
- Door de ferme uitspraken van de OVV werd de politiek nerveus. EL&I probeerde te laveren tussen OVV en politiek en hoopte dat te doen door intensivering van het toezicht door het SOM.
- De grens van wat acceptabel is als risico schuift snel op als er incidenten zijn en doden vallen. Er wordt dan naar de overheid gekeken voor wat betreft de norm en voor wat acceptabel is.
- Kan de burger ook verantwoordelijkheid dragen? Bijvoorbeeld door eerst een klein onderzoek naar leidingen in en onder een huis te laten doen alvorens het te kopen. De vervanging van loden waterleidingen is nu al eigen verantwoordelijkheid.
- Netbeheerders zijn private instellingen. Ze gebruiken veiligheidssystemen aan de hand waarvan ze analyses verrichten. Vanuit de gedachte van due diligence hadden ze bij de verschillende fusies meer rekening kunnen houden met eventuele risico's omtrent verouderde leidingen.
- Beheer van deze leidingen is een private taak, maar wordt zo nog niet ervaren (ook niet door de politiek en de overheid). Het komt vreemd over als de overheid zegt: hier gaan we niet over.
- De versnelde renovatie kan ook nieuwe risico's aan het licht brengen. De overheid maakt regels voor oude risico's, maar kan onbedoeld nieuwe risico's scheppen. Is het dan wel reëel dat we van het bedrijfsleven verwachten dat ze risico's vooraf zelf inschatten?
- De overheid schept verwachtingen en creëert schijnzekerheden.

Samenvattende constatering over deze casus

- Moet de overheid normen stellen? Zo ja, wat zijn dan realistische normen en wat doen we met de normen als er een incident is? Houdt de bestuurder dan zijn rug recht of past hij de norm weer aan? In plaats van een hele specifieke norm zou de overheid ook een doelnorm kunnen stellen die het beoogde effect beschrijft in meer algemene termen, die dan door de netbeheerders worden ingevuld en bijgehouden.
- De verantwoordelijkheidsverdeling blijkt extra lastig te zijn omdat gasleidingen ooit een publiek goed waren en nu privaat beheerd worden. Als de positie van de overheid impliciet blijft, geeft dat kwetsbaarheid zodra er iets mis gaat. Hierbij speelt ook de discussie rondom het maatschappelijke geaccepteerde risiconiveau. Hoever moeten we als overheid gaan om risico's zoveel mogelijk in te dammen?

Casus spruitjes bij Moerdijk

Karakteristiek

Na de brand bij Chemiepack in Moerdijk op 5 januari 2011 bleek de rook over enkele waterbassins van spruitjestelers getrokken te zijn. Dit leidde tot zorgen over de geschiktheid van deze spruitjes voor consumptie en bijgevolg zorgen over de gevolgen voor de sector. Minister Opstelten liet vrijwel direct weten dat het een regionaal probleem was, dus verantwoordelijkheid voor de veiligheidsregio en niet voor het rijk.

Gekozen aanpak

- Door de uitspraak van minister Opstelten kreeg EL&I alleen nog informatie via het Nationaal Crisis Centrum en niet rechtstreeks via de betreffende veiligheidsregio, wat normaal bij 'erkende' agrarische crises wel gebeurt. De veiligheidsregio zelf heeft geen verstand van landbouw en kon daar overigens ook geen prioriteit aan geven.
- De voornaamste vraag met betrekking tot de spuitjes was: hoe onveilig zijn ze geworden, en in welk gebied? Het BOT-MI en het RIVM kwamen pas na geruime tijd met adviezen over de volksgezondheid in het algemeen, die echter erg wetenschappelijk waren en nog voorzien moesten worden van een politiek-bestuurlijke invalshoek. Dat heeft veel tijd gekost, waardoor de schade voor de kwekers groter werd. EL&I kwam pas na verloop van tijd in beeld om ondersteuning te geven aan de bestuurlijke besluitvorming.
- Het gevoel achteraf is dat het rijk de veiligheidsregio teveel aan zijn lot heeft overgelaten. Uiteindelijk heeft het rijk € 1,1 miljoen schadevergoeding betaald aan spruitenkwekers, mede om het imago van de Nederlandse tuinbouw hoog te houden. Het is de bedoeling om de kosten te verhalen op Chemiepack.

Vragen en opmerkingen

- Enkele jaren geleden heeft het vleesbedrijf VION na een dioxineschandaal al het mogelijk besmette vlees opgekocht (kosten € 60 miljoen). Dat heeft het imago goed geholpen. Hadden de kwekers zelf een snelle preventieve opkoopregeling kunnen organiseren? Dat zou de uitspraak gerechtvaardigd hebben dat de resterende spuitjes in de winkel 'dus' gezond en veilig zijn. Het is de vraag of deze aanpak de consumenten overtuigd zou hebben, omdat groente geen regionale herkomstaanduiding heeft.
- Supermarkten willen geen aanduiding van herkomst, om hun inkoopmacht in stand te houden en met als argument dat klanten er niet om vragen. Maatschappelijke verantwoordelijkheid is geen gemakkelijk onderwerp voor supermarkten. Een interessant alternatief is het 'Verbond van Den Bosch', waar een aantal zelfstandige supermarkten hebben besloten om alleen vlees te verkopen met minder antibiotica.
- Zou Chemiepack of de chemiesector als geheel niet moeten opdraaien voor de schade van de spuitjes-telers? Het verzekerd bedrag van Chemiepack bleek veel te laag te zijn. Het OM stelt de verzekeraar nu aansprakelijk voor de schade, want die had moeten inzien dat de verzekering onvoldoende was.
- Het RIVM heeft er behoorlijk lang over gedaan om te bepalen dat er geen risico was voor de volksgezondheid. Als je wetenschappers vraagt om een advies, zet er dan ook wat politiek-bestuurlijk gevoelige mensen bij, zodat die 'vertaling' er meteen aan toegevoegd kan worden.

Samenvattende constatering over deze casus

- Was deze externe oorzaak genoeg reden voor het rijk om de schadevergoeding op zich te nemen? Het beschermen van de landbouwsector en het helpen na een incident zit erg in de cultuur van EL&I. Ook bij de EU is sprake van gewoonten, bijvoorbeeld om wel de kosten te vergoeden van dierziekten maar niet die van fytosanitaire ziekten.
- Het is de vraag of bedrijven en sectoren zich meer moeten indekken tegen bedrijfsrisico's door middel van verzekeringen. Er moet een balans zijn tussen het afdekken van risico's door middel van verzekeringen en innovatie en vrijheid van vestiging. Innovatie zal verminderen zodra bedrijven grote premies moeten betalen voor alle mogelijke bedrijfsrisico's. Het alternatief is verzekering via een schadefonds, want schade hoort niet onnodig afgewenteld te worden op de overheid (de belastingbetaler). De WRR

presenteert op 28 november een advies over risico's en verantwoordelijkheden met onder meer aanbevelingen om niet meer zo snel over te gaan tot onverplichte schadevergoeding.

- Naast de verdeling van verantwoordelijkheden tussen private risicopartners en het Rijk bleek er onduidelijkheid te zijn over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en Veiligheidsregio. De veiligheidsregio bevat veel expertise op het gebied van directe crisisbeheersing, maar heeft minder specifiek expertise op bijvoorbeeld het terrein van landbouw en economie. Het is wellicht verstandig om het Rijk met haar kennis een Veiligheidsregio te laten ondersteunen wanneer nodig. Hier blijkt enige discussie over.

Afrondende discussie over risico's en verantwoordelijkheden

- De rol van de overheid is problematisch. Vaak (b)lijkt het toezicht onvoldoende. De overheid komt daarmee al gauw in de beklaagdenbank te staan. Voldoen aan de normen en de aanwezigheid van toezicht betekent niet dat er geen risico's meer zijn (neem b.v. de banken).
- Normen maken suggereert gelijkheid. We moeten echter meer kijken naar de verschillen. We zouden als overheid meer moeten differentiëren tussen risico's. Momenteel stellen we rigide normen voor bijvoorbeeld een dijkdoorbraak. Maar is een dijkdoorbraak vlakbij de grote steden niet ernstiger dan een dijkdoorbraak in een gebied waar amper iemand woont?
- Hoe houdbaar zijn afspraken over risico's? Een norm met redelijk afgewogen risico kan ineens onaanvaardbaar blijken als dat risico zich daadwerkelijk voordoet. Daarna moet de norm strenger worden, maar dat is niet altijd realistisch en daarmee belooft de overheid misschien meer dan ze kan garanderen.
- Er zijn ook risico's waar geen norm voor bestaat, maar waar de overheid wel op aangesproken wordt.
- Er is een grens aan wat een sector kan doen tegen risico's. Hier moeten we als overheid rekening mee houden. Echter, we mogen ook best communiceren dat er een grens is aan wat de overheid kan voorkomen. De communicatie zou afstand moeten nemen van absolute termen rondom risico's, zoals 'veilig', 'giftig', 'gevaar voor de volksgezondheid'. Een bestuurder zou hierbuiten moeten blijven en ook geen uitspraken moeten doen in de trant van 'hierdoor kunnen we de veiligheid garanderen'.
- En wat moet een bestuurder zeggen na een incident? Het lijkt verstandig om in de "warme" fase te communiceren vanuit het proces, met aandacht voor de emoties en de gevoelswaarde van de taal, en pas op een later moment inhoudelijke informatie te geven.
- De publieke perceptie is gebaseerd op beelden. De overheid is erg goed in het communiceren over feiten, maar dit komt vaak niet of slecht aan bij het publiek. Als overheid zouden we meer moeten communiceren vanuit de drieslag: feiten, emotie en beelden. De kunst is om zowel realistisch te zijn als geloofwaardig.
- De oproep van Annemarie Jorritsma (na een incident een half jaar geen nieuwe maatregelen nemen) is verstandig maar niet uitvoerbaar.
- Samenwerking tussen overheden kan beter. Zie ook de botsing van een Apache helikopter met een hoogspanningsmast: de netbeheerders hadden op dat moment nog niet gehoord dat Defensie op die manier oefent en daar allerlei protocollen voor heeft.
- Van eenmaal ingevoerde maatregelen kom je bijna niet meer af. Wel worden ze in de loop der tijd vanzelf wat soepeler toegepast, zie BSE.

- Een sluitend huishoudboekje is voor dit kabinet een argument om proportioneel met risico's om te gaan. Maar de Kamer voelt daar niet altijd voor, en was het daarom niet eens met voorstel EL&I over het verwerken van slachtafval van pluimvee in diermeel voor runderen en varkens.
- Helpt een gestage stroom informatie om te voorkomen dat 'een bananenschil' bepalend wordt? Vermoedelijk niet veel, want informatie is alleen relevant voor mensen die hun mening nog niet gevormd hebben en de rest baseert zich op beelden.

Alida Oppers voegt als observaties en vragen toe:

- Dit was een rationele discussie door hoog opgeleide mensen. Hoe verdisconteren we de maatschappelijke emotie en beleving in ons handelen?
- Is er wel een probleem met onevenredige omgang met risico's en incidenten?
- Kamerleden kunnen heel goed reflecteren op hun eigen handelen, maar als het erop aan komt schieten ze toch in de reflex.
- Het spel van media en politiek is autonoom. Dat beperkt de mogelijkheden om werkelijk iets uit te richten tegen overreacties.
- Is het een vast gegeven hoeveel risico's burgers accepteren en zo nee, hoe krijg je uitgelegd dat een bepaald risico helemaal niet zo groot is?

11 Workshop Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Deze workshop op 30 november 2011 wordt kort ingeleid door Ric de Rooij (plv. SG en lid van de 'River' reflectiegroep).

Casus Veilig en gezond werken van hulpverleners in rampsituaties

Karakteristiek

- Volgens de Arbeidsomstandighedenwet zijn zowel werkgevers als werknemers verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden (veiligheid en gezondheid) van werknemers. Tijdens een incident vallen alle hulpverleners (politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening en verkeersregelaars) onder de Arbeidsomstandighedenwet. De meeste taken van hulpverleners zijn vastgelegd in wetgeving. Het gaat om taken zoals het verlenen van hulp, het uitoefenen van toezicht, het zorgen voor handhaving en het opsporen van strafbare feiten. Tijdens incidenten hebben hulpverleners bij hun taakuitoefening zodanige risico's gelopen dat zij gezondheidsklachten kregen of – in enkele gevallen – zelfs zijn overleden.
- De Arbeidsinspectie is strenger gaan toezien op de arbeidsomstandigheden van hulpverleners, na een aantal rechtszaken van hulpverleners die vonden dat ze tijdens de Bijlmerramp niet goed beschermd waren. Voor de inspectie is het niet aanvaardbaar dat hulpverleners meer risico moeten lopen dan andere burgers. Het is niet de bedoeling dat zij hun leven in gevaar gaan brengen. Daar staat tegenover dat hulpverleners beter getraind en toegerust zijn dan de omstanders, en daardoor handelt de brandweer in de praktijk niet altijd conform de ARBO-normen.
- Defensie lijkt buiten de ARBO-wet te vallen; militairen hebben getekend voor gevaarlijke (risicovolle) missies, wat lijkt te impliceren dat ze opofferbaar zijn.
- Moeten we niet gewoon accepteren dat ook hulpverleners meer persoonlijke risico's lopen dan andere burgers? Oftewel: zijn hulpverleners in zekere zin 'opofferbaar'? In de wet is niet bepaald wat de risico-afweging zou moeten zijn.

Vragen en opmerkingen

- Klopt het wel dat militairen in dit soort situaties niet onder de ARBO-wet valt? We hebben het hier niet over uitzending naar een onveilig land, maar inzet onder het gezag van lokale of regionale autoriteiten (die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van alle hulpverleners, ook eventuele militairen).
- Wie beslist over het feitelijk handelen van een hulpverlener? Normaliter is dit de brandweercommandant ter plaatse of de politiecommandant.
- Rond de nieuwe Wet tunnelveiligheid spelen momenteel vragen zoals: in welke scenario's gaat de brandweer niet handelen omdat dat zinloos is (bv. als er drie vrachtauto's met gevaarlijke stoffen tegelijk in brand staan in de tunnel). Toch is het lastig om scenario's en normen op te stellen, want elke situatie kan anders zijn en hulpverleners moeten snel kunnen optreden.
- Bij uitzonderlijke rampen (beschadige kernreactoren Fukushima, aanslag Twin Towers) hebben hulpverleners een uitzonderlijke mate van persoonlijk gevaar getrotseerd. Is het zinvol om vooraf met hulpverleners te bespreken of ze in bijzondere omstandigheden bereid zijn om een navenant persoonlijk risico te accepteren? Reguleren, bv. dat hulpverleners in een rampsituatie niet onder de ARBO-wet vallen, zou wel

erg ver gaan en weinig zin hebben, want in de praktijk handelt men op basis van ervaring en kennis, ongeacht de regels.

- De Arbeidsinspectie kan optreden tijdens een ramp, maar het is de vraag welke meerwaarde het op dat moment heeft. Vooraf moet er gekeken worden of bedrijven zaken goed geregeld hebben, achteraf moet er gekeken worden naar wat niet goed is gegaan en beter kan. In het geval van schade geeft algemene wetgeving een houvast, zoals het Burgerlijk Wetboek.
- Wat de overheid verder kan doen is zorgen voor het verbeteren en waarborgen van kwalitatief goede opleidingen, uitrustingen enz.
- Opvallend genoeg behoort het beroep van brandweerman niet tot de top-tien van meest risicovolle beroepen. Glazenwassers behoren daar wel toe. Op grond van aanvullende regels heeft de branche in de laatste jaren dan ook veel moeten investeren om dat werk veiliger te maken. Een glazenwasser die dan toch onveilige middelen gebruikt (bv. ladders), neemt bewust een risico.

Samenvattende constatering over deze casus

In principe zijn de arbeidsomstandigheden van hulpverleners wettelijk goed geregeld. Er is echter discussie over het aantal risico's dat hulpverleners kunnen/mogen nemen en of er geaccepteerd moet worden dat hulpverleners een groter risico lopen. Gevoelsmatig is het begrijpelijk dat de kans dat een brandweerman iets overkomt tijdens zijn werkzaamheden groter is dan die van een kantoorambtenaar, bovendien zijn er meer beroepen waarbij grotere risico's een inherent onderdeel van het werk zijn. Wanneer laat je het aan een beroepsgroep over om te regelen hoe werkzaamheden zo veilig mogelijk uitgevoerd kunnen worden en wanneer is dat een taak voor de overheid?

Casus Publicatiereeks gevaarlijke stoffen (PGS)

Karakteristiek

- De Publicatiereeks gevaarlijke stoffen (PGS) bevat technische richtlijnen voor het werken met, opslaan en transporteren van gevaarlijke stoffen. De PGS betreft arbeidsveiligheid, brandveiligheid, externe veiligheid, milieuveiligheid en transportveiligheid. De richtlijnen worden opgesteld door de branche, het bedrijfsleven en uitvoerende overheden en geven zo invulling aan de doelvoorschriften vanuit de rijksoverheid.
- Op deze manier kan de voortschrijdende stand van de techniek snel verwerkt worden in voorschriften zonder dat de overheid zich daar inhoudelijk in hoeft te verdiepen. De inhoud van een PGS krijgt in de praktijk een wettelijke basis doordat ze wordt overgenomen in vergunningen door lokale en regionale overheden, en doordat de Arbeidsinspectie ze als norm gebruikt.
- Een kabinetsbesluit uit 2007 heeft bepaald dat de overheid een zorgvuldige voorbereiding en vaststelling van een PGS borgt, financiële ondersteuning biedt aan de opstellers en zorgt voor publicatie. Overigens toetst het rijk de PGS niet aan wet- en regelgeving. Er valt wel te discussiëren over de rol van het rijk t.a.v. de PSG, bijvoorbeeld of het publiceren wel door de overheid zou moeten gebeuren.

Vragen en opmerkingen

- Hoewel de gedachte was dat doelvoorschriften zouden leiden tot minder regels, laat de praktijk juist een toename van regels zien? In principe is dit een vorm van zelfregulering, maar na een incident komen er (vooral op aandringen van de Tweede Kamer) vaak extra interventies vanuit de overheid.

- In de praktijk is er een hybride stelsel ontstaan van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regels, doordat de richtlijnen onderdeel worden van het stelsel van vergunningen en toezicht. De overheid (o.a. min. I&M) hecht eraan om betrokken te zijn bij het stellen van extra maatregelen en overkoepelende normen. Overigens is de PGS soms strijdig met andere wetgeving, zoals de Arbo-wet.
- Kan de overheid een grotere rol geven aan verzekeringsmaatschappijen? Die kunnen door middel van risicopremies ervoor zorgen dat veiligheidsmaatregelen geïmplementeerd worden. Een nadeel is dat het nemen van veiligheidsmaatregelen vaak kostbaarder is dan het betalen van een hogere risicopremie, wat dus niet bevorderlijk is voor de veiligheid. Branches en bedrijven waar een veiligheidscultuur ontbreekt, veroorzaken dat er meer regels en toezicht nodig is. Een ander punt is dat verzekeraars gaan ervan uit dat de PGS gemaakt zijn door de overheid en dat het daarom een overheidstaak is op de naleving toe te zien.

Samenvattende constatering over deze casus

- Doelvoorschriften hebben als voordelen o.m. vrijheid voor bedrijven om te bepalen hoe ze de gestelde doelen willen bereiken, en de mogelijkheid voor de toezichthouders om de actuele technische standaarden als norm te kunnen hanteren. Daar staat echter tegenover dat er tegenstrijdigheid kan ontstaan met andere wetgeving. Ook heeft het bedrijfsleven soms meer behoefte aan concrete regels, die meer zekerheid geven dat ze aan de normen voldoen. Wellicht is de momenteel gegroeide rol van de overheid bij de PGS aan herijking toe, mede door de manier waarop de samenleving de rol van de overheid in de praktijk opvat.

Casus 't Hofnarretje

Karakteristiek

Robert M. heeft in het kinderopvangcentrum 't Hofnarretje te Amsterdam meer dan 60 kinderen misbruikt. Dat heeft ernstige gevolgen voor de slachtoffertjes, voor hun familie, voor het personeel van andere kinderopvangcentra en voor de bestuurders van Amsterdam. Zodra het feit bekend werd ontstond er behoefte aan onderzoek naar oorzaken en welke lessen eruit te trekken waren. Het Rijk heeft dit onderzoek bewust overgelaten aan de gemeente Amsterdam. Darmee weerstond ze de reflex om zich te bemoeien met deze primair lokale gebeurtenis. De commissie Gunning schreef in opdracht van de gemeente een rapport, dat eindigde met 75 aanbevelingen aan ouders, werknemers, werkgevers, toezichthouders, gemeente, SZW en V&J; 18 aanbevelingen waren voor SZW (inclusief de aanbeveling om de voortgang van de andere 74 aanbevelingen in de gaten te houden). De minister van V&J en burgemeester Van der Laan gaven meteen aan dat ze alle hen regarderende aanbevelingen zouden overnemen.

Gekozen aanpak

- De minister van SZW had bedenkingen tegen het onverwijld overnemen van de aanbevelingen, ook vanwege de complicatie dat er net een bezuiniging van een miljard voor de kinderopvang was opgelegd. Intussen bestond de kans dat een terughoudende reactie mogelijk zou leiden tot maatschappelijke en politieke druk. SZW heeft ten aanzien van het onderzoeksrapport warme woorden gewijd aan de zes hoofdconclusies; zij is echter niet op de aanbevelingen ingegaan, noch heeft zij concrete toezeggingen gedaan. Daardoor werd tijd gecreëerd voor een meer diepgaande afweging van de conclusies en aanbevelingen.

- Een aantal conclusies van het rapport-Gunning was breder dan het eigenlijke onderwerp, zoals de tekortschietende kwaliteit van de kinderopvang en de gebrekkige handhaving. SZW heeft zijn beleidsactiviteiten zoveel mogelijk laten aansluiten bij algemene (reeds in gang gezette) bewegingen heeft; verder heeft zij gekozen voor een paar specifieke verbeterpunten.
- Zo heeft SZW zich onder meer afgevraagd of dit een bijzondere en uitzonderlijke gebeurtenis was, of dat er sprake was van een meer algemeen probleem. De aanbeveling van de commissie was dat werknemers van kinderopvangcentra niet alleen eenmalig een verklaring omtrent het gedrag moeten hebben, maar voortaan elke twee jaar. SZW vond hier een kostbaar prijskaartje aan hangen voor deze branche en is gaan zoeken naar een alternatief. Het idee was eerst om continue screening in te voeren, waardoor van alle werknemers af en toe getoetst zou worden of ze met justitie in aanraking waren gekomen nadat ze in de branche zijn komen werken. Uit een proef met 1000 mensen bleek dat 26 personen inmiddels een strafblad hadden, waarvan 2 tot 5 voor ernstige feiten. Geprojecteerd op het totale aantal werknemers in de branche (80.000) voldeden 200 tot 300 mensen niet (meer) aan de voorwaarden om in de kinderopvang te mogen werken. Er is uiteindelijk een effectieve maatregel ontwikkeld die veel minder neveneffecten had dan wat de commissie voorstelde.
- De moeilijkste aanbeveling uit het rapport was het ‘vier ogen beginsel’. Deze maatregel is duur en moeilijk uitvoerbaar bij kleine centra (500 centra zouden dan vermoedelijk moeten sluiten). De fysieke ogen vervangen door digitale (camera) is geen volwaardig alternatief, want iemand die kwaad in de zin heeft kan daar rekening mee houden. Bovendien kunnen camerabeelden ook worden opgenomen en voor verkeerde doeleinden worden gebruikt.
- Kortom, SZW heeft soms de commissie Gunning gevolgd en soms voor een bredere lijn gekozen. Bij het nalopen van de aanbevelingen heeft SZW zich steeds afgevraagd: wat is de achtergrond, context van deze aanbeveling, wat wil men ermee bereiken, wat zijn de consequenties van invoering van dergelijke maatregelen. Hierbij vormde het overleg met de branche en andere relevante partijen een belangrijke informatiebron. SZW heeft de Inspectie van het Onderwijs, die tweedelijns toezicht houdt op de lokale toezichthouder (GGD), niet gevraagd om extra onderzoek te doen.

Vragen en opmerkingen

- Is de aanpak van SZW goed geslaagd? Het is lastig om dat in dit stadium te zeggen. Tot nu toe wel, al is de druk om nieuwe maatregelen te nemen nog steeds erg groot. En het is afwachten of de Kamer (en t.z.t. de Algemene Rekenkamer) hier genoeg mee neemt als er vragen komen over de precieze opvolging van de aanbevelingen.
- Ook de samenwerking met de gemeente Amsterdam en andere partners, m.n. BOiNK, de belangenvereniging voor ouders met kinderen in de opvang, is essentieel. Door hen goed erbij te betrekken en hen mede te committeren wordt ervoor gezorgd dat er draagvlak is voor de beslissingen en maatregelen die SZW heeft genomen. Ook ontstaat hierdoor zicht op risico's die alleen vanuit de praktijk geconstateerd kunnen worden.
- De gemeente Amsterdam is begonnen aan een bestuurlijke aanpak, waaraan alle kinderopvangcentra meedoen. Dus geen regulering, maar gesprekken met de besturen. Dat was wellicht de belangrijkste aanbeveling, hoewel die niet in het rapport staat.
- Waarom zegde de minister van V&J toe alle aanbevelingen over te nemen? Dat kon hij gemakkelijk doen, want er waren maar 2 aanbevelingen specifiek voor V&J. Heeft hij het daardoor voor Kamp moeilijker

gemaakt (druk om ook alles over te nemen) of juist makkelijker (een ministerie die alles overneemt schept wat ruimte voor het andere ministerie voor een slag om de arm)?

Samenvattende constatering over deze casus

- De emoties rondom deze zaak en de druk vanuit V&J en Amsterdam maakten het lastig opereren in deze casus. Een aantal succesfactoren is van invloed geweest op de casus en op de gekozen aanpak:
 - Het onderschrijven van de hoofdlijn van het rapport in combinatie met initiatief om enkele punten met prioriteit uit te werken.
 - Het creëren van tijd om die punten om te zetten in effectieve en proportionele interventies.
 - Het verbreden naar maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de kinderopvang.
- Investeren in samenwerking met maatschappelijke en bestuurlijke partners.

Daarnaast waren er ook nog bijzondere omstandigheden die aan de tot nu toe succesvolle uitkomst hebben bijgedragen:

- De Tweede Kamer was tijdens het incident bij 't Hofnarretje sterk gericht op de bezuinigingen. Door deze focus was het rapport van de Commissie Gunning secundair aan de bezuinigingen in debatten.
- De nuchtere en standvastige houding van minister Kamp en zijn politieke opdracht om een miljard te bezuinigen op de kinderopvang.
- Het pakte nu min of meer per ongeluk goed uit dat de ministers van V&J en SZW zo verschillend reageerden. Als bewuste strategie is dit een interessante gedachte. Overleg vooraf en wellicht een gezamenlijke reactie zou de druk op mogelijk onevenredige maatregelen kunnen verminderen.

Afrondende discussie over risico's en verantwoordelijkheden

- Vaak zou het meer helpen om regels af te schaffen en meer ruimte voor eigen afweging te geven dan om nieuwe regels te maken. Waarom doen we dat dan niet?
- Na Moerdijk was de politieke constellatie zo dat de regering heel snel heeft ingestemd met allerlei oppositionele verzoeken voor onderzoek. Het geeft wel een beeld van concurrerende overheden (17 onderzoeken). Dan komen er talrijke afzonderlijke onderzoeken en verschillende boodschappen. Dit fenomeen maakt het lastig om als overheid eenduidig te communiceren over een incident. Het OVV-onderzoek komt begin 2012 uit en kan nieuwe druk geven om snel allerlei aanbevelingen over te nemen zonder dat er tijd is voor vragen over effectiviteit en proportionaliteit.
- Diegene die als eerste roept zet de toon in het debat. Bij ieder risico en incident is er sprake van een maatschappelijk krachtenveld waarbij verschillende belangen een rol spelen.
- Een onderzoeker die een commissie leidt, beïnvloedt de uitkomst van het beoogde rapport. Als opdrachtgever kun je bij voorbaat de uitkomsten (generiek of specifiek) enigszins sturen door een onderzoeker te kiezen die qua profiel aansluit bij je wensen.
- Politici denken kortcyclisch.
- In het reguliere werk is er al geen tijd voor reflectie, laat staan tijdens een crisis.
- Het IAK zou kunnen helpen om onevenredige maatregelen te voorkomen, alleen blijkt in de praktijk dat beleidsmakers er niet zoveel in zien. Ze vinden het ingewikkeld, 'er is toch al besloten dat er regels moeten komen' en het helpt ook niet dat het van juristen komt (d.w.z. van V&J)

12 Interdepartementale workshop Toezicht

8 maart 2012, locatie: Bureau Inspectieraad

1. Inleiding

Deze workshop zoomt in op de rol van het toezicht in de omgang met risico's en incidenten op het gebied van fysieke veiligheid.

Inleiding Wim Schreuders (lid 'River' reflectiegroep)

Sinds twee en een half jaar is Wim Schreuders Inspecteur-generaal bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Daarvoor was hij Algemeen directeur bij de Dienst Werk en Inkomen van de gemeente Amsterdam. Hij startte zijn loopbaan bij de Belastingdienst.

Hij gaf in zijn bijdrage aan dat er de laatste jaren veel aandacht is voor de last die toezicht veroorzaakt. Toezicht heeft echter in de eerste plaats waarde. Waarde voor de consument die weet dat producten of diensten veilig zijn en daarop kan vertrouwen en waarde voor onze economie. Dankzij goed toezicht vertrouwen ook andere landen op de kwaliteit en veiligheid van onze producten. Zonder exportcertificaat van de toezichthouder is in veel gevallen export niet mogelijk. Die waarde van toezicht wordt vaak onderbelicht. Toezicht moet uiteraard met zo weinig mogelijk 'last' gepaard gaan, maar het is goed om naast die last ook te laten zien wat de waarde is van ons toezicht voor veiligheid en economie.

Wim Schreuders benoemt twee zaken die de positie van toezichthouders kunnen versterken en hun deskundigheid verbeteren. De NVWA kan als erkende autoriteit meer objectiviteit en nuancering leveren aan de risico- en crisisbeheersing. Dit ondersteunt beleid dat belang heeft bij het onafhankelijk oordeel van de autoriteit. Gezag zorgt ervoor dat je kunt nuanceren. Dat is van belang, ook in het kader van de bestrijding van de risico-regelreflex. Als je een politicus zekerheid kan geven zijn geen extra regels nodig. Autoriteit moet je echter eerst verkrijgen. Het is wenselijk dat het toezicht van iedere sector een 'Staat van ...' ontwikkelt en bijhoudt. Als er een crisis is kan daarnaar verwezen worden. De 'Staat van ...' levert autoriteit. Het is in dat verband van groot belang om de interne kwaliteit van de NVWA op voldoende niveau te hebben en te houden. Het is wenselijk om in deze interne kwaliteit te investeren, aangezien de kennis en capaciteiten van de NVWA randvoorwaarden zijn om als autoriteit toezicht te houden en om extern de context te kunnen beïnvloeden.

Casus Olielek bij de Golf van Mexico

Vooraf

Volgens het Staattoezicht op de Mijnen (SodM) is de primaire functie van toezicht niet het controleren van de naleving, maar beïnvloeding. SodM krijgt veel en beoordeelt informatie. Niemand weet zoveel van delfstofwinning en de industrie in Nederland als SodM zelf. Geen enkele organisatie in deze sector heeft ook zoveel mogelijkheden om te interveniëren als SodM. Deze unieke kennis en mogelijkheden geven autoriteit en die moet je gebruiken om invloed aan te wenden.

Karakteristiek

- Op 21 april 2010 vond een olieramp in de Golf van Mexico plaats. Bij een olieplatform van BP was een gat geboord waar olie uit spoot. Omdat de afsluiters op 1500 meter beneden zeespiegel niet functioneerden, kon het niet direct worden gedicht. Uiteindelijk heeft het drie maanden geduurd voordat er geen olie meer in zee lekte.
- In Nederland werd direct door kranten gesuggereerd dat een dergelijke ramp ook op onze Noordzee kon gebeuren. Ten slotte was het, volgens enkele kranten, daar ook een zootje wat betreft olieplatforms en toezicht zou helemaal niet worden gehouden. Er ontstond daarmee een maatschappelijke druk om meer maatregelen te nemen, zodat een olieramp in Nederland zou uitblijven.

Gekozen aanpak

- De gekozen aanpak is onder te verdelen in enkele directe acties en in langlopende vervolgacties.
- De eerste actie van SodM was gericht op het beantwoorden van de vraag: Kan een dergelijke olieramp ook in Nederland gebeuren? Het antwoord daarop is ja. Het water in de Noordzee is echter veel minder diep dan in de Golf van Mexico en daardoor staan de afsluiters boven water. Hierdoor is een gat in de Noordzee sneller te herstellen. Daarnaast heeft Nederland vooral gasputten, die een minder ernstige impact hebben op het milieu dan grote hoeveelheden olie. Na het verschijnen van het eerste officiële rapport uit de VS heeft SodM aan alle oliemaatschappijen gevraagd om zichzelf grondig door te lichten. Welke worst-case scenario's bestaan er? Hoe is de kwaliteit van het beleid, het personeel en de procedures? Na drie maanden zijn de resultaten door de maatschappijen gepresenteerd. Hierdoor ontstond een goed beeld bij SodM (én de ondernemingen) van de best practices en de bestaande risico's.
- Naast bovenstaande inhoudelijke actie heeft SodM ministers geïnformeerd en vragen vanuit het parlement beantwoord. Om een defensieve reactie naar de media te vermijden, besloot SodM geen directe reactie op de mediaberichten te geven. Na enkele weken zijn journalisten uitgenodigd een bezoek te brengen aan een boorplatform. Daar konden ze aan vertegenwoordigers van oliemaatschappijen, boorcontractors én aan SodM vragen stellen. Vanaf dat moment verschenen meer gebalanceerde en genuanceerde stukken in de media.
- SodM heeft verschillende vervolgmaatregelen genomen: betere internationale samenwerkingsverbanden en het signaleren van verbeterpunten. Na de evaluatie van de oliemaatschappijen zijn naast best practices ook aspecten en taken geïdentificeerd die intern beter afgestemd moesten worden. De oliemaatschappijen hebben zelf de verantwoordelijkheid op zich genomen die onderdelen en taken te verbeteren. Tevens bleek dat met name de emergency response onvoldoende was. Emergency response heeft betrekking op de directe aanpak van een olielek. Om deze problemen aan te pakken heeft SodM samen met de maatschappijen twee taskforces opgezet. Eén ging zich bezighouden met de preventie van 'blow-outs'. De tweede richtte zich op het verbeteren van de emergency response.
- SodM ziet de olieramp in de Golf van Mexico vooral als een incident waar Nederland van heeft kunnen leren. Amerika heeft bijvoorbeeld een rapport na de ramp uitgebracht met verbeterpunten en aanbevelingen. Waarom zou Nederland van deze gratis lessen geen gebruik maken? Tevens is het een momentum gebleken om de internationale samenwerking met Noordzee landen die al goed was, verder te verbeteren bij het voorkomen van een olieramp. Oliemaatschappijen en SodM hebben overigens veel geleerd van de ramp Piper Alpha in 1988.
- De verbeterpunten, leerpunten en best practices worden gedeeltelijk opgenomen in een nieuwe EU verordening. Deze nieuwe regelgeving is doelstellend en gebaseerd op best practices. Daarmee wordt

gebruik gemaakt van de kennis van toezichthouders en de oliemaatschappijen, en wordt ook de cultuur van maatschappijen in ogenschouw genomen.

Vragen en opmerkingen

- Was het denkbaar geweest om geen maatregelen te nemen c.q. is het nu veiliger geworden? De gebeurtenissen in Mexico gaven veel meer informatie dan er doorgaans uit inspecties komt. Er was veel te leren en dat heeft meer veiligheid opgeleverd.
- Is er sprake geweest van de risico-regelreflex? Alhoewel in Kamervragen suggesties worden gedaan voor meer regels is het antwoord negatief, wel was er een risico-leerreflex. Van een incident een reflex tot leren te maken levert de beste kans om je kennis te ontwikkelen. In principe was de ramp in Amerika een gratis advies voor Nederland. Met het Amerikaanse rapport werd advies geleverd om organisaties en procedures te verbeteren. Gelukkig voelden de oliemaatschappijen zich ook verantwoordelijk voor het zoveel mogelijk leren van de olieramp. Ze zagen in dat een investering in preventie waarschijnlijk goedkoper is dan het repressief bestrijden van een olieramp.
- Het momentum voor een gezamenlijke actie was ook positief. De ramp in Amerika leidde tot de noodzaak om zowel op politiek niveau als op het niveau van maatschappelijke partners actie te ondernemen.
- Was de reactie hetzelfde geweest als de ramp wel op de Noordzee had plaats gevonden? Waarschijnlijk was er dan minder ruimte geweest om te reageren zoals nu gereageerd is. Nu werd de minister niet zenuwachtig en er was geen crisisteam nodig op het departement. Wel is er veel contact geweest met DG Energie.
- Is de samenwerking tussen SodM en de oliemaatschappijen verbeterd? Zeker, alhoewel de samenwerking altijd al goed was.

Samenvattende constatering over deze casus

De olieramp in de Golf van Mexico is voor Nederland vooral een goed en leerzaam advies geweest voor de beheersing van dergelijke risico's en incidenten. Er is geen sprake geweest van een risico-regelreflex, maar van een risico-leereffect, omdat de olieramp een momentum werd voor het nemen van maatregelen. De oliemaatschappijen hadden baat bij het voorkomen van een olieramp.

Casus InHolland

Karakteristiek

In de Volkskrant van 10 juli 2010 stond het bericht dat studenten van Hogeschool InHolland ondanks een slechte scriptie toch een diploma hadden gekregen. Hierbij bleek dat vooral langstudeerders een speciaal traject aangeboden hadden gekregen om toch af te studeren. De reactie van de media leidde tot veel commotie, mede omdat het onderwerp waarschijnlijk breder speelde dan bij één instelling. De Inspectie van het Onderwijs had op dat moment geen beeld of er wat bijzonders aan de hand. Doordat het komkommertijd was kreeg het bericht veel extra aandacht in de media.

Elke HBO-instelling is autonoom en verantwoordelijk voor de eigen onderwijskwaliteit. De colleges van de instellingen zijn verantwoordelijk voor het onderwijs en de Raad van Toezicht dient de kwaliteit daarvan te monitoren. De kwaliteit van hoger onderwijs wordt gewaarborgd door middel van accreditatie. Iedere HBO

of WO instelling moet accreditatie voor onderwijs aanvragen bij de NVAO; deze verleent, na een positieve visitatie, de accreditatie. Een accreditatie is echter altijd een momentopname. De accreditatie moet eens in de zes jaar opnieuw worden aangevraagd, en wanneer een opleiding erg verandert. Het ontwikkelen van een langstudeertraject was mogelijk zonder extra accreditatie. De Inspectie van het Onderwijs kijkt wel risicogericht naar de kwaliteit van het primair en middelbaar onderwijs, maar dat is niet het geval bij het hoger onderwijs. De rol van de inspectie is daar teruggebracht. De inspectie heeft daar alleen naast stelseltoezicht op de accreditatie een brandweerfunctie en houdt toezicht bij instellingen van het hoger onderwijs als daar aanleiding voor is. Daarnaast voert de inspectie in het hoger onderwijs thema-onderzoek uit, waarbij ook gekeken wordt naar naleving van wet- en regelgeving.

Plan van aanpak

- De Inspectie van het Onderwijs heeft, na de ophef in de media, een onderzoek gedaan naar trajecten voor langstudeerders bij HBO-instellingen in Nederland en vermeende misstanden daar. In Holland heeft zelf ook een onderzoekscommissie ingesteld.
- De belangrijkste conclusie bleek dat bestaande wettelijke voorschriften, die essentieel zijn voor het bewaken van het afstudeerniveau, niet werden nageleefd. Er waren zorgelijke en zwakke opleidingen. Er was onvoldoende garantie dat deze opleidingen gesignaleerd en gecorrigeerd werden. Tevens waren er hiaten in het stelsel van externe kwaliteitszorg. Er waren aanvullende maatregelen noodzakelijk om kwaliteitsrisico's en falen tussen twee opeenvolgende accreditaties uit te sluiten.
- De Raad van Toezicht speelde op papier een belangrijke rol, maar in de praktijk niet. De leden van de Raad van Toezicht hadden geen van allen specifieke kennis op het gebied van (hoger) onderwijs; wel hadden ze, door hun sporen te verdienen in het bedrijfsleven, veel bestuurlijke ervaring. De politiek keek ondertussen alleen naar het externe toezicht en heeft niet zo specifiek gevraagd om een versterking van het interne toezicht. De staatssecretaris wil nu afspraken gaan maken met de opleidingen en op kwaliteit gaan sturen. De inspectie moet mee als in de andere onderwijssectoren toezicht gaan houden en daarvoor de tools krijgen. Het toezicht wordt verscherpt via een systeem van indicatoren. De inspectie gaat meer risicogericht werken.
- Ook de NVAO heeft de manier van accreditatie aangepast. Zo golden 'Gerealiseerd eindniveau' van de opleiding en 'Toetsing en beoordeling' voorheen samen als één beoordelingscriterium. Naar aanleiding van de bevindingen van het inspectieonderzoek is besloten dat deze onderwerpen allebei als voldoende beoordeeld moeten zijn, voordat een opleiding geaccrediteerd wordt. Daarnaast gaat de NVAO de panels, die het opleidings- of instellingsonderzoek uitvoeren, benoemen (waar voorheen de instellingen zelf een panel konden samenstellen), en worden HBO instellingen op een vergelijkbare manier gevisiteerd.

Vragen en opmerkingen

- Waarom is het eigen toezicht verscherpt terwijl de instellingen (directie en Raad van Toezicht) zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van onderwijs? Het was onbekend of de incidenten slechts een incident waren of het topje van de ijsberg. Enkele toetsingen gaven aan dat er meer scholen waren die minder goed voldeden aan wettelijke eisen. Ook werd er een reactie verwacht van de staatssecretaris.
- Hoe kom je aan signalen dat een opleiding niet van voldoende kwaliteit is? Ondanks binnenkomende klachten is dit soms lastig. Gaat het niet om persoonlijke wraakactie van een student? Ook speelt mee dat er meer belangen van zowel studenten als scholen door elkaar lopen. Een student wil goed onderwijs,

maar wil ook zo snel mogelijk afstuderen. En scholen hebben belangen bij een snelle doorstroming van studenten.

- Beseft de inspectie wel dat de nieuwe situatie van aangescherpte wetgeving en maatregelen ook hogere verwachtingen ten aanzien van de Inspectie van het Onderwijs oproept? Ja, de inspectie beseft dat. Ze probeert dat onder meer op te vangen door te communiceren dat het college en Raad van Toezicht van instellingen primair verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van onderwijs.
- Bij deze en de vorige casus geldt eigenlijk: Never waste a good crisis.

Samenvattende constatering over deze casus

- De Inspectie van het Onderwijs heeft samen met staatssecretaris Zijlstra redelijk veel aanpassingen doorgevoerd na het 'incident' bij InHolland in 2010. Daarmee lijkt het alsof de overheid veel verantwoordelijkheid naar zichzelf toe heeft getrokken. In principe ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de instellingen, maar de inspectie moet wel via goed extern toezicht scherpte aanbrengen. Er is sprake van een (tijdelijke) correctie op stelselniveau. Het is de vraag of de instellingen zelf niet meer hadden moeten doen. De inspectie heeft van de zaak InHolland geleerd door procedures en eisen te verbeteren en aan te passen.
- Er is een wezenlijk verschil zichtbaar tussen deze casus en de eerste. In dit geval heeft de overheid een grotere rol op zich genomen. Wel hebben instellingen van het hoger onderwijs ook eigen normen (een governance branche code) opgesteld.

Casus IGZ

Werkwijze

Hoe gaat de IGZ te werk? De IGZ treedt niet alleen repressief op. Zij hanteert in principe drie vormen van toezicht:

- incidenten toezicht (n.a.v. calamiteiten)
- thematisch toezicht (in vorm van 80 rapporten)
- gefaseerd toezicht (risico's detecteren en selecteren op basis van indicatoren, inspecteren en zonodig handhaven)

Als er sprake is van een risico roept de IGZ over het algemeen de zorginstelling op om een eigen onderzoek te starten en de resultaten daarvan aan te leveren bij de IGZ. Dit is goed voor het zelfregulerend vermogen van de zorginstellingen en past in een goed functionerend kwaliteitssysteem. Elke instelling dient in principe over een eigen kwaliteitsbeoordelingssysteem te beschikken. Dus beschikken de instellingen in principe ook over de kennis en methoden daarvoor. Alleen wanneer een risico of incident ernstig is (bepaald door bestaande normen van IGZ), stelt de IGZ een eigen onderzoek in.

Het gefaseerd toezicht is niet toereikend om alle risico's te pakken. De indicatoren brengen maar een klein deel van de risico's in beeld. In het geval van de baby Jelmer heeft IGZ duidelijk steken laten vallen. Het is zaak voor de IGZ duidelijker naar buiten te brengen waar de IGZ wel en niet voor is. Sinds kort is IGZ gestart met de ontwikkeling van een "dashboardsystematiek" waar alle zorginstellingen op basis van een stoplicht functie voor gescreend worden. Alle incidenten, meldingen, indicatoren, thematisch rapporten, Kamervragen, negatieve pers, zoekfunctie google, etc. worden verwerkt in het dashboard. Op basis van de

stoplichtfunctie per instelling (groen, oranje, rood) beslist de IGZ wat verder noodzakelijk is (b.v. bij oranje/rood een gesprek met de Raad van Bestuur). Zo hoopt de IGZ een methodiek te ontwikkelen waarbij je nog beter risicogestuurd toezicht kunt houden

- Enkele suggesties voor het voorkomen van de risico-regelreflex zijn:
- Ten eerste kan gewezen worden op het fenomeen van een risicoregelverlamming. Deze trad b.v. op in het geval Moerdijk; (lokale) overheden durfden geen bestuurlijke beslissingen meer te nemen. De verlamming ontstond door verkeerd gelopen crisiscommunicatie, m.n. door de burgemeester van Moerdijk (“er is geen gevaar voor de volksgezondheid”). Probeer te denken volgens burgers. Ook al zijn er nog geen meetgegevens; zeg als burgemeester tegen de burgers dat je ziet wat zij ook zien: een enorme zwarte wolk die afkomstig is van een chemiebedrijf.
- Het is niet verstandig te zeggen dat een incident zich nooit meer voordoet. Het is verstandig om risicobeleid aan te pakken. De samenleving is niet maakbaar. Risico's zijn niet tot nul terug te brengen zijn. Dat laatste moet goed worden gecommuniceerd.
- De risico-regelreflex houdt verband met politieke belangen. Een politicus moet durven zeggen wat een burger al lang weet.
- Inspectieonderzoeken worden nu vaak door een minister gebruikt als vlucht naar voren. Het is prima dat onderzoeken ingezet worden om risico's en incidenten te onderzoeken, maar die moeten snel (niet pas na jaren) verschijnen, anders is het 'momentum' weg.
- De media hebben een grote rol bij het initiëren van een risico-regelreflex. De raad van Journalistiek dient zich ook te beraden op hun rol hierbij

Vragen en opmerkingen

- Is het IGZ er blij mee wanneer de minister haar de rol toewijst van onderzoeksinstantie na een incident? Dat kan de rol van de IGZ wel zijn. Op die manier brengt de inspectie feiten boven tafel en is het mogelijk een probleem te objectiveren.
- In de praktijk blijkt het erg lastig om het handelen van andere partijen te veranderen. Het is waarschijnlijk verstandig je eigen handelen aan te passen, want dat is hetgeen waar je daadwerkelijk invloed op hebt.

Samenvattende constatering over deze casus

Risicogericht toezicht lijkt de beste manier om toezicht te houden; effectief en proportioneel. Maar hoe houd je risicogericht toezicht? Dit blijkt in de praktijk lastiger dan in theorie.

Afrondende discussie over risico's en verantwoordelijkheden

- Inspecties kunnen niet alle taken (controleren op naleving, handhaving, advisering, reageren op klachten van burgers, rapportage e.d.) op zich nemen. Het is niet mogelijk alle bedrijven op alle aspecten te controleren. Als inspectie is het daarom van belang goed te communiceren over wat wel en niet je taken en mogelijkheden zijn.
- Het is opvallend dat het toezicht in de eerste casus meer gericht was op het oplossen van een probleem in samenwerking met particuliere bedrijven, terwijl het toezicht bij de tweede casus van de politiek (verantwoordelijke) veel meer verantwoordelijkheid kreeg.

- Om daadwerkelijk als autoriteit over te komen, zouden alle rijksinspecties een staat van hun sector moeten opstellen. Een soort 'communicatie in vredetijd'. Zodat er een minimum standaard bestaat die inspecties in staat stelt te vergelijken en te verantwoorden.
- Het zijn van een autoriteit staat gelijk het met uitstralen van rust. Dit staat op gespannen voet met de risico-regelreflex. Het is de kunst om rust te vinden en te houden.

13 Interdepartementale workshop: Morele argumenten en Veiligheid

Deze workshop op 12 september 2012 had als aanleiding het recente essay *'Waarom burger risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien'*, geschreven door Michel van Eeten c.s. voor het programma Risico's en verantwoordelijkheden. (Inmiddels verschenen in de BZK-bundel *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*.) De auteur (hoogleraar Bestuurskunde TUD) was aanwezig bij de workshops, die bedoeld was om aan de hand van dit essay de huidige beleids- en toezichtspraktijk te bezien en te kijken hoe we dit gedachtegoed breder toepasbaar kunnen maken.

De boodschap van het essay

Uit het gesprek kwamen de volgende opmerkingen naar voren.

Rol van emoties

- Normaal gesproken ligt de focus in ons werk sterk op feiten, en blijven andere onderdelen die ten grondslag liggen aan een moreel oordeel (zoals waarden en intuïtie) buiten beschouwing. Dit essay is verfrissend omdat het ruimte biedt aan emotionele kant naast de ratio.
- Herkenbaar is dat je vanuit verschillende frames eenvoudig langs elkaar heen kunt praten, waardoor je in een vicieuze cirkel terecht komt. Door als overheid vanuit een technocratisch frame te communiceren met een burger die vanuit een waardenframe reageert zullen overheid en burger elkaar nooit bereiken.
- In de tabel wijkt het utilisme sterk af van de overige twee houdingen, is meer rationeler. Gaat het essay vooral in op risico's of op incidenten? Risico's worden wel eens in drie categorieën onderscheiden: complexe, onzekere en ambigue risico's. Het essay lijkt zich vooral te richten op de onzekere en ambigue risico's.

Luisteren

- De oprechte wens, en tegelijkertijd ook het onvermogen om te luisteren. Kennelijk vraagt de overheid niet op het moment dat het ertoe doet, waarom de burger zo reageert. Is dat een bestuurlijke kramp, of geen afstand kunnen nemen? Zonder doorvragen versmalt het debat en ligt escalatie op de loer.
- Het essay is herkenbaar, je ziet dat je er zelf ook 'intrap't', en het lukt vaak niet om de vraag achter de vraag te achterhalen. Wat zijn aanknopingspunten voor gedragsverandering? Blijkbaar gaan we ervan uit dat burgers risicomijdend zijn, is dat wel zo?
- Er is geen vocabulaire voor het omgaan met emoties, debat wordt altijd in termen van veiligheid gevoerd. Overheid ontbeert het vermogen om debat buiten de veiligheid te kunnen plaatsen.

De mythe van de neutrale overheid

- Het essay raakt een minstens zo grote andere mythe, "de neutrale overheid". Je mag als overheid geen morele argumenten gebruiken, want je moet neutraal zijn, dus alleen cijfertjes. Dat is natuurlijk schijn, want je gebruikt altijd waarden, cijfers op zichzelf zeggen niks. De weging achter de cijfers vertellen, de afweging transparant maken, gebeurt te weinig. Waarschijnlijk is dat een gevolg van de aanname van bestuurders dat waardediscussies de overheid te kwetsbaar maken omdat je je dan op gelijk niveau met de burger en de maatschappij begeeft. Bestuurders bekennen ook niet graag kleur.

- Repertoire om breder met vraagstukken om te gaan dan de smalle veiligheidsbenadering lijkt latent aanwezig. Nu ben je als toezichthouder snel geneigd een risico- en controlebenadering te kiezen, je wilt in je communicatie met burgers graag meer mogelijkheden hebben.
- Bij moeilijke beslissingen grijp je terug op beleid, als je onder druk staat is behoefte aan rolvastheid groot anders ontstaat er willekeur. Er worden onderzoeken opgesteld om beleidskeuzes te verdedigen. Nadeel is vaak dat ze zoals een MKBA wordt als technische exercitie worden gebruikt, als rechtvaardiging van het beleid. De morele wereld achter de overweging wordt niet zichtbaar gemaakt. Waarschijnlijk speelt de mythe van de “neutrale overheid” daarbij een belangrijke rol.

Verbreiding van het handelingsrepertoire is nodig

Relatie tussen houdingen ten aanzien van risico's en morele overwegingen

	Berekenen	Verdelen	Verzoenen
Utilisme	1. Uitgangspunt voor het berekenen van risico's is dat schade moet worden geminimaliseerd.	2. De risico's en de daarbij behorende lasten worden zodanig verdeeld dat het grootste geluk voor het grootste aantal wordt gerealiseerd. De uitkomst voor het individu wordt hierbij zo nodig ondergeschikt gemaakt aan de uitkomst voor de samenleving als geheel.	3. Als bij de berekening schade werd voorzien, kan die achteraf worden gelegitimeerd door de gemaakte keuzes en de genomen maatregelen. De schade werd immers ingecalculeerd, om erger te voorkomen. Als er onvoorziene, niet-ingecalculeerde schade is, biedt het utilisme geen handvat tot verzoenen.
Deontologie	4. Bij het nemen van beslissingen over risico's die nut maximaliseren wordt rekening gehouden met regels en principes. Zo kan het schenden van begrotingsafspraken zwaarder wegen dan de schade die ontstaat door het naleven van de afspraken.	5. De risico's en de daarbij behorende gevolgen worden verdeeld op basis van een rechtvaardigheids-principe.	6. Het is niet de uitkomst die een handeling of een beslissing goed of fout doet zijn; het zijn de principes waarop beslissing en handeling zijn gebaseerd. Zijn de principes goed, dan wordt de uitkomst geaccepteerd.
Deugdenethiek	7. Bij het berekenen van risico's komen vooral die deugden te pas die leiden tot een betrouwbare uitkomst. Zoals de betrouwbaarheid van de experts en het onderlinge vertrouwen tussen partijen.	8. Bij het verdelen van risico's staat de deugd van de rechtvaardigheid voorop. Partijen streven naar een eerlijke, rechtvaardige verdeling.	9. Bij het verzoenen met risico's zijn deugden met name van belang. Acceptatie van een ongunstig lot vraagt om persoonlijke blijken van moed, onverstoortbaarheid, edelmoedigheid, rechtvaardigheid, compassie.

Bron: *Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien*, Van Eeten et al. in I. Helsloot en J. van Tol (red.), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden* (2012)

- Het bovenstaande schema in het essay is zeer praktisch toepasbaar. Vaak wordt vanuit maar twee van de negen geschetste invalshoeken gecommuniceerd. De overige zeven zouden verder uitgewerkt kunnen worden, handvatten voor nieuw repertoire zitten daarin. Een voorbeeld: binnen de provincie Noord-Holland moest een Smog-draaiboek ontwikkeld worden. Het modeldraaiboek van het Rijk besloeg 60 pagina's, vanuit uniformiteitsgedachte aan alle provincies voorgelegd met het verzoek dit uit te werken. Na bestudering bleek het smogprobleem slechts beperkt risicovol, zeer beperkt beïnvloedbaar en de rol voor de provinciale bestuurder nihil. Op grond van deze afweging is volstaan met een 3 pagina's tellend memorandum, en is geen apart Smogteam ingericht maar volstaan met de bestaande interventiestructuur voor incidenten. Het afwijken van de bestaande modellen werd meteen weer vanuit veiligheid benaderd, 'stel dat er smogincident is en blijkt dat wij het modeldraaiboek niet toegepast hebben'.

Toepasbaarheid

- Inzichtelijk maken hoe het werkt is een verdienste op zich, het bieden van concrete handvatten is een volgende stap. De morele dimensies van een dossier worden vaak niet onderzocht, daar ontbreekt tijd voor (kamervragen, vragen bewindspersoon gaan voor). De wens is er misschien wel, maar het doen is een tweede. Wat zijn handvatten? Binnen EL&I is een stappenplan ontwikkeld om de morele dimensies aan een dossier te onderzoeken, toch wordt dit nauwelijks gebruikt.
- Voedselveiligheid is een onderwerp waar ook consumenten een eigen verantwoordelijkheid hebben. Behalve de rol van de overheid, wekelijks worden nog steeds producten van de markt gehaald omdat zij niet veilig zijn, maar burgers hebben zelf ook een verantwoordelijkheid in voedselveiligheid. Opvallend is dat consumenten eerder geneigd zijn risico's te nemen met streekproducten dan met 'normale' producten. 100% veiligheid bieden is een utopie, dan ben je weer terug op de postzegel 'veiligheid' waar je juist vanaf zou moeten willen gaan.

Reactie door Michel van Eeten

De eerste observatie is het prettige gevoel dat het essay begrepen is, het was moeilijk om de ideeën in taal te vangen en het is een goed teken dat het is gelukt. Boeiend om te zien wat als essentie uit het essay is benoemd, de lezers zitten nu op hetzelfde punt als de auteurs, "still confused, at a higher level". Om wat concreter in te gaan op de benoemde punten:

Plaats en rol van het moreel oordeel

Het idee dat de overheid communiceert vanuit feiten en burgers vanuit waarden is een misvatting, want ook in feiten zitten (impliciet vaak) waarden opgenomen. Met het uitvoeren van een risico-analyse geef je als overheid impliciet aan dat je een restrisico laat bestaan. Wij hoeven als overheid daar niets meer aan te doen, dat risico is aan u. Een risicoafweging is altijd een handelingskeuze in een bepaalde context, en dat vereist een moreel oordeel ("moral leap"), kan niet vanuit een feit. Bijvoorbeeld het werkloosheidspercentage is nietszeggend, er moet iets bij, een morele afweging. Als je als overheid zegt dat je alleen over feiten communiceert, ontken je dat je ook een moreel oordeel hebt geveld. Dat raakt aan de neutraliteitsmythe. De vraag is waarom de overheid het prettig vindt om zich tot de feiten te beperken. Vaak is dat de meest comfortabele positie, je kunt expertise mobiliseren en daarmee een autoriteitspositie verwerven. Een waardendebat maakt je als overheid nevenschik aan een burger, en dat is niet comfortabel.

Waardenpatronen

Er bestaat een oprecht geloof dat het belangrijk is dat de ambtenaar neutraal is, dat wordt ook beloond. Op deze gedragspatronen wordt misschien niet doelbewust gestuurd maar ze worden wel als gewoonte bij die functie gezien (“zo verhouden overheid en samenleving zich tot elkaar”). Toch voelt ook de ambtenaar een moreel oordeel. En dat doet hij/zij al in een zeer vroeg stadium.

Frames zijn een manier om feiten en waarden te combineren. De uitdrukking ‘100% veiligheid bestaat niet’ wordt alleen gebruikt als de overheid al besloten heeft dat iets een klein risico is.

In het boek *The Righteous Mind* wordt aangetoond dat je morele oordeel al is geveld voordat je in staat bent feiten te duiden. De groep waartoe je behoort blijkt voor een groot deel je intuïtie vorm te geven, in de westerse cultuur blijken maar één of twee van de vijf morele clusters gebruikt te worden. Individuen binnen de westerse cultuur wegen weliswaar niet alle vraagstukken op exact dezelfde manier af, maar de overlap is groter dan de verschillen. Eerste morele cluster is *harm*, wordt er leed veroorzaakt. Als er geen leed wordt veroorzaakt, is er meestal geen sprake van een moreel oordeel. Tweede is *sanctity*, boven twijfel verheven. Andere morele clusters, bijvoorbeeld *authority*, zijn in de westerse cultuur minder belangrijk geworden, terwijl deze in oosterse culturen nog zeer dominant zijn. Je morele afweging start niet met een blanco canvas, je opvoeding/je lidmaatschap van een bepaalde groep kleurt al heel veel voor je in. Als het frame eenmaal is gezet, kunnen meters papier daar geen verandering meer in brengen. Alleen een ander frame vooraf kan de intuïtie veranderen.

Luisteren met drie oren

Het vermogen om te luisteren is een derde interessante observatie uit het rondje. Je kunt burgers niet vragen wat ze bedoelen, want dan gaan ze het verhaal vertellen wat je al kent. Als het standpunt van een groep burgers verschilt van het standpunt van de overheid, levert oppervlakkig luisteren geen meerwaarde. Je morele oor wordt dan belangrijker dan je technische oor. Je luistert dan meer zoals een therapeut dat doet, die luistert ook niet letterlijk naar je antwoord maar onderzoekt wat daarachter zit vanuit een bepaalde expertise. Een goede therapeut luistert empatisch, heeft een 3e oog waarmee over de concrete casus heengekeken kan worden. Dit biedt de mogelijkheid om van het technische (standpunten uitwisselen) via het morele (onderliggende waarden) weer naar het technische (vastleggen van resultaten waarden-debat in beleidsvoornemen) terug te kunnen keren. Waardevrij luisteren kan niet, trouwhartig luisteren levert de kans op dat je het goede issue niet raakt, waarden zijn vaak veel rijker dan tijdens het gesprek worden genoemd. De overheid schrikt vaak terug voor het expliciet maken van intuïtie. Soms is dat vanuit een doortrapte strategie, bijvoorbeeld in de casus Barendrecht is ervoor gekozen om het debat technisch te blijven voeren, zodat de overheid de dominante partij kan blijven. Kritiek op de feiten is makkelijk te pareren, maar met kritiek op waarden ligt dat moeilijker.

Hoe verder?

Tot slot is in de workshop aandacht gegeven aan de vraag hoe we de boodschap van het essay verder handen en voeten kunnen geven in onze dagelijkse praktijk. Dit leverde onderstaande handvatten op.

Wees niet bang voor kwetsbaarheid in het morele debat

De grote vraag is dan, waarom zou het voor de overheid aantrekkelijk zijn om een kwetsbare positie in te nemen en meer een waardendebat gaan voeren? Mogelijk antwoord is dat de expertisepositie van de

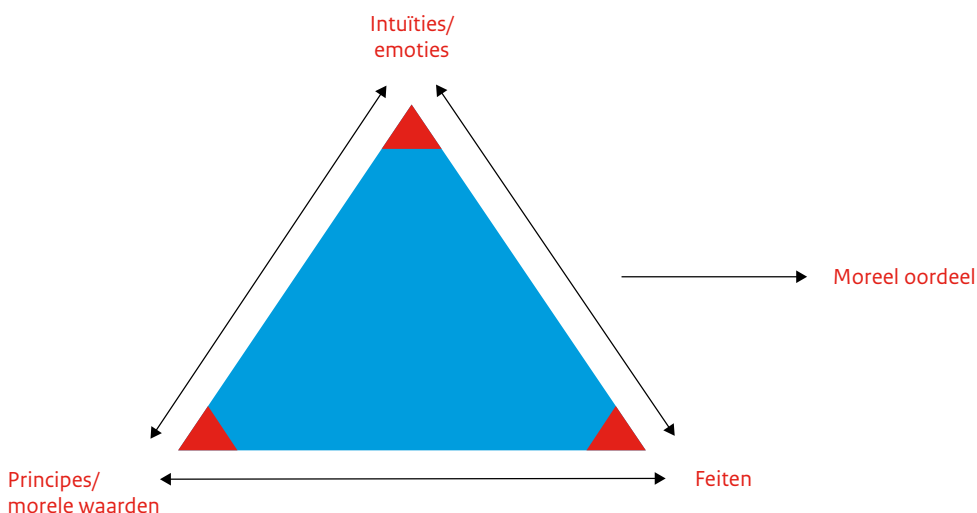
overheid aan het afnemen is, burgers hebben steeds meer toegaan tot feiten via internet en kunnen het feitendebat steeds beter voeren. De autoriteitspositie van de overheid is aan erosie onderhevig. Niet zodanig dat er een 'level playing field' is ontstaan, het verschil in status is er nog. Erosie van de expertisepositie maakt het wenselijker dat de overheid het morele frame gaat omarmen. Afnemende budgetten spelen hier ook een rol in, er worden meer verantwoordelijkheden bij burgers en bedrijven gelegd zonder moreel discours. Risico's worden afgewogen, overheid kan niet overal in voorzien, restrisico is aan de burger. Dat wordt vaak uitgelegd als een falende overheid haar taak niet aankan. Bijvoorbeeld de voedselveiligheid, 100% voedselveiligheid bieden is te duur. Dus bedrijfsleven en overheid borgen deze veiligheid tot een zeker niveau, daarenboven is het je eigen verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd is het voedsel veiliger dan ooit, waarom dan nu wel een verhaal nodig? Het repertoire is zelfondermijnend geworden, vraagstukken zijn groter dan de overheid zelf aan kan, sinds kort is zichtbaar geworden dat er een reststuk overblijft. De overheid heeft een te groot veiligheidsverhaal verteld of geïmpliceerd. Het goed bedoelde paternalisme met veel verantwoordelijkheid van de overheid heeft zijn grens bereikt. Redenen uitleggen geeft spanning, maar als je het niet doet raak je je geloofwaardigheid kwijt. Het is dan wel belangrijk om verbinding te maken.

Eigen verantwoordelijkheid

In wezen is het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid een moreel oordeel. Dat de overheid iets niet meer doet is één ding, maar daarmee kan je nog niet aan de burger opdragen om iets zelf te gaan doen. Eigen verantwoordelijkheid suggereert dat de overheid mag bepalen dat burgers voortaan iets zelf moeten doen. Het is beter dat de overheid duidelijk is dat ze iets niet meer doet en ook waarom. De tegenhanger is dan niet eigen verantwoordelijkheid, maar vrijwilligheid.

Ethische driehoek en casus ritueel slachten

Het ministerie van EL&I heeft een handreiking 'Ethiek in beleid' uitgebracht met daarin een handvat om tegenstellingen in beeld te brengen.



Bron: Ethiek in Beleid, Ministerie van EL&I, februari 2011

Een duidelijk voorbeeld om dit handvat toe te passen is ritueel slachten. Je eerste reactie, intuïtie of emotie in deze driehoek, levert heel verschillende reacties op (niks mee te maken, reguleren, vingerwijzen, bloederig). Het is maar de vraag of dat door feiten wordt gestaafd (bloederig is het wel). Er liggen principes en morele waarden onder die niet altijd expliciet worden gemaakt, bijvoorbeeld het vingertjesgevoel kan duiden op een principe dat iemand anders niet jouw grens mag afbakenen. In het voorbeeld van ritueel slachten staan twee principes tegenover elkaar: dierenwelzijn versus godsdienstvrijheid. Hoe kan je die als overheid tot elkaar laten verhouden? Partijen op de flanken hebben het dan eenvoudig, bijvoorbeeld de Partij voor de Dieren laat dierenwelzijn prevaleren terwijl islamitische en joodse geloofsgemeenschappen de godsdienstvrijheid bovengeschikt achten. Bij dit soort tegenstellingen is het zinvol om naar alle onderdelen van de driehoek te kijken, de neiging bestaat om te focussen op de feiten en niet door te vragen welke morele waarden in het debat een rol spelen. De echte crux zit in het vinden van een derde principe dat de twee tegengestelde principes verbindt. Er zijn met andere woorden meerdere driehoeken naast elkaar te tekenen. Je vindt geen oplossingen in één van beide driehoeken van de tegenstanders, je hebt een nieuwe driehoek nodig die onverenigbare principes laten zien. Het conflict blijft. De samenleving moet er iets van vinden en de overheid moet dan een uitspraak doen.

Om het voorbeeld van het ritueel slachten verder aan te halen: er is kennelijk intrinsiek geweld aan de vleesproductie gekoppeld. Is het geweld in het ritueel slachten zo anders dan in het reguliere proces? Zo heeft staatssecretaris Bleeker het ook aangepakt, hij heeft een onderzoeksgroep ingesteld die partijen bij elkaar moest brengen. Uitkomst was het eerder geven van een verdoving, als uitzondering op de eerdere regelgeving. Godsdienstvrijheid heeft in dit geval geprevaleerd boven dierenwelzijn, en dat is ook als zodanig gecommuniceerd naar de betrokken partijen, wat vrij uitzonderlijk is. Overigens is ritueel slachten er ook een economisch aspect, want het mag niet in veel landen niet meer (kosher vlees is dus een exportproduct).

Vaak is het compromis echter moeilijk uitvoerbaar in dit soort dilemma's, er zal altijd verlies geïncasseerd moeten worden, de ene moraliteit wordt hoger aangeschreven dan de andere. Het in beeld brengen van morele waarden is één, maar hoe weeg je deze en communiceer je daarover? De politiek kiest vaak compromissen, maar die zijn lang niet altijd uitvoerbaar. Het voorbereidende werk wordt door de ambtenaar gedaan, maar de politieke beslissing is aan de bewindspersoon. Ethiek en politiek kunnen dan op gespannen voet met elkaar komen te staan.

Zet het onderwerp of incident in breder perspectief

Startvraag is, waarom zit de overheid in dit probleem? Een mogelijke uitkomst is om een ongemakkelijke situatie te laten bestaan, als overheid aangeven daar niet over te gaan (3^e principe dat vertelt hoe je omgaat met die twee tegengestelde principes). Ook het vraagstuk breder trekken helpt vaak. Waarom mag een kip wel een rotleven hebben maar ritueel slachten niet? Met vragen als deze verrijk je het repertoire, en ontstij je het smallere frame dat tot dusver wordt gehanteerd. Je opteert dan niet voor één van de bestaande frames, maar voegt een nieuw frame aan het debat toe. De overheid stapt vaak pas later in een debat, er heeft al veel framing plaatsgevonden voordat de overheid aan zet komt.

Wees transparant in je afwegingen

Hoe los je een waardenconflict op? Meteen in oplossingen schieten is ook een reflex, het gaat erom dat je als overheid tot het waardenconflict verhoudt. Niets doen is ook een oplossing. Het zoeken is naar een vuistregel of principe hoe met het vraagstuk om te gaan. Je vertelt dan niet het verhaal van één van beide partijen, of alleen maar over feiten. Het hanteren van de vuistregel 'we praten alleen maar over feiten' leidt snel tot reflexmatig handelen. Wat is dan het gewenste eindplaatje? Dat de overheid het morele issue aanspreekt, 'Waarom moet dat risico genomen worden?'. De kans van 10^{-6} dat het zich voordoet is dan één van de redenen waarom de overheid zich ertoe verhoudt, maar niet de enige. Het gaat om een transparante, onderbouwde rechtvaardiging die appelleert aan morele issues van de betrokkenen. Verenigen via een halfslachtig compromis dat vervolgens onwerkbaar beleid oplevert is dan niet de gewenste uitkomst. Het gaat om het achterhalen van het hogere morele principe, dat al bestaat, wat je eigenlijk bedoelt. Om het smogvoorbeeld nog even aan te halen: er lijkt een moreel principe van tegengaan van verspilling achter het besluit om geen smogteam in te richten verborgen te liggen.

Als het gaat over veiligheid is de primaire benadering van veel partijen: 'er is leed, en daarom moet de overheid ingrijpen'. Daardoor zie je minder goed welke waarden er nog meer meespelen. Er zijn geen tegenstanders van veiligheid, dus kom je al snel in een eenzijdig op eiten gericht debat terecht over de mate van veiligheid. Het is beter om de beoogde veiligheidsmaatregelen te relateren aan de positieve waarden die de keerzijde van het risico vormen, op die manier ontstaat er ruimte voor een afweging.

Erken problemen (als die er zijn)

Proportionaliteit in handelen betekent dat het altijd ten koste gaat van iets, het is nooit gratis. In het verlengde van de afweging zijn er altijd verliezers, waar wel compensatiemogelijkheden voor bestaan. Erkenning is dan een vorm van compensatie, naast andere vormen. Erkenning wordt vaak over het hoofd gezien, of moeilijk gevonden. Als voorbeeld wordt de vuilopslag in Nauerna aangehaald. Eén van de omwonenden hield 1 fte bij de provincie Noord-Holland aan het werk met bezwaarschriften. De provincie koos in eerste instantie de veiligheidsbenadering, feitelijk informeren dat de veiligheid niet in het geding is. Dat was voor de omwonende totaal niet overtuigend, en het aanbieden van financiële compensatie werkte averechts. Pas na erkenning dat de provincie de eerdere belofte had gebroken (sluiting van de vuilopslag in 2010) werd de houding van de omwonende meer coöperatief. Interpretatie van waarden van burgers achter feiten gebeurt in routinematige situaties meestal correct, ambtenaren zijn daarin wel correct gekalibreerd, je voelt het wel als je de achterliggende waarden niet correct hebt geïnterpreteerd. In de niet-routinematige context vergt dat meer bewust handelen van de ambtenaar.

14 Interdepartementale workshop: Verschillen in risicobeleid

Deze workshop op 15 oktober 2012 had als uitgangspunt een onderzoek naar verschillen in risicobeleid tussen en binnen departementen van de rijksoverheid, uitgevoerd door Tanja Gellweiler-Woeltjes voor het programma Risico's en verantwoordelijkheden. Het stuk verschijnt op 15 november 2012 als hoofdstuk in de BZK-bundel *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Tanja is senior beleidsmedewerker bij BZK en gepromoveerd op groepsdruk groupthink in beleidsprocessen. De andere inleiding kwam van Arjen Schmidt, promovendus aan de RUN. Aan de bovengenoemde bundel draagt hij vier uitgewerkte casus bij.

Inleiding door Tanja Gellweiler-Woeltjes

Ieder departement gaat op zijn eigen manier met risicobeleid om, er zijn wel een aantal assen daarin te onderscheiden ('de Assen van Tanja'). Deze assen zijn niet uitputtend:

- Hazard versus Risk
- Internationaal/Nationaal versus Regionaal/Lokaal
- Overheid verantwoordelijk versus bedrijf/burger verantwoordelijk

Hazard vs risk

Bij een *hazardbenadering* ligt de nadruk op het effect, de potentiële schade, de kans dat het effect zich voordoet is van minder belang. Onderzoek door Ragnar Lofstedt gaf aan dat op jonge beleidsterreinen snel voor een *hazardbenadering* wordt gekozen, omdat je dan makkelijker een statement kan maken. Bij een *riskbenadering* kijk je naar het effect en naar de kans dat het effect zich voordoet, waar ingewikkelde berekeningen op losgelaten worden. Beide vormen zijn in absolute zin niet in de beleidspraktijk te vinden, er is eerder sprake van een as waarop ergens tussen beide uitersten een positie gekozen wordt voor een bepaald beleidsterrein.

Twee casussen om de verschillen te duiden:

- *Turks stro*: het is verboden om Turks stro in Nederland te importeren, omdat stro Mond- en Klauwzeer kan overbrengen en deze ziekte in Turkije voorkomt (voorzorgsmaatregel vanuit de *hazardbenadering*: nadruk op effect). Door een fout van zowel de Belgische als de Nederlandse douane is er toch een zending in Nederland terechtgekomen. Daar ontstond enige onrust over en deze leidde tot een debat in de Tweede Kamer. Het verweer van de bewindspersoon switchte tijdens het debat van een *hazard* naar een *riskbenadering*. Voortzetting van de *hazardbenadering* zou leiden tot sluiting van de bedrijven waaraan het stro is geleverd, om een mogelijke uitbraak van MKZ in de kiem te smoren. Daar heeft de bewindspersoon echter van afgezien, omdat het risico op besmetting klein was (*riskbenadering*).
- *Chloortrein*: In Nederland mogen de chloortreinen niet meer rijden (*hazardbenadering*). In het buitenland mag dat nog wel, en tijdens onderhoud van de chemische fabriek rijden de treinen weer wel (*riskbenadering*) in Nederland.

Lokaal/regionaal vs nationaal/internationaal

Incidenten starten altijd lokaal maar worden vaak centraal afgehandeld. De druk om op te schalen naar nationaal niveau neemt toe, voorbeelden zijn:

- *Vuurwerkcramp*: Al kort na het incident is de afhandeling op nationaal niveau gelegd; dit gebeurde met het inrichten van het LOCC.
- *Incident Koninginnedag Apeldoorn*: De afhandeling is wel in Apeldoorn gebeven, ondanks sterke krachten om de regie op nationaal niveau te beleggen. Het incident had wel tot gevolg dat de beveiliging voor volgende vieringen is opgeschaald, met een grote inzet vanuit de centrale overheid.

Overheid verantwoordelijk vs bedrijf/burger verantwoordelijk

Departementen variëren ook in de mate waarin verantwoordelijkheden bij burgers zijn belegd. Ook binnen departementen kunnen die verantwoordelijkheden verschillend belegd zijn. Bijvoorbeeld binnen het beleidsterrein van IenM worden bij sommige beleidsonderdelen veel verantwoordelijkheden bij de burger gelegd (verkeersveiligheid, buitendijks wonen). Anderzijds werd ten tijde van de aswolk het luchtruim werd gesloten door de centrale overheid (wel korter dan in omringende landen).

Conclusie

Naast deze drie assen zijn er nog meer factoren van invloed op het risicobeleid van departementen. Bijvoorbeeld of een risico zeker of onzeker is, of een risico vrijwillig of onvrijwillig wordt gelopen.

Rode draad is dat er verschillen te constateren zijn in risicobeleid van departementen, en dat er met ogenschijnlijk gelijksoortige risico's verschillend wordt omgegaan. Andere factoren, zoals de aan- of afwezigheid van politiek draagvlak en het al dan niet bestaan van internationale afspraken waar je onderdeel van uitmaakt, spelen ook een belangrijke rol. Continuïteit staat voorop en departementen vragen zich eigenlijk niet af 'Waarom doen we wat we doen?' Het doet een beetje denken aan de slagzin van de Rabobank: 'dat is wat we deden en wat we altijd zullen blijven doen'.

Discussie

SZW

- SZW is niet in het onderzoek meegenomen, hoewel ook binnen dat departement grote verschillen te vinden zijn. Voor arbeidsomstandigheden zijn de werkgevers en werknemers primair verantwoordelijk. De overheid heeft een kaderstellende rol. De perceptie van de burger is anders, het idee is dat de overheid zich intensief met ARBO bezighoudt en veel regels en voorschriften oplegt. Dat is in de praktijk niet te realiseren, als overheid kan je je niet primair verantwoordelijk zijn voor de arbeidsomstandigheden bij alle bedrijven in Nederland, je kunt alleen kaders stellen en die handhaven. Vanwege de grote verschillen in werkzaamheden en risico's bij alle bedrijven in Nederland is maatwerk nodig qua kaderstelling en handhaving. Ondanks dat er gemiddeld elke week een werknemer overlijdt door een arbeidsongeval, krijgt het van de media betrekkelijk weinig aandacht en dus is er ook weinig roep om sterker optreden vanuit de overheid. Dat ligt ook aan de situatie dat de werknemer het voordeel heeft van een baan, en dus ook de neveneffecten daarvan mede moet dragen. Als je dan iets overkomt is dat het risico van je vak.
- Bij het SZW beleidsveld kinderopvang ligt dat anders, daar heeft de overheid juist een sterke verantwoordelijkheid. Kinderen zijn meer kwetsbaar, en een incident als 't Hofnarretje heeft veel maatschappelijke onrust teweeg gebracht. Maatschappelijke gevoeligheid is ook een belangrijke factor in het bepalen van je risicobeleid. Naar aanleiding van het onderzoeksrapport van 't Hofnarretje zijn er een hele reeks aanbevelingen gedaan. V&J (die maar een klein deel van de aanbevelingen kreeg) heeft alle aanbevelin-

gen overgenomen, dat gaf SZW de tijd om wat verder onderzoek naar de aanbevelingen voor het eigen departement te doen. De hoofdlijnen van de aanbevelingen werden wel meteen onderschreven, over de concrete aanbevelingen zelf (80 in totaal) is bewust niet de uitspraak gedaan deze allemaal onmiddellijk over te nemen. Dat creëerde tijd om de aanbevolen maatregelen te bezien op proportionaliteit en bijwerkingen.

Verschillen in beleidskeuze

- Verschillen in benadering zijn er niet alleen tussen departementen of grote beleidsvelden binnen departementen, maar zelfs op subdossierniveau. Waarom is er voor het ene onderwerp een heel andere benadering dan voor het andere? Vaak wordt een ingezette lijn gecontinueerd, ook als het betreffende dossier van een collega wordt overgenomen. Een andere factor is de voorkeur van de bewindspersoon.
- Casus Turks stro illustreert mooi dat de houding van de bewindspersoon bepalend is. Een technisch debat werd een debat over het al dan niet sluiten van bedrijven, en op dat moment schakelde de staatssecretaris over naar een andere benadering aangezien hij niet wilde ingrijpen bij de bedrijven
- Speelt noodzaak ook een rol? Bijvoorbeeld het laten rijden van chloortreinen is niet noodzakelijk omdat productie en verwerking met een grote financiële injectie relatief gemakkelijk bij elkaar gebracht konden worden. Dan wordt chloortransport per trein door bewoonde gebieden overbodig.
- In het milieubeleid zie je een verschuiving van een sterk normstellend kader naar een 'nuchter omgaan met risico's' benadering, waarin meer oog is voor omgevingsfactoren. De Omgevingswet delegeert meer naar lokaal niveau, geen strenge centrale regels meer waaraan je moet voldoen, wel kaders uiteraard. Maar milieubeleid is van oudsher limiterend en ruimtelijke ordeningsbeleid is faciliterend. De combinatie daarvan vergt een afweging die voorheen op nationaal niveau gemaakt werd, en die nu is overgedragen aan alle lokale overheden.
- Verschillen in risicobeleid zijn niet erg, mits er maar goed over is nagedacht. Nu ontstaat ten onrechte het beeld dat er niet is nagedacht over uitgangspunten en dat de beleidsaanpak uitsluitend historisch zo gegroeid is.

Verschillen in verdeling van verantwoordelijkheid

- Er bestaan hulpmiddelen om opschalen van lokaal naar nationaal niveau op een rationele wijze af te wegen, onder andere de GRIP systematiek (GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure). Aard en omvang van een incident zijn dan in verschillende stadia van opschaling te duiden, heeft een basis in regelgeving. In Apeldoorn bleek echter dat de burgemeester moeite moest doen om de uitkomst van de GRIP-analyse ook gestand te doen (namelijk het incident lokaal houden). Bij de Vuurwerkramplag het sowieso voor de hand om op te schalen, omdat de rijksoverheid taken had die niet goed uitgevoerd waren.
- Verschillen in verantwoordelijkheid kunnen curieuze effecten hebben, zoals verschillen in behandeling tussen zieke mensen en dieren in het publieke domein en de verschillen in de hoogte van aansprakelijkheidsvergoedingen binnen het openbaar vervoer.
- Het huidige politieke klimaat werkt meer verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven in de hand. Eerst zijn zij aan zet, pas daarna komt de overheid in beeld. Dit is een goede methode, maar de echte test komt pas als er zich een incident voordoet, wordt de Minister dan alsnog aangesproken op zijn verantwoordelijkheid?

Andere opmerkingen

- Zou je ander beleid maken als er geen aandacht vanuit de media is? Uiteraard, maar de media horen bij de checks and balances, zij spelen een rol in het toekennen van belang aan een situatie. Uiteindelijk zijn het natuurlijk de burgers die dat belang toekennen. Media zorgen overigens niet voor irrationeel handelen van de overheid, dat hangt af van de methode die je toepast om je risicobeleid te bepalen. Doe je dat naar aanleiding van berichtgeving in de media op een structurele wijze, dan is van irrationaliteit geen sprake. Het is juist goed dat de overheid goed naar haar omgeving luistert.

Inleiding Spoorcasus door Arjen Schmidt

De casus dient als vehikel om verder met elkaar te verkennen welke verschillen in verantwoordelijkheden bestaan en hoe dat zijn weerslag heeft op de afhandeling van een incident zoals het treinongeval in Amsterdam op 21 april 2012. Bij dat ongeval viel één dode en tientallen gewonden. De systeemverantwoordelijkheid ligt bij het Ministerie van IenM, de handhaving is bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) belegd. De operationele verantwoordelijkheid is bij partijen als Prorail en NS belegd via een beheer- of vervoersconcessie. Vervoersconcessies worden tegenwoordig ook aan private partijen toegekend. Complicerende factor is dat beide bedrijven voor 100% eigendom zijn van de Staat, voor de inspectie is dat dan alsof de slager zijn eigen vlees keurt.

Het is veilig op het spoor, in vergelijking met andere vervoersmiddelen (0,2 doden per miljard reizigerskilometers). Ook internationaal gezien presteert de NS goed. Maar wanneer is het veilig genoeg? Het beveiligingssysteem ATB is ingevoerd na de treinramp bij Harmelen, waar in 1962 93 doden bij zijn gevallen. In de jaren 80/90 ontstond het idee dat ATB aan het verouderen was. Dat is maar relatief, want recent werd nog in België Nederland als goed voorbeeld aangehaald. Er is sprake van het introduceren van een opvolger, ERTMS, in Europees verband. Weg- en vliegvervoer sluiten internationaal goed op elkaar aan, bij treinverkeer is daar absoluut geen sprake van. Uniformiteit binnen Europa met de invoering van ERTMS wordt versterkt, is de gedachte. ERTMS koop je echter niet van de plank. Het ERTMS kent nog veel kinderziekten, reden waarom Nederland tot dusverre niet voorop liep om het systeem in te voeren..

Al voor het incident in Amsterdam waren ruim 200 seinen voorzien van de verbeterde versie van ATB (ATB-VV), en stonden nog ruim 400 andere seinen op de lijst om daarmee te worden uitgerust (kosten € 50.000 per sein). Na het spoorongeluk vond bv. Rover dat op alle 3000 seinen ATB-VV zou moeten komen, maar daar heeft het ministerie geen toezeggingen over gedaan (het kostenplaatje daarvoor zou € 150 miljoen extra zijn).

Discussie

Opmerkingen over de spoorcasus

- Wie is er nu verantwoordelijk? Je kunt wel wijzen naar Prorail en NS, maar de Staat is 100% aandeelhouder van beide. Delegeren van verantwoordelijkheden naar partijen waar je 100% eigenaar van bent is dubbelzinnig, zodra zich een incident voordoet verwijst de overheid in feite naar zichzelf. Dat geldt voor andere sectoren ook, Schiphol en zelfs de ABN zijn tegenwoordig 100% staatseigendom.

- Hoe zit het met de kosten/baten van meer veiligheid? In de spoorsector worden veiligheidsmaatregelen niet gebaseerd op een afweging van de verwachte veiligheidsopbrengst. De enige kwantificering van maatregelen is bijvoorbeeld hoe vaak er een incident mag gebeuren. Voor het spoor is nu een eis gesteld dat in 2015 0 x door een rood sein gereden mag worden, wat een onhaalbaar doel is. Over het aantal doden op het spoor worden geen doelstellingen geformuleerd. Dat geldt overigens ook voor arbeidsongevallen in de bouw waar 58 doden per jaar vallen. Het collectieve element speelt hier ook, een groepsrisico waar 10 doden in 1 x vallen wordt erger gevonden dan een individueel risico met 10 x 1 dode.
- Op andere terreinen daarentegen wordt er wel expliciet gekeken naar acceptabele niveaus van risico en naar kosten en baten. Bijvoorbeeld in het wegverkeer. Daar heeft het verhogen van de maximumsnelheid naar 130 km/u, wat zal waarschijnlijk 8 doden extra per jaar kosten, geleid tot compenserende veiligheidsinvesteringen van € 85 miljoen. De gezondheidszorg gaat nog veel verder, daar mag een gewonnen gezond levensjaar niet meer kosten dan € 70.000 aan behandeling en medicatie.
- Welke andere argumenten spelen nog een rol, wie hebben er belang bij die grote investeringen voor de spoorseinen? Is er sprake van verkapte overheidssteun aan een noodlijdende sector? Zoiets is in het verleden wel gebeurd, bijvoorbeeld investeringen in het binnenmilieu van basisscholen in het kader van de Crisis- en herstelwet, wat niet heel urgent leek maar wel goed uitkwam voor de bouwsector.

Andere opmerkingen

- Hoe zit dat op andere beleidsterreinen met een nationaal belang, bijvoorbeeld de energiesector of de telecom? Bij energiesector is eveneens sprake van staats eigendom van de infrastructuur. Over stroomstoringen worden uitgebreide statistieken bijgehouden, waar in de tariefstructuur met bonus/malus wordt gewerkt. Energieleveranciers hebben dus een financieel belang bij het vermijden of snel oplossen van storingen. Bij Telecom speelt dat nog anders, omdat dit een commerciële markt is. De Vodafone storing kreeg voor het eerst overheidsbemoediging, omdat een aantal overheidstaken via het Vodafone netwerk liepen en ook plat lagen. Telecom is een vitale sector in wording, de regelgeving zal verder aangescherpt worden, begint op publieke dienstverlening te lijken. Publiek belang wordt groter, en daarmee de rol van de overheid ook.
- Voorspelbare retoriek is bv. 'over veiligheid mag niet onderhandeld worden'. Interessant dat dat in de volksgezondheid wel wordt gedaan (zie discussie over dure medicijnen voor zeldzame ziekten). Verder kan de betekenis van publiek belang met een korreltje zout genomen worden, want die definitie lijkt wel eens samen te hangen met voorzieningen die private partijen te duur vinden om zelf te betalen. De financiële crisis kan helpen om nog eens goed op een rij te zetten wat de overheid zelf vindt dat publiek belang is.
- Een stevige minister is heel belangrijk, om ook na een incident vast te houden aan verantwoordelijkheidsverdelingen.
- Wat kan je als ambtenaar zelf doen? Je zou je dossier compleet kunnen maken met dilemma's en de keuzen die daarin gemaakt zijn. Dan kan de minister na een incident aan de burger helder uitleggen wat de overwegingen waren. Als ambtenaar is het lastig om bij politiek gevoelige dossiers politici tegen te spreken, dat wordt in de regel niet gewaardeerd, je krijgt het soms niet eens de lijn in. Toch is het de rol van de ambtenaar om opties voor te leggen met voors en tegens, in de wetenschap dat de politiek aan zet is om een keuze te maken. Van tevoren doordenken hoe je jouw keuzes zou verdedigen na een incident, levert je ook de mogelijkheid op om de positieve elementen te benadrukken.

- Je kunt aan lange termijn beleid refereren om uit de waan van de dag te blijven, dat gebeurt veel op infrastructuur- en energiegebied.
- Het is een wijdverbreide opvatting binnen overheidsorganisaties dat alles veiliger kan en moet. Dat dragen we ook uit, maar daarmee creëren we de verwachting dat alles voortdurend veiliger wordt terwijl dat lang niet altijd zo is. Is het denkbaar om te zeggen: we doen genoeg, het is veilig genoeg? Voor opkomende ziekten zoals het Schmallenbergvirus wordt nu wel gecommuniceerd: dit risico bestaat en we hebben er het volgende aan gedaan, maar we kunnen niet uitsluiten dat er een uitbraak komt.

Afronding

Ter afronding zijn aan de deelnemers twee vragen gesteld: welk inzicht heeft deze workshop opgeleverd en wat wil je graag boven water houden van wat je hier gehoord hebt? Een selectie uit de reacties:

- Is het nu wel of niet goed dat er interdepartementale verschillen zijn? Is het noodzakelijk om bij gelijke risico's op een gelijke manier reageren? Ethische dimensie aan discussie toevoegen zou goed zijn, is het gerechtvaardigd dat we met gelijksoortige risico's verschillend omspringen? Ook gelijksoortige risico's blijken bij nadere analyse toch heel verschillend te zijn.
- Probeer maatregelen in veiligheidswinst uit te drukken. Durf te zeggen dat het veilig genoeg is.
- Een sterke minister is goud waard! Maar elke minister moet hard trekken om een keer 'Nee' te zeggen, en als je dit telkens geïsoleerd op één onderwerp doet is het altijd moeilijk. Het zou meer effect hebben als er een samenwerking met andere beleidsterreinen zou zijn, dus dat de ene minister 'genoeg is genoeg' zegt en dat andere bewindslieden dat ook doen op een onderwerp van henzelf.
- De Raad van State noemde in zijn advies over de Omgevingswet drie verschillende soorten integratie: procedureel, materieel en instrumenteel. Die indeling biedt aanknopingspunten voor vernieuwing op risicobeleid.
- Meer afweging op financieel-economische gronden, bijvoorbeeld een MKBA, zou goed zijn. Dat geeft niet het hele antwoord maar vormt wel de rationele basis onder een politiek besluit. Financiën en de directies FEZ zouden actiever kunnen worden om risicoanalyses te combineren met financieel-economische analyses.
- Benchmarking is een handig instrument om overreactie te voorkomen, vergelijk jezelf met anderen binnen en buiten Nederland. Als je al in de top scoort, waarom dan nog verder verbeteren?
- Bij IenM merkte de minister op dat ze heel andersoortige voorstellen kreeg van oud-VROM dan van oud-VenW, men blijkt heel verschillend met risico's om te gaan. Daarom is de directie Risico's en Veiligheid gesprekken begonnen over die verschillen. Het is noodzakelijk om gemeenschappelijke taal en begrippen te ontwikkelen. Niet om één vaste norm in te voeren (dat is niet haalbaar), maar om meer inzicht en transparantie over de normen te krijgen. Er komt ook een sessie met best practices. Dergelijke gesprekken zouden ook over departementen heen gemaakt moeten worden, maar dat is nog lastiger. In wezen komt uitwisseling van beste crisisaanpak ook niet echt van de grond omdat departementen zich kwetsbaar voelen door een vergelijking.

C Grotere bijeenkomsten met een gemengd publiek

15 Startconferentie 20 juni 2011

Deze conferentie op 20 juni 2011 in Sociëteit De Witte had als doel om de risico-regelreflex te bespreken en om oplossingsrichtingen te inventariseren. Er waren 86 deelnemers en voorzitter was Peter van Lochem (directeur Academie voor Wetgeving). Als sprekers traden naar voren Olav Welling, André Kleinmeulman, Donald Macrae, Sybe Schaap en Hans ten Hoeve. Er waren twee discussies in de zaal. Donald Macrae sloot af met observaties over wat hem gedurende de middag was opgevallen.

1. Inleiding

Olav Welling

De meeste mensen zijn verbaasd dat de directeur Organisatie en Personeelsbeleid Rijk opdrachtgever is voor dit project. Misschien moet ik dat even toelichten. Want als we kijken naar wat ik hiervoor gedaan heb, dan begrijpt u het misschien iets beter. Ik heb bij de Rijksgebouwendienst gewerkt. Ik ben verantwoordelijk geweest voor de bouwregelgeving bij het ministerie van Wonen. Ik heb het project omgevingsvergunning WABO een tijd lang mogen trekken en ik heb een jaar of vijf bij de VROM-inspectie mogen werken.

Het afdekken van risico's

Het is mij gaan intrigeren hoe het gaat met risico's en verantwoordelijkheden. Een van de voorbeelden die ik regelmatig noem is de toiletdeur. Dat is in feite de vraag: hoe groot is het risico dat er een gebouw wordt gerealiseerd zonder toiletdeur als we dat niet op zouden nemen in de bouwregelgeving. Die kans is klein. Toch hebben wij in het bouwbesluit staan dat een toilet een deur moet hebben. Er staat zelfs in hoe hoog die deur moet zijn. Dat komt omdat alle deuren dezelfde hoogte moeten hebben en daarom heeft de toiletdeur ook die hoogte. Ik heb in één van mijn eerdere functies mogen proberen deze regel uit het bouwbesluit te krijgen. Ik had toen een vergaderzaal waarin allerlei belangenvertegenwoordigers aanwezig waren vanuit bewoners, aannemers, architecten en vanuit bouw- en woningtoezicht et cetera. Daar was toch ruim driekwart van de aanwezigen ervoor om deze bepaling in het bouwbesluit te handhaven. Daar was de omgekeerde redenering bij: als we het toch allemaal doen dan is het toch ook niet zo erg dat het in de regelgeving staat. Dit type voorbeelden blijft mij intrigeren.

Als je er wat verder naar kijkt, zie je dat de overheid heel veel wordt aangesproken op het afdekken van allerhande risico's en het lijkt alleen maar toe te nemen. Als u kijkt naar welke regels er waren toen u vijf of tien jaar was en welke regels er nu zijn om uw kinderen van vijf en tien jaar te beschermen tegen van alles en nog wat, dan zult u echt zeer verbaasd zijn. En hoe komt dat toch dat de overheid de neiging heeft om elke keer weer te zeggen: ik zal dat risico wel voor u afdekken? Dat vind ik een uiterst intrigerende vraag en als ik zo kijk naar hoeveel mensen op dit soort bijeenkomst afkomen, dan zijn er meer mensen die dit een interessante vraag vinden.

Is het een probleem?

Er zijn ook mensen die zeggen: "Is het erg?" Dat is inderdaad een goede vraag om bij stil te staan. In een heleboel gevallen kun je zien dat het afdekken van risico's heel hoge kosten met zich meebrengt en tegelijkertijd willen we dat die overheid weinig belasting heft. Je ziet ook dat de maatregelen die worden

genomen een steeds lager rendement hebben als je kijkt in welke mate ze de risico's afdekken. Je kunt je in een aantal gevallen afvragen of al die extra regels niet leiden tot het belemmeren van technologische innovaties. Hoe vaak komt het niet voor dat technologische innovaties niet mogelijk zijn omdat eerst de regels nog gewijzigd moeten worden. Al met al blijft het onduidelijk wie nu wanneer en waarvoor verantwoordelijk is: op het ene terrein is het op de ene manier geregeld terwijl het op het andere terrein op de andere manier is geregeld. Het is moeilijk om daarin een rode draad te vinden.

Geschiedenis en toekomst van het project

Er zijn eerder hele aardige pogingen gedaan om op dit onderwerp verder te komen. Ik noem bijvoorbeeld de nota die staatssecretaris Van Geel heeft uitgebracht rondom nuchter omgaan met risico's een aantal jaren terug. Maar je ziet toch dat veel van die elementen geen stap verder zijn gekomen. In de periode van de Vernieuwing Rijksdienst kwam dit soort vragen ook op in de Kamer. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Binnenlandse Zaken gezegd: "Ik vind dat u een goed punt heeft en ik neem op me om te komen tot een visie op de rol van de overheid bij het omgaan met risico's."

Toen we ervoor kozen om te stoppen met het programma Vernieuwing Rijksdienst was de vraag: waar is dat het beste onder te brengen binnen de Rijksdienst? Uiteindelijk is ervoor gekozen om dat te koppelen aan de vraagstukken rondom de organisatie van de Rijksdienst. Dat betekent dat dit project onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken plaatsvindt, dat ik als opdrachtgever daarvoor mag optreden en dat het een projectteam is waar niet of nauwelijks iemand van BZK in zit. Dat is denk ik ook logisch bij dit type onderwerp. Het helpt helemaal niets als de minister van BZK een visie op dit onderwerp heeft. Het gaat er juist om dat een heleboel mensen binnen de Rijksdienst en bij voorkeur ook daarbuiten een visie op dat onderwerp hebben.

We hebben uiteindelijk afgesproken dat we aan de slag gaan met een project voor ongeveer twee jaar, wat natuurlijk moet leiden tot die visie maar daarnaast ook ertoe moet leiden dat we een beter inzicht moeten krijgen in hoe het werkt. Hoe gaat het na bijvoorbeeld een incident, de roep in de media, de roep in de Kamer en hoe leidt dat dan vervolgens tot regels. En in welke gevallen heeft dat uiteindelijk niet tot regels geleid en welk mechanisme heeft in dat kader gewerkt. Dus de bedoeling van dit programma is om meer inzicht te krijgen in het vraagstuk en om dat niet met één departement te doen, maar om dat juist met zoveel mogelijk mensen tegelijkertijd te doen. We zullen ons daarbij wel moeten focussen. Dus we hebben in eerste instantie gezegd: "We richten ons vooral op de fysieke veiligheid." En we willen het ook niet alleen een hobbyactie voor ambtenaren laten zijn, maar we proberen in het gehele de wetenschap nadrukkelijk te betrekken en in gesprek te gaan met politici en journalisten over het mechanisme en hun rol daarin. Het aardige is dat men in het buitenland denkt dat wij voorop lopen op dit terrein. Daarom is er ook vanuit het buitenland erg veel belangstelling voor deze vraagstukken. Dat biedt ons tegelijkertijd de mogelijkheid om mensen in het buitenland waarvan wij denken dat ze er meer verstand van hebben dan wij, naar Nederland te krijgen.

2. Nulrisico organiseren. Het onmogelijke kan... onmogelijk... we moet het trouwens niet willen...

André Kleinmeulman (plaatsvervangend secretaris-generaal ministerie van VWS, voormalig inspecteur-generaal)

Risico's in de gezondheidszorg

Ik ben er niet van overtuigd dat wij alle risico's weg kunnen organiseren en dat moet ook niet. Dat kom ik nu op een heel andere manier tegen bij de volksgezondheid. U moet zich voorstellen dat de uitgaven voor de AWBZ fors stijgen. Dat is nu ongeveer 23 miljard euro. Over enkele jaren is dat 30 miljard. Daar zitten twee risico's aan vast: dat we het met elkaar niet meer kunnen betalen, en dat we op een gegeven moment tot de keuze moeten komen dat de risico's voor de volksgezondheid van mensen ouder dan tachtig jaar niet meer geborgd kunnen worden, dat de overheid daar niet meer in treedt en dat daar geen behandeling meer plaatsvindt. Wie welk risico nemen wil is gelukkig in dit opzicht politiek. Maar dat is ook risico's managen in de samenleving: welk risico neemt iedereen? Het beeld dat ik hier wil schetsen is dat we het burgers en instellingen zelf willen, moeten en kunnen laten organiseren.

Risico's, regels en reflexen

Als je het hebt over de risico-regelreflex dan heb je het over drie woorden. Risico's: die zijn er altijd geweest. Honderden jaren geleden waren die veel hoger dan nu. Alleen wist men het niet eens en dus werd geaccepteerd dat er heel veel mensen stierven en doodgingen. Regels: regels zijn ook maatregelen wat mij betreft, bijvoorbeeld om bij een dierziektecrisis drie kilometer rondom bedrijven te ruimen. Dat is ook risicomangement. Er waren ook andere filosofieën in die tijd, namelijk we ruimen dit hele land met 110 of 120 miljoen kippen. Dan is alles op en beginnen we weer opnieuw met een nieuwe veehouderij op het gebied van kippen. Dat hebben we niet gedaan, want we vonden dat risico niet acceptabel voor de samenleving.

Risicoparadoxen

Er is steeds meer kennis over mogelijke risico's

De hele discussie begint als je het over risico's in de samenleving hebt. Het gaat dan over het zogenaamde beleefde risico. We weten steeds meer. We weten wat nano's zijn. Dat zijn miljoenen van micromillimeters en daar kunnen we tegenwoordig al dingen over zeggen. Dat konden we een aantal jaren geleden helemaal niet. Nu denken we dat de verpakking van melk en wat daar net in dat randje van het pak zit ook nog ergens in de melk terecht komt. Dat kunnen we nu meten en dan gaan we zeggen dat dat een risico is. Dus drink die melk niet meer of maak een ander pak.

Er zijn steeds minder risico's

Er zijn echter, en dat is mijn stellige overtuiging, steeds minder risico's. We hebben zes en een half miljoen auto's en rijden miljarden kilometers. Dat is enorm gegroeid. Tegelijkertijd willen we nog steeds van 1400, naar 800, naar 700 verkeersdoden, en als het eventjes kan naar nul. Ik vind dat volstrekte onzin, want dat gaat op een gegeven moment niet meer. Dat heeft te maken met de wet van de afnemende meeropbrengst. Je kunt steeds meer investeren in de veiligheid van een auto. Het kost allemaal geld. Willen we dat risico eigenlijk wel dragen? Het is veel veiliger geworden op de weg, maar toch gaan we steeds maar door om miljarden te investeren in de verkeersveiligheid. Volgens mij is het eerlijk om op een gegeven moment te

zeggen: dit is het risico dat u loopt als u in de auto stapt. Alleen is dat niet bespreekbaar en zijn steeds minder risico's acceptabel.

Steeds minder risico's zijn acceptabel

Een ander voorbeeld is de voedselveiligheid. We accepteren steeds minder risico's met voedsel, terwijl die risico's er normaal allemaal in zitten. Voedsel is een levend iets. De EHEC-bacterie zit erin. Er zijn nog 300 andere EHECS als ik het goed heb geleerd. Daar doen we wat mee, maar aan driekwart kunnen we niets doen. We moeten het accepteren.

Steeds meer risico's zijn beheerst door (technische) voorzieningen

Steeds meer risico's zijn deels beheerst. Ik gebruik vaak als voorbeeld de HPV-entcampagne, omdat we daar als VWS mee te maken hebben. Dat was een campagne om jonge meiden in te enten tegen een bepaalde ziekte die ze nog kunnen krijgen. Daarvoor moeten ze dan drie keer geënt worden. Dat gebeurde op een volstrekt niet-bijdetijdse manier. Daardoor wilde geen jongedame die entcampagne. En het risico van HPV werd door een actiegroep volstrekt in een ander daglicht geplaatst zodat de campagne mislukte. Toch kunnen we ziektes wel beheersen, want we enten al 35 jaar voor heel veel verschillende ziektes. Er zijn nog een paar oudere ziektes, zoals de bof, die nu weer opkomen omdat we gewoon geen inentgedrag meer kennen. We weten het niet meer want we hebben het nooit gehoeven. Dat risico komt weer terug. En we hebben het allemaal wegverzekerd, want dat betaalde de overheid allemaal. Dat is nu nog steeds trouwens. Dat is het rijksvaccinatieprogramma.

De proportionaliteit van de maatregelen is volledig uit beeld

Ik heb de BSE-crisis meegemaakt. In Engeland is vijftien miljard Engelse pond gestoken in het bestrijden van de BSE-crisis doordat het vlees niet naar andere markten mocht en allerlei testen moesten worden uitgevoerd. Ik geloof dat ze nog steeds niet helemaal zijn afgeschafte. Wat is de afweging tussen het risico, het maatschappelijke nut en de maatregelen?

Er zijn teveel regelreflexen bij de overheid na incidenten en risico's

In mijn praktijk heb ik gezien dat er teveel regelreflexen zijn. We reageren overal op met 'er moet iets gebeuren.' We proberen dat in ons domein tegenwoordig wat te verminderen. Na het incident met de EHEC-bacterie is vanuit VWS steeds geprobeerd zo terughoudend mogelijk te reageren, om het te 'containen' zoals dat heet, en niet gelijk weer maatregelen te verzinnen. Je moet wel de boel in de gaten houden, maar je moet niet meteen zeggen dat er nieuwe regels komen. Het bedrijfsleven heeft nu zelf een initiatief genomen in de voedselteelt doordat zij alle groenten laten testen op EHEC. Dat klinkt misschien wel aardig, maar men weet niet waar men aan begonnen is, want er zijn nog veel meer van dit soort bacteriën. Als alle groenten daarop onderzocht moeten worden dan worden groenten in Nederland onbetaalbaar. Je kunt je dus afvragen of de reflex van het bedrijfsleven om dit te gaan doen, nadat in Duitsland 30 mensen overleden zijn aan EHEC, nog wel een duurzame oplossing is. Als je de boel kookt en netjes behandelt en die dingen die dan garnering zijn wat anders behandelt, dan zijn we er ook vanaf. Dan kost het niet heel veel geld voor de samenleving en in dit geval voor de ondernemers.

Politiek en media zijn misleidend in crisis- en incidentsituaties

Vaak hebben de politiek en de media een regelreflex bevorderende impuls. Ze maken het lijden veel groter. Ze vergroten risico's uit. En politici willen daar mee scoren, want dat is hun opdracht. Ze moeten een bepaalde performance laten zien in de samenleving en in de media. Elke seconde wordt tegenwoordig geteld door fractiemensen in de Tweede Kamer. Dat leidt er toe dat de overheid (het bestuur maar ook het ambtelijk apparaat) kiest voor maatregelen waarvan je je achteraf afvraagt of dat nu had gemoeten. Ik noem deze ontwikkelingen altijd de risicoparadox, want ze leiden er aan de ene kant toe dat er minder risico's zijn en aan de andere kant dat we denken dat het toch meer moet worden aangepakt.

Risicoperceptie bij burgers, bedrijven en instellingen

Burgers willen nog steeds nulrisico

De burgers willen het niet leren. De perceptie 'we willen eigenlijk geen risico maar we moeten het toch accepteren' is heel moeilijk over te brengen. Dat lukt dan ook niet vaak. Dan wordt gezegd: "Gaat u maar rustig slapen." Maar men wil toch steeds weer geen risico. Alleen willen ze ook niet het risico zelf dragen, het verzekeren. Ze willen weinig betalen voor dekking van het nulrisico.

Burgers willen weinig risico zelf dragen en niet betalen voor dekking nulrisico

Om dit te illustreren is er het voorbeeld van de ziektekostendiscussie. De ziektekostendiscussie die wij nu voeren in de samenleving en in de politiek is samen te vatten als p maal q . Er is het pakket. Dat is waar je voor verzekerd bent. En er is q . Dat is volume. Dat volume groeit want wij worden allemaal grijzer. Dus die kosten lopen op. Alleen zijn wij met zijn allen niet bereid om het risico te dragen, door een groter eigen risico te nemen dan wel eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dat durven we niet, want daar is de collectieve verzekering voor. Aanvullend kan dan nog wat maar eigenlijk willen we dat niet, want dat doet de overheid dan.

Perceptie is beleving maal gekende feiten en eigenbelang risicodragende persoon/groep. Dat verandert niet.

Dit kan het beste geïllustreerd worden met behulp van het voorbeeld van de Moerdijkbrand. De perceptie van de burger is: 'hoe kijk ik er tegenaan als ik dicht bij Moerdijk woon? Ik zie die wolk maal wat ik ervan weet.' En dat geldt voor alle partijen. Dat geldt voor het RIVM. Dat geldt voor de burger. Dat geldt voor de veiligheidsfunctionarissen die daar toen een rol speelden.

Risico's van het bedrijfsleven zijn deels verzekerd

Er was een bedrijf in Moerdijk dat risico's wel of niet goed verzekerd had, maar dat bedrijf had een andere perceptie van het risico dan de gemeente Moerdijk en de gemeenten aan de andere kant van het water in Dordrecht. En dat zal niet veranderen in mijn ogen. Dat gebeurt gewoon. De mensen hebben een ander belang. Het bedrijfsleven verzekert zich voor een deel wel tegen risico's. Dat is ook niet altijd, want dan komen ze ook bij de overheid terecht.

De risicoperceptie en het risicobesef van bedrijven wordt vergroot door accountability, overwaaien angelsaksische sue cultuur, transparantie en consumentenactie

De sue cultuur uit de Verenigde Staten is hiernaartoe overgewaaid. Dan heb je transparantie en consumentenacties. Ik gaf twee voorbeelden. Radar had een heel programma gedaan over dierenwelzijn in slachthuizen.

zen. Ze hebben daar een enorme beweging in gang gezet, met het verdoofd slachten tot gevolg. Die invloed is heel groot. Bedrijven realiseren zich beter dat ze aangesproken worden en dat voor risico's steeds vaker dan vroeger naar de rechter wordt gegaan. Dat geldt trouwens ook voor de overheid. Wij worden steeds meer aangesproken door elke maatregel die de minister neemt in de volksgezondheidssector. Als de maatregel van de minister in het Staatsblad komt dan ligt er een brief aan de rechtbank en dan staat er: "Wij zijn het niet met u eens en wij willen dat risico niet dragen. U, overheid, bent verantwoordelijk om het risico te dragen."

Het afwentelen van risico's, ook door bedrijven, blijft een systeemrisico

Bedrijven en instellingen wentelen risico's graag af. Dat gebeurt via je verzekering. Een verzekeringsmaatschappij zal in de kleine lettertjes zoveel mogelijk van het risico op de consument afwentelen. Meestal lezen wij het allemaal niet goed en denken we dat het wel goed geregeld zal zijn.

Proportionaliteit in acties

De Mexicaanse griep laat duidelijk het verschil zien tussen overreactie en onderreactie. De minister koos voor voorzorg en dus voor aankoop van vaccins tegen de Mexicaanse griep, terwijl het risico achteraf veel kleiner bleek te zijn. Maar achteraf is het makkelijk om te zeggen: "Minister, u heeft 300 miljoen euro weggegooid."

Perspectief op risicomangement voor de overheid

Wat geef je nou mee voor het risicomangement van de overheid. Is daar dan perspectief voor? Kunnen wij dat eigenlijk wel? Of zitten wij altijd in die rare spagaat dat we het nooit goed doen en dat de overheid dus altijd of achter de feiten aanloopt, of dingen heeft geregeld die teveel investering en te weinig opbrengst zijn geweest?

Risico's leren accepteren door ze beter te leren kennen en te accepteren

Mijn stellige overtuiging is dat we risico's moeten leren accepteren door ze beter te leren kennen. Bureaus, zoals het RIVM, moeten goed in beeld brengen wat de risico's zijn. Dat is volgens mij de enige oplossing in onze samenleving.

Nulrisico bestaat niet

Je moet laten zien dat risico's bij het leven horen, dat nulrisico niet bestaat en dat we de burgers en consumenten moeten leren en meegeven dat risico nu eenmaal onderdeel is van een samenleving. Er komen hier elk jaar 40 miljoen burgers op Schiphol. Dat er geen onveilig voedsel wordt meegenomen valt nog mee als je kijkt hoe de controle kan zijn.

Wet van de afnemende meeropbrengst

Er is de wet van de afnemende meeropbrengst als het gaat over het steeds maar weer investeren in veilige situaties. U weet allemaal dat de dijken zijn berekend op een keer in de 1300 jaar een bepaalde waterstand. Een keer in de 10.000 jaar mag half Nederland overstromen. Je kunt nog vijftien keer rekenen. Het kan dus twee keer in een dag of twee dagen gebeuren en je kunt zeggen het komt helemaal niet voor in 20.000 jaar.

En toch hebben we de discussie of die dijken hoger moeten. We kunnen ze niet eens nat houden als het heel droog wordt. Dus dat risico is tegenwoordig groter.

Risico's beheersen primair door de samenleving zelf

Risico's beheersen moet in mijn oordeel meer door de samenleving zelf gebeuren. Ik moet mijzelf verzekeren voor een auto. Waarom moet ik mij niet zelf verzekeren voor aanvullende ziektenkosten. Ik moet mijzelf verzekeren doordat ik niet zo hard rijd in de bebouwde kom. Waarom moet de overheid daar weer rotondes en lampen neerzetten? Waarom neem ik niet meer zelf de verantwoordelijkheid dan dat de overheid weer in die reflex schiet?

De overheid komt pas in beeld voor de echte grote risico's en voor de norm- en kaderstelling

De overheid heeft naar mijn mening twee rollen: echte grote risico's zoals nucleaire of militaire rampen beheersen en een grote overstroming door de zee. De rest moeten we zoveel mogelijk elders, bij burgers en bedrijven, neerleggen. De overheid is er wel voor de norm- en kaderstelling. Je moet als overheid willen zeggen: dit vinden we acceptabel en dan regelt u dit. Leg het alstublieft daar neer waar het kan en zo dicht mogelijk bij burgers en bedrijven. Wij in Den Haag kunnen wel kaders aangeven, maar het echte crisis- en incidentmanagement moet bij burgers en bedrijven gebeuren.

3. Whose Risk – and who decides, when there are so many players?

Donald Macrae (coördinator van UNECE Group on Risk Management, voorheen lid van de Risk and Regulation Advisory Council, was directeur-generaal bij negen Britse ministeries)

Kojumkol

I want to introduce you to Kojumkol. Kojumkol is a hero in Kyrgyzstan. This is his statue in Bishkek, the capital. As you can see he is carrying a horse. It is impressive, but on the other hand: is there a better way of doing it? I feel that Kojumkol has messages for us on the risk regulation reflex.

Ministers like to make big gestures, but at what cost, because the horse is the person who is actually responsible for managing the risk. And whatever risk arises, whatever calamity arises, probably there will be some organization or some group or some individual who is involved in trying to prevent it happening and it will not be the minister. As you can see, the horse is not happy about this situation. The horse is feeling something is wrong here: 'I was bred to do something else. I am good at what I do. So why is this chap holding me up?' And very often, the local government and other organizations feel like that horse when the minister decides that he is going to solve all the problems. So I think there is a lot to learn from Kojumkol and this could become in the future the statue to the risk regulation reflex once we have managed to cure it.

The role of risk in government

Let's have a look at three different approaches to risk that different states have taken and that I have been dealing with.



КОЖОМКУЛ

The Soviet approach

The role of risk in the former Soviet Union was very different to what we take for granted. The system was totally comprehensive. Simply nothing was left to chance. Everything was about process and planning. Officially, you couldn't have any disasters and disasters weren't recorded officially, just to prove the point. So, there was no question of dealing with risk. It was all just a matter of planning. It is extremely difficult to try and move away from that, which is the job we have now in the former Soviet republics. But for 80 years ten of millions of people lived like that and these systems did also achieve other things. So there are alternative ways of looking at risk. Our approach is not universal.

Shari'ah systems

Working in a Shari'ah system is completely different again. It is the opposite of the Soviet system. It is Insha'Allah: if God wills it, then we deal with it and that's it. That is one way of approaching the issues. In Scotland there is a move to try and have an additional test when you are looking at regulation. Instead of regulating to prevent something happening, what about contingency planning to deal with it if it happens? Sometimes that may be a better approach, because very often things don't actually happen. Mind you, Shari'ah systems can go further than that. I have had arguments with some clerics who quoted Sura 31 verse 34: only Allah knows what tomorrow will bring - and therefore risk management is trying to manage the future and is actually haram and you should not be doing it.

OECD flexible risk-based approach

The third option is what we do in OECD countries. Our approach is to plan for the future. And it is the job of government to plan the economy, to plan for defence and to plan for the big ugly issues like climate change. The trouble is: we are also planning for the small things. That's where the difficulty comes in.

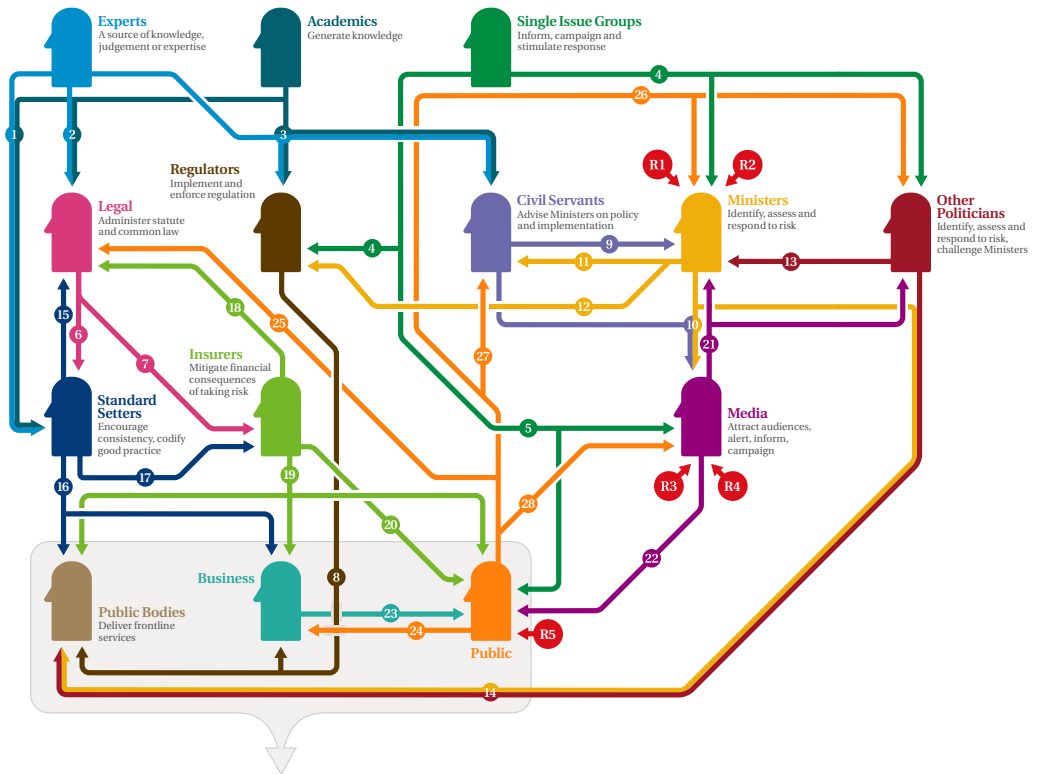
Public Risk

One of the reasons you asked me here is because of the work that we did in the UK with the Risk and Regulation Advisory Council. Essentially, we were the trial run for the Risk and Responsibility program here in the Netherlands. We tried to look at the risk regulation reflex, which we called public risk. It is whatever the public thinks government should be doing something about. Therefore it can be anything. It is extremely unpredictable. What we quickly realised is that this is a very complex issue.

The Risk Landscape

Therefore, we started looking at systems. For us the risk landscape explains the risk-regulation-reflex. That also explains why our discussion was covering so many different, but valid and interesting and valuable points. There are so many different actors involved in it and there are many people who have an interest in developing risk. They all interact with each other. The key point is that civil servants and ministers are only two of the many players. They don't control it. They are just players. This is a theme I will keep coming back to.

The Risk Landscape

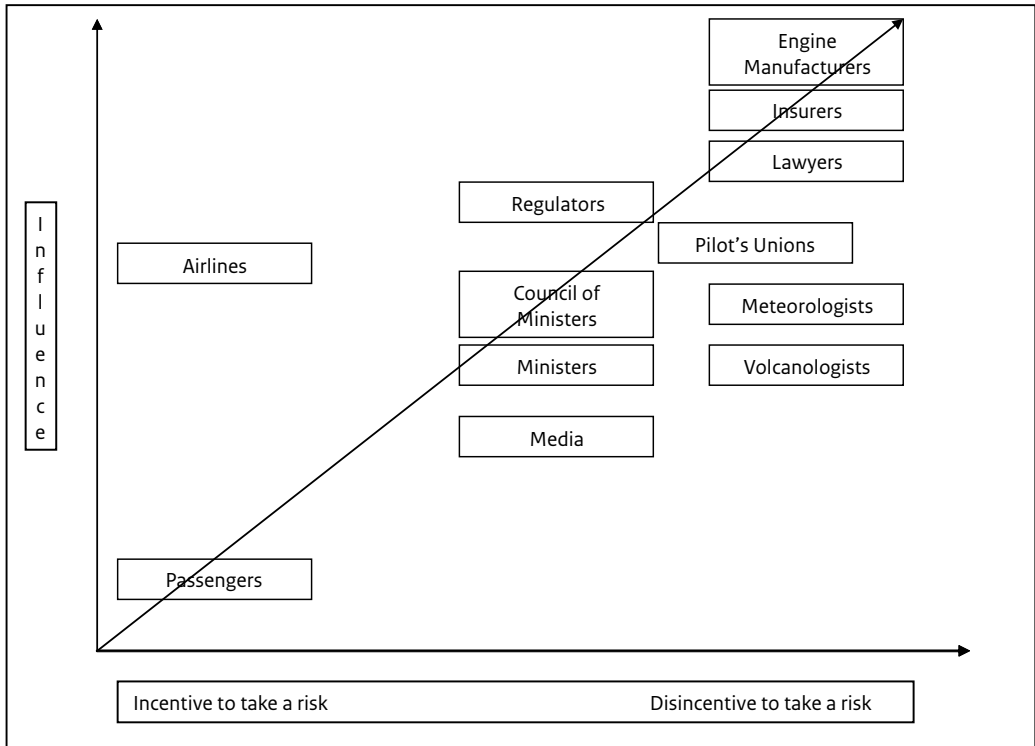


The behaviour and actions of Business, Public Bodies and the Public are shaped by the interactions shown in the Risk Landscape

The Ash Cloud

Last year this volcano in Iceland created a massive incident of public risk and it had an international dimension. At the start it was all about safety. So it was simple for ministers: “We will never compromise safety; safety is our top priority.” But after two days, people were saying: Yes, I want to be safe, but I want to be safe somewhere else. How do I get there?” So the public’s anxiety was about getting back into the air instead of just safety.

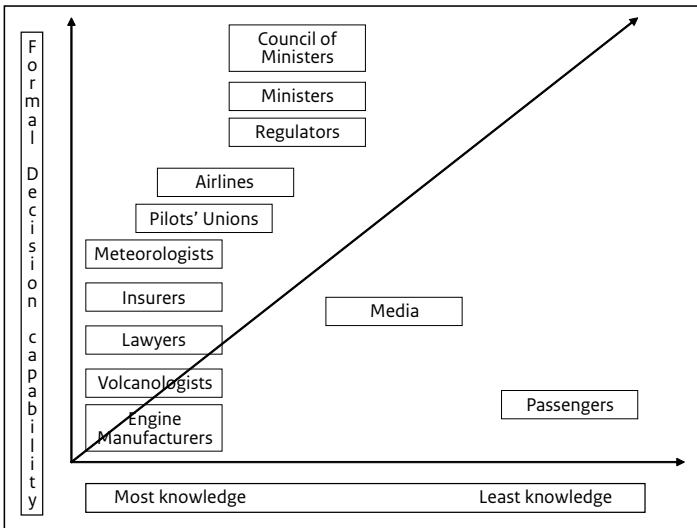
Influence and incentive



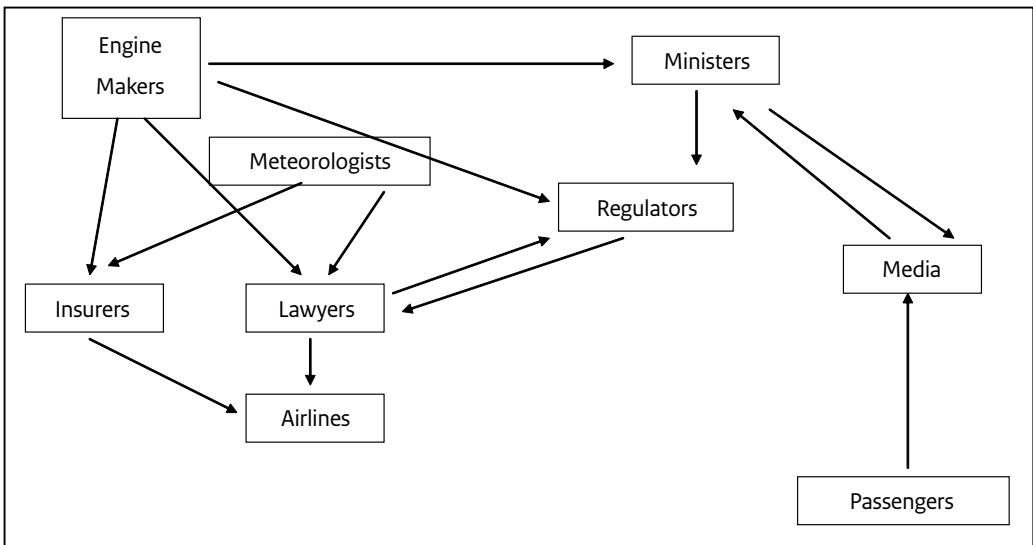
Now, if you analyze it, on one axis we've got the degree of influence over the decision. And on the other axis the incentive to take a risk and disincentive to take a risk. When you look at all the players, the government and the Council of Ministers couldn't control this. The key ones are the engine manufacturers. They are the only ones who know what will happen if that engine goes through the ash. But why should they take a risk? As you go through it, the bodies with an incentive to take a risk, such as passengers and airlines, had very little influence over the decision.

Decision-making and knowledge

Another graph is comparing the amount of knowledge with the formal decision-making. And again, the Council of Ministers is the one that can make key decisions, but they don't really have enough knowledge. It keeps coming back to the engine manufacturers.

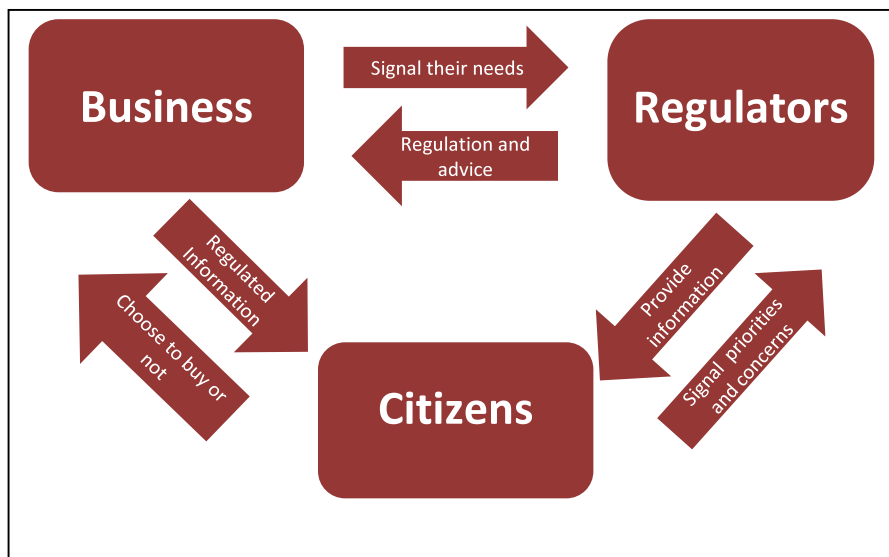


The decision tree and lessons for regulation



So the decision tree for this is something like that. The point about this is to get away from the idea that dealing with these sorts of issues is simple. It is not a binary issue. It is not just the government deciding to

do something or not. It is much more complex. The government is only one of many players. The government often cannot control what is happening and that has to be recognized if you are looking at a sensible solution. This is now starting to work through more widely in the regulation world.



This is a slide from the Local Better Regulation Office, which is a UK institution that is part of the government, but which operates at the level of local government in trying to look at how regulation has an impact on business on the ground. So it is not like Actal looking at administrative burden. It is not looking at the rulemaking level. It is looking at what happens day-to-day. And its view is that regulation is about relationships and not about rules. The rules are the easy things to deal with. Politicians and civil servants find it easy to play around with rules, but what matters is how things work in practice. And just as the risk landscape showed there are all these different players, this is a much simpler version. It is just looking at three players: business, regulators and citizens. But it is still trying to get away from the idea that just because you enact a law something is going to happen. Well, something will happen, but it won't necessarily be what you want.

Other international developments

What else is happening internationally?

OECD

The OECD is now looking for a new direction in regulatory policy. And they have published their draft recommendations and there is one on risk regulation. And people have to respond by the end of this month. But OECD is still very much in the classic economist mode of looking at regulation. It is highly abstract, highly theoretical and they have not got down to the level of what actually happens in practice.

So it may be that this conference can make some suggestions for what the OECD paper on risk regulation might say. I think that is one of the things we are looking at.

UN Economic Commission for Europe

The UN is also looking at risk management and regulatory systems. And Jan is along with me one of the members of a Group of Risk Management in the UNECE. And what we keep emphasizing is the importance of assessment: not just risk identification, but assessment, proportionality. What is needed? It is not just a matter of identifying a danger and doing something. The assessment is what is important.

UK Institute for Government: system stewardship

It may be that a lot of this discussion about risk is just confusing the issue that really all we are talking about is better policymaking. I belong to a group of Director-Generals in the UK, the Policy Reform Group, that looks at developments in policymaking. And we also work quite closely with the UK's Institute for Government which has recently produced a report on better policymaking. What both of us are coming around to is just as illustrated in the risk landscape: we are dealing with complex interactions of people and we must get away from thinking of policy as a top-down abstract exercise.

What the Institute for Government is suggesting is the topic of systems stewardship. Look at what happens to the system once you make your intervention. Don't just say: here is the solution applied and go away. You try something, see how the system adapts to it, see how all the other players adapt to it and then you try something else. So it is an ongoing process of stewardship and monitoring as opposed to a simple intervention and some assessment. Instead of putting all the work into planning before you make the intervention, you put some work into it so that your idea is not totally stupid, but you put most of the work into managing it once it is in place.

“Big society”/Small State

The UK is trying to reduce the size of the State, as are many other governments. Reflection on the growth over the 13 years of Labour Government has indicated that much of the growth came from volunteering to fix more and more social problems.

The move towards “Big Society” is intended to leave delivery of social outcomes more to Civil Society, with the government more in an enabling role. There is no top down plan but instead various reforms are beginning to unlock changes. Big Society has been very controversial in the UK, because nobody understands what it is. The Prime Minister has not explained it properly. There is no clear vision. He keeps trying to explain it. It is unusual for a major government program to be launched four times by the Prime Minister. And there probably will be a fifth, because people still don't understand it. But there are signs that it is working. We are starting to see some of the vague things he describes as the big society, starting to come about, starting to emerge from a few actions that were taken. Some actions over parents having more control over schools. Some proposals for local communities having more control over police forces. Some of the reforms in health service.

Concluding remarks

The main message that I want to give is that there are lots of ways of dealing with risk, but government is probably less powerful than it thinks it is. It does not have the answers and even if it has it can't deliver them, because they have to be delivered through so many different networks and relationships in society.

And therefore you can't deal with it top down with big interventions. You have to get involved in the nuts and bolts. You have to get involved in the relationships.

4. Bestuurlijke omgang met risico's

Sybe Schaap (Eerste Kamerlid voor de VVD, bijzonder hoogleraar Water policy and governance TUD, voormalig voorzitter van de Unie van Waterschappen)

De vraag die centraal staat is hoe je als overheid vanuit een bestuurlijk circuit om moet gaan met risico's. Daarvoor is het van belang om te weten wat risico's zijn. Ik zal in ieder geval één sprekend voorbeeld geven uit de waterveiligheidssector.

Irrationale reacties op risico's komen voor in alle delen van de samenleving. Dat is een constante en daar moet je altijd waakzaam voor zijn. Wij weten de kansen dat iets fout gaat niet goed te beoordelen en te waarderen, laat staan de gevolgen. Daar wil ik straks vanuit een filosofische habitus wat verklaringen voor proberen te geven. In ieder geval valt het schatten van de kans dat iets zich voordoet, dus niet alleen de frequentie maar vooral ook de betekenis, erg tegen.

Risicotolerantie

Vrijwillige risico's

Er wordt gezegd dat een burger over het algemeen een nulrisico eist. Ik denk dat dat niet waar is. Zeker op het gebied van vrijwillige risico's zijn burgers behoorlijk tolerant.

Ik heb in Amsterdam gestudeerd en gewerkt. Als je ziet hoe men zich daar op de fiets door de stad beweegt, dat is compleet krankzinnig. Maar het gebeurt wel en het lijkt mensen helemaal niets te interesseren wat dit kan veroorzaken bij henzelf of bij de andere weggebruikers. Hetzelfde geldt voor autorijden. Wij zijn geneigd tot roekeloos gedrag als we in de auto stappen. Ook daar zijn we geneigd om eigen en andermans risico te verwaarlozen.

Kijk ook wat er in de sport gebeurt. De mens vertoont daar buitengewoon gevaarlijk gedrag. Ik heb zelf gemerkt hoe makkelijk je dat doet. Ik heb één keer in mijn leven een dag op de skilatten gestaan, op de Alpe d'Huez met een paar mensen uit de waterbouw. We gingen direct naar de top van de berg en daar val je dan naar beneden. Dat gaat goed en dan nog een keer, en nog een paar keer. Het is in statistische termen gezien totaal onwaarschijnlijk dat we met zijn zessen schadevrij weer thuis zijn gekomen.

Ook in de gezondheidssfeer zijn we als het erop aankomt heel erg roekeloos. De EHEC kun je vermijden, althans dat probeer je uit alle macht. Maar let goed op hoe we met onze koelkast en onze gootsteen omgaan en met een heleboel andere zaken: hoe we graag veel drinken en roken en weet ik wat. Nogmaals, we zijn buitengewoon roekeloos, maar dan verwijt je het jezelf en dat moet ook allemaal kunnen.

Voor die onzorgvuldigheid voor het privaatarisico bestaat naast morele appels eigenlijk maar één oplossing: een sterke regeldwang en handhaving door de overheid. Dat doen we ook op alle niveaus. We dwingen verkeersmaatregelen keihard af. Er zijn harde acties wat het roken betreft met het rookvrij verklaren van van alles en nog wat.

Onvrijwillige risico's

De essaybundel 'Veiligheid boven alles?' gaat heel diep in op de vraag wanneer wij krenzig worden. De burger is heel tolerant als het over risico's gaat die hemzelf te verwijten zijn. Maar als anderen iets verweten kan worden komt de schuldvraag en aansprakelijkheid op, tot in het absurde. En dan verwacht men dat de overheid de risico's minimaliseert en dan ontstaat ook die intolerantie jegens de restrisico's. Hoe kan dit nu allemaal?

Factoren die een risico-regelreflex kunnen veroorzaken

Kleine kans/grote gevolgen weegt zwaarder dan andersom

Er zijn een paar constanten, waar je als overheid goed rekening mee moet houden en waar je ook niet in moet trappen. Het eerste is de factor drama. Een grote kans met kleine gevolgen trekt weinig aandacht. Daar zit niet genoeg collectief drama achter. Dat raakt ons gemoed nauwelijks als we het niet in directe kring meemaken. Dan kan je dus met veel ratio uitzoeken hoe je daar de kans dat iets gebeurt kunt terugdringen.

Het wordt heel wat anders als je een kleine kans hebt met grote gevolgen. Dan hoeft de som van een kleine kans met grote gevolgen lang niet zo groot te zijn als een grote kans met kleine gevolgen. Maar grotere gevolgen is drama en dan dreigt overreactie, zeker als het in de verwijtbare sfeer terecht kan komen. Zie het voorbeeld met de EHEC-bacterie. Zijn 30 doden veel? Als ze in één keer vallen is dat redelijk veel, maar voedselvergiftiging heeft de hele geschiedenis door altijd plaatsgevonden en vindt nog altijd plaats. Dat gebeurt weliswaar op enorme schaal, maar dan zijn het eenlingen en heb je weinig reactie. In de zoektocht naar een schuldige zie je dat alleen al suggesties genoeg zijn om tot draconische gevolgen te kunnen leiden. Dus de hele tuinbouwsector in Europa is plat komen te liggen. Dat is het gevolg van een risico waar zoveel drama bij zit.

Verbeeldingskracht

De menselijke verbeeldingskracht heeft geleid tot prachtige kunst en hoogstaande wetenschap. Maar verbeelding kan zich ook richten op risico's en dan spelen zaken als angst, ongrijpbaarheid, onzekerheid en fantasie een enorme rol. Dan zijn er vaak niet eens feiten meer nodig om een compleet drama te kunnen maken en alle proporties uit het oog te verliezen.

Louise Fresco zei naar aanleiding van het EHEC-incident dat als die verbeelding eenmaal loskomt, dat dan iedereen erin meegaat. Dat geldt ook voor de autoriteiten en dat leidt dan tot een politiek van preventieve paniek. Terwijl je pas preventief moet gaan werken als je zeker weet wat de oorzaak is, en hoe je die kan beheersen met maatregelen.

Dus die verbeeldingskracht is een enorme factor. Daarom kan kernenergie zoveel losmaken: het is onzichtbaar en je weet niet hoever het doorwerkt in het milieu. Die ongrijpbaarheid van de gevolgen brengt overreacties op gang. Een koelbloedige risicoanalyse, waar voor alle energieproductie op een rij wordt gezet wat wel en niet verantwoord is, valt dan weg. Bijvoorbeeld het afwegen van kernenergie tegen het gebruik van steenkool vindt eigenlijk veel te weinig plaats.

Voorbeelden

Overstromingsrisico

Zolang een samenleving nog ongecompliceerd in elkaar zit, reken je gewoon uit wat een hectare grond kost en wat de gebouwen kosten. Je zet mensenlevens op waarde en dan weet je wat de potentiële schade is. Na de overstroming bouw je alles weer op en gaat het leven door. De nieuwe catastrofes die zich aandienen hebben hele andere gevolgen. Die zijn erg moeilijk te meten, maar kunnen leiden tot totale ontwrichting, zowel economisch als fysiek en psychisch. Een voorbeeld is wat zich heeft voorgedaan in New Orleans, waarbij een dergelijk gebied bijna niet meer op orde is te krijgen.

Terrorisme

Maar anderzijds zie je dat wij preventieve maatregelen treffen die veel kostbaarder en ingrijpender zijn dan het risico zelf. Bijvoorbeeld terrorisme. Terreurbewegingen zijn sluipmoordenaars en kunnen gemakkelijk paniek veroorzaken, maar de kans dat een terreuraanslag je hier raakt is ongeveer nul. De gevolgen zijn over het algemeen redelijk beperkt. De Twin Towers was een grote uitzondering, en hoewel de kans dat zo iets nog eens gebeurt heel klein is, slaat dan toch de verbeelding toe. De eerste reactie van president Bush was: "This is war." Het werd natuurlijk pas oorlog door die uitspraak. Daarmee werd het terrorisme volledig in de kaart gespeeld, want die paniek was hun doel.

Dan komen de maatregelen en is er overal een gigantische overreactie. Dat is in het groot maar ook in kleinere maatregelen. Daarom staat de hele wereld nu vol met beveiligingscamera's. Je kunt geen vliegtuig meer in of je wordt drie keer doorgelicht. Er is twee keer een grote oorlog verklaard. Alleen al in Irak zijn oneindig veel meer doden gevallen als gevolg van de maatregelen tegen het terrorisme dan de terroristen ooit voor elkaar zullen krijgen. Ook heeft de strijd tegen het terrorisme misschien wel honderd keer zoveel gekost als het terrorisme zelf aan schade heeft veroorzaakt. Als we nuchter hadden beseft dat het af en toe gebeurt, dan was er ook niet zoveel aardigheid meer aan voor die terreurbewegingen om zo iets te doen. Dus de verbeeldingskracht gaat hier op een gigantische manier met onze emoties en ons verstand aan de haal.

Klimaatverandering

Nu kom ik even in de overstromings sfeer terecht met de klimaathype. Verandert het klimaat dan niet? Ja, dat verandert zeker. Maar in deze klimaattheorieën worden apocalyptische beelden geschetst en je ziet dan ook dezelfde overspannen reacties komen. Ik heb zelf gelobbyd voor een nieuw deltaplan, dat nodig is vanwege een lichtelijk verslechterde risicosituatie hier in Nederland: als er een keer een dijk doorbreekt, is dat een klap voor het bedrijfsleven. Ik had toen geen moment aan het klimaat gedacht, maar het rapport van Veerman zette heel zwaar in op klimaatveranderingen die ons te wachten staan. Dan krijg je de discussie tussen de gelovigen en de ongelovigen. Het is jammer dat als je niet oppast een dergelijke discussie helemaal uit het lood wordt getrokken. Wereldwijd krijg je voortdurend die beelden dat de zeespiegel misschien gaat stijgen en dat er wat moet gebeuren.

Ik ben in mijn oratie in Delft wat dieper ingegaan op het feit dat de werkelijke achtergronden van de overstromingsrisico's totaal geen aandacht trekken. Want er kunnen wel degelijk catastrofale dingen gebeuren: erosie, sedimentatie, grootschalige bodemdaling in de geurbaniseerde deltagebieden. De

zeespiegel komt misschien met een halve centimeter per jaar omhoog, maar voor twintig centimeter bodemdaling bestaat geen aandacht. Het is gevaarlijk dat we reageren op beelden en hypes. Over 20 tot 30 jaar moeten wij grote geurbaniseerde gebieden ontruimen omdat ze zover onder het zeeniveau zijn gezakt dat ze niet meer te redden zijn. We laten dat gewoon gebeuren en steken alle geld in CO₂ reductie. Ik zeg het nu allemaal een beetje provocerend, maar dit speelt heel sterk mee in de afwegingen.

Advies

Bij deze werking van de verbeeldingskracht is het aan het publieke domein, zoals de overheid en de grotere media, om de rust en de ratio te bewaren: blijf kalm, een beetje stoïcijns, en blijf vooral goed nadenken. Neem er de tijd voor en zoek zorgvuldig uit wat er werkelijk aan de hand is en wat je eraan zou kunnen doen.

Wees op basis van risicoanalyses open naar de bevolking en vertel rustig hoe het zit. Ik heb op mijn gebied wel tegen mensen verteld dat als wij boven de norm uitkomen (dat was in mijn gebied een kans van eens in de 2000 jaar), dan vallen er doden. En als u vindt dat dat niet mag gebeuren, dan gaan we die dijken nog veel zwaarder maken, maar dan moet u wel betalen. Daar hebt u geen zin in en dus accepteert u zelf ook dat er doden kunnen vallen. Zulke bijeenkomsten gingen wel eens een beetje rumoerig, maar ze verhelderden wel waar het om ging. Je moet eerlijk met die thematiek omgaan en benadrukken dat er altijd een restrisico is. Vanuit een dergelijke houding kun je namelijk maatregelen nemen en investeringen doen waar deze het meest renderend zijn. Je kunt je geld niet aan alles uitgeven en dus moet je het aan de beste bestedingen uitgeven. En zorg er vooral voor dat de maatregelen die je treft niet veel schadelijker zijn dan het risico zelf. Restrisico's bestaan en dus zal er af en toe wat gebeuren. Het beste wat je kunt doen is daar achteraf wat van te leren.

Het woord noodlot is al gevallen. Ik denk dat het ook heel goed is dat in die sfeer van restrisico enige herwaardering van het noodlot komt. Met name de oude Grieken hadden dat tweeënhalve duizend jaar geleden al goed in de gaten. Zij wisten namelijk dat, wat je ook probeert, het onheil zich toch kan voordoen. Dat was dan de macht van de oergodheid, de chaos, over de verstandige inrichting van de wereld. Die chaos kwam af en toe tevoorschijn. Dan moet je vooral geen schuld bij anderen leggen. Een klein beetje berusting in wat zich dan voordoet is alleen maar goed. Die oude Griekse schikgodinnen, de Moirae, hadden een hele bijzondere positie. Ze waren ver verheven boven de mensen, maar ook boven de goden. Ze waren zelfs verheven boven de oppergod Zeus en hij bewaakte toch de politiek-bestuurlijke orde.

De conclusie is dat hoe goed je het ook regelt, de chaos en het noodlot toch altijd weer de kop opsteken. Het zou goed zijn als de burger maar ook de bestuurlijk verantwoordelijken zich dat realiseren.

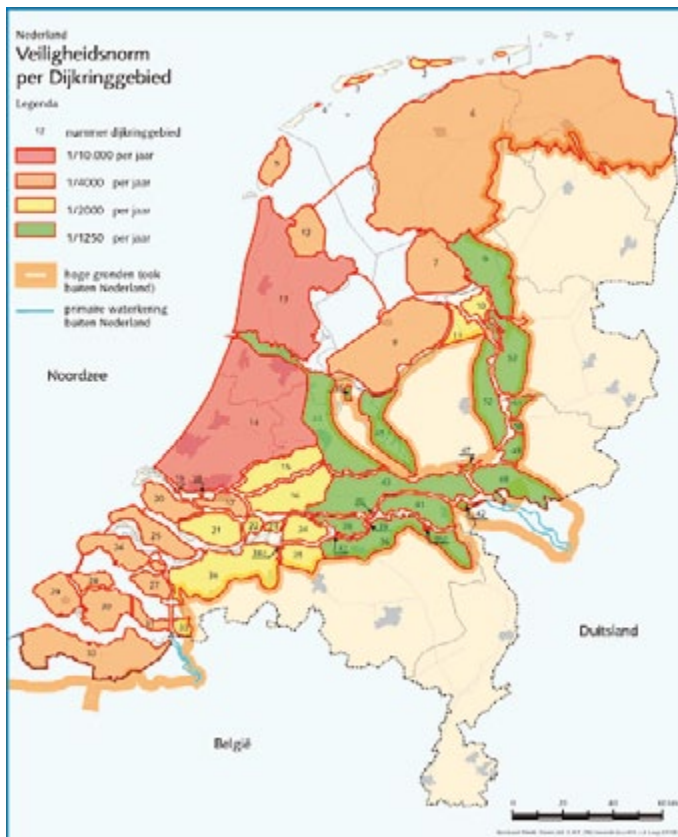
5. Waterveiligheidsbeleid

Hans ten Hoeve (programmamanager ministerie van I&M)

Ik wil laten zien hoe we bij het Deltaprogramma omgaan met risico en risicoacceptatie. Ik neem u mee met lijnen zoals we die op dit ogenblik aan het uitzetten zijn.

Waterveiligheidsbeleid

Ik begin binnendijks, want naar mijn smaak wordt buitendijks gedefinieerd door de manier waarop wij binnendijks hebben gecreëerd met de bescherming met waterkeringen en met de wettelijke bepaling van het beschermingsniveau. Dan zie je hier het kaartje.



Dat is de instructie van de zogenaamde dijkringen. Daarvan zijn er een groot aantal in Nederland en met name in de laaggelegen delen van Nederland. Wat u ook ziet zijn de hoge gronden waar die dijkringen niet nodig zijn. Er zijn er een kleine vijftig. Na de ramp van '53 is dit systeem ingesteld om met verschillende

beschermingsniveaus Nederland te beschermen tegen overstromingen. Bij het rivierengebied is dat 1 op 1250 tot 1 op 10.000 voor grote delen van Noord-Holland en Zuid-Holland. Dat is gebaseerd op een jaren zestig afweging van wat het te beschermen goed en personen-aantal is. Dat is wettelijk ingesteld en dat wordt tot op de dag van vandaag gehandhaafd.

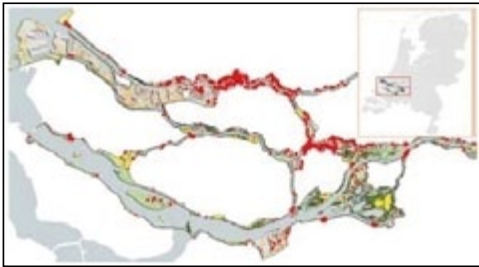
Het totale waterveiligheidsbeleid is gericht op preventie, het voorkomen van overstromingen. Wij werken met zogenaamde overschrijdingskansen. Statistisch kijken we ernaar dat iets mag gebeuren eens in de zoveel jaar. Dan gaan we ervan uit dat het mis gaat. En hoezeer het misgaat en of we daar nog op kunnen sturen is tot op de dag van vandaag geen beleid. We hebben een uitvoerig en omvangrijk hoogwaterbeschermingsprogramma samen met de waterschappen om die situatie te handhaven en dijken mee te laten groeien met de veranderende omstandigheden.

Buitendijks gebied

De andere kant hiervan is dat delen van Nederland, ongeveer 2%, niet beschermd wordt op deze manier. Dat noemen we het buitendijkse gebied. Laat ik eerst iets zeggen over de functie van het buitendijkse gebied. Waar binnendijks het deel is dat beschermd moet worden zegt de wet dat het buitendijkse de functie heeft van een bergings- en afvoercapaciteit om ervoor te zorgen dat we het water buiten houden. De waterbeheerder weegt af of bepaalde activiteiten van bedrijvigheid, wonen of werken toegestaan zijn. Hij kijkt of die capaciteit intact blijft en bewaakt dat. Het is dan vervolgens ook onbeschermd gebied. Je zit daar volledig op eigen risico zeggen we dan. We spreken ook hier niet van een overstroming maar van een zogenaamde hoogwatersituatie. Dus het is voorzienbaar, maar er zijn daar toch grote verschillen. In een groot deel van Zuid-Limburg en Noord-Brabant hebben we onbedijkte delen van het riviergebied.

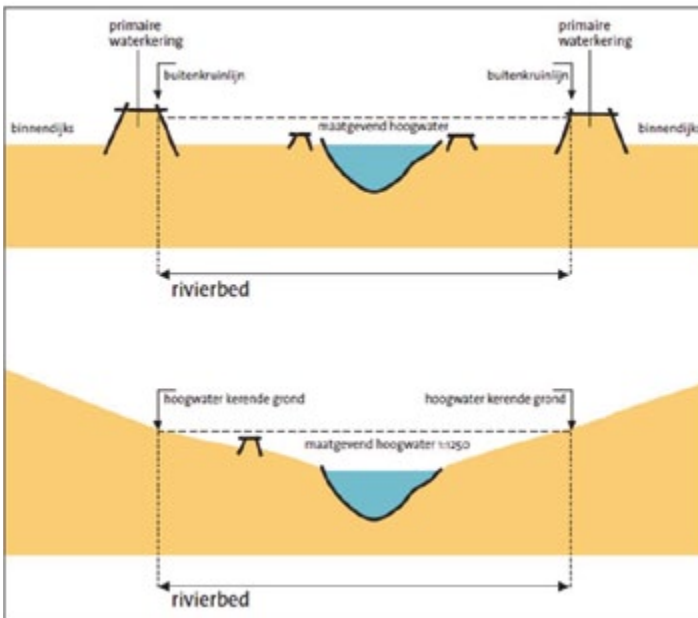


Dat is een heel andere situatie dan bijvoorbeeld het plaatje van de omgeving Rijnmond met de Drechtsteden waar we hele grote stukken buitendijks hebben. Maar dat is een heel andere situatie dan de onbedijktte situatie. Je kunt niet in algemene zin spreken over het buitendijks gebied.



Vier deelsystemen

Ik maak in het algemeen het onderscheid tussen bovenrivieren die zoals het plaatje laat zien zijn te verdelen in bedijkt en onbedijkt, benedenrivieren die altijd zijn bedijkt en waar je ook werkt met de invloed van de zee. Dat is trouwens in het licht van klimaatverandering ook een aparte factor. Verder hebben we ook nog een buitendijkse situatie bij de kust. Dus bij kustplaatsen zijn er ook veel buitendijkse ontwikkelingen. Dat is toch wel weer een aparte problematiek. Maar zo hebben we ook situaties in grote wateren: IJsselmeer, zuidwestelijke delta.



Hoewel er ook wel veel gebouwd is buitendijks, kun je toch zeggen dat het niet echt een gevaarlijke situatie is als ik dat zo mag zeggen. Wat er zich bevindt heeft in de regel een plek gevonden die vrij hooggelegen is, waar je ook hele beperkte schade kunt krijgen en waar we denken dat je op dit ogenblik hele kleine of verwaarloosbare slachtofferrisico's loopt mits je natuurlijk een systeem hebt dat mensen op tijd gewaarschuwd worden en eventueel geëvacueerd worden. Het is een wat onduidelijke situatie, maar het algemene beeld is dat het niet al te gevaarlijk is.

Het is soms wel een lastige en wat moeilijk acceptabele situatie voor partijen. Met een bedijkte situatie weten de meeste mensen: daar ligt de dijk en als ik aan die kant van de rivier zit dan heeft dat een zekere evidentie. Maar in het onbedijkte gedeelte is nog een heel aparte discussie, omdat daar niet zo evident is tot waar het water kan komen. Er is een steeds kleinere kans dat het hoger komt, maar waar het uiteindelijk ophoudt en of je ook dan redelijkerwijs die risico's voor eigen rekening hebt en daar rekening mee moet houden is onzeker. Dat is ook een heel onduidelijke situatie.

Huidige situatie

Er is geen wettelijke bescherming. Vervolgens zie je dat er onduidelijkheid is en die groeit op dit ogenblik bestuurlijk. Er is ongemak. Het Rijk zegt tot op vandaag heel consequent: zo is de situatie en niet anders. Maar gemeenten en met name ook waterschappen voelen zich steeds minder comfortabel bij die situatie voor het geval dat het misgaat. Er is ook een toenemende ontwikkeling en druk op het buitendijkse gebied. Dus zij kijken ook naar de toekomst en zeggen: "Wat komt er op ons af; kunnen wij aansprakelijk gesteld worden voor nieuwe ontwikkelingen?"

Eén van de belangrijkste testcases is het grote stedelijke project stadshavens. Op de plek van de voormalige haventerreinen in Rotterdam ligt de grootste binnenstedelijke herstructureringsopgave en stedelijke ontwikkelingsopgave voor de toekomst. Dat levert dus voor waterschappen en gemeenten een nieuwe vraag op, namelijk "wat moeten wij hier nu mee?" Vervolgens is er onvoldoende inzicht in de huidige risico's.

Uitdagingen voor het buitendijks bouwen

Wat als het mis gaat?

De vraag is wat het betekent als je grootschalige nieuwe ontwikkelingen gaat toestaan. Grote aantallen mensen komen misschien niet in een situatie met heel hoog water, maar komen misschien toch in gevaarlijke situaties terecht, zoals wanneer mensen in en uit huizen gaan. Wat levert het dan op als er water staat of water komt? Dat is een relatief nieuw verschijnsel, omdat tot nu toe wat zich buitendijks bevindt relatief kleinschalige ontwikkelingen waren.

Risico van milieuschade

We merken nu we aan dat traject bezig zijn dat er eigenlijk vrij weinig zicht is op milieurisico's in het buitendijkse, met name in het Rijnmond-Drechtstedengebied. We kennen daar wel milieuwetgeving om ervoor te zorgen dat bij een calamiteit vanuit de installatie vervuild water niet verder in het milieu komt. Maar omgekeerd, dat water vanuit hoogwatersituaties installaties onder water zet, wat vervolgens leidt tot

mogelijk lekken en verspreiden van schadelijke stoffen, is voor zover wij weten nog een beetje onbekend terrein. Dat vraagt in ieder geval aandacht voor de toekomst.

Bescherming van buitendijkse functies

Behalve vitale en kwetsbare functies zijn er ook meer kleinschalige gebruiken van de ruimte, zoals politiebureaus of kinderopvang. Het beeld is niet dat erg veel van die functies zich buitendijks bevinden, maar we weten het niet zeker. Er is ook geen beleid om te zeggen wat wel en niet kan.

Het Nationaal Waterplan

Er is een beleidsvernieuwing gekomen van het Nationaal Waterplan. Enerzijds gaan we van preventie (dus alleen zorgen dat er geen overstroming komt) naar een benadering met meerdere lagen. Dus dan gaan we ook kijken of we iets kunnen doen aan de beperking van gevolgen. Dat wil zeggen dat we nu voor het eerst oog krijgen voor als het mis gaat, primair voor binnendijks. Voor buitendijks kijken we ook wat daar aan zou kunnen gebeuren, maar daar blijft het uitgangspunt: je zit er op eigen risico. We hebben in de afgelopen tijd onderzocht of je dat zou moeten veranderen. Het lijkt erop dat er geen echte aanleiding is om dat uitgangspunt te veranderen.

Contouren van nieuw beleid

Hoe kun je zorgen voor een goede risicocommunicatie? Dat is wat ons betreft de eerste lijn om op in te zetten. Op dit ogenblik ontbreekt een systeem om inzichtelijk te hebben wat, waar en wanneer er buitendijks iets kan gebeuren. Dat lijkt wat ons betreft het eerste om voor te zorgen.

Ten tweede zou er in een gevaarlijke situatie een regionale dan wel een lokale afweging moeten zijn ten aanzien van de manier waarop je bouwt. Een en ander gebeurt op dit moment al. Zuid-Holland gaat samen met Rotterdam en de waterschappen en de Drechtsteden een afwegingssysteem ontwikkelen met voldoende ruimte voor maatwerk. Dan zie je dat lokaal die verantwoordelijkheid wordt gepakt. Vervolgens kijken we of we gemeenten behulpzaam kunnen zijn als ze bepaalde zaken toch willen borgen in een bestemmingsplan of mogelijk zelfs in het bouwbeleid.

De vierde lijn zou zijn dat je ook stimuleert om een zo goed mogelijke invulling en gebruik van het buitendijkse gebied te krijgen. Dat is belangrijk, ook voor het imago. Dan zou je ook meer kunnen kijken naar marktwerking in plaats van regelgeving om tot een hele goede inrichting te komen.

Inspiratie uit Hamburg

Ik sluit af met inspiratie uit Hamburg. Daar zijn natuurlijk andere verhoudingen en bestaat een iets andere situatie, maar er zijn toch parallellen te trekken. De stadstaat heeft gezegd: wij willen heel proactief met een inrichting van het buitendijkse gebied komen. Dat doen ze niet met regelgeving. Ook zij zeggen: je zit er op eigen risico. Maar ze pakken het initiatief om met goede stedelijke plannen de grootschalige stedelijke herstructurering 'state of the art' uit te voeren.

Dan zie je een aanpak voor grote stedelijke gebieden die onder water kunnen komen te staan. Eerst kan de eerste laag, de eerste etage, helemaal vrijgemaakt worden en met schotten kan de zaak goed waterdicht worden gemaakt. Vervolgens kunnen hulpdiensten als dat nodig is via een bruggetje in het hele gebied

komen waardoor evacuatie mogelijk is. Dit is dus een andere manier dan in de reflex van regelgeving te duiken. Je kunt ook op die manier een adequate aanpak tot stand brengen.

6. Plenaire discussie

(samenvatting van uitspraken tijdens twee plenaire discussies)

De reflex

Een deel van ons probleem is dat we zo nerveus en angstig zijn geworden. We zijn de kluts kwijt omdat er wel gevaren zijn, maar risico's is een zelf bedacht fenomeen in ons hoofd. Misschien moet je als overheid wel denken: laten wij eens kijken of we burgers weer om kunnen leren gaan met het tragische of met het noodlot, met het idee dat het nu eenmaal allemaal niet beheersbaar is.

De overheid kan daar zelf een begin mee maken. Als je het benadert als risico dan suggereer je daar al mee dat het kenbaar en daarmee beheersbaar is en dat hoeft niet zo te zijn. Het verhaal suggereert nu dat het beheersbaar is als je regels hebt gemaakt. Zo komt het ook bij veel burgers over. Maar de realiteit is natuurlijk anders. We gaan te onberedeneerd naar de regel toe en weten dan op een goed moment zelfs niet eens meer voor welk doel die regel was.



Die risico-regelreflex heeft twee kanten. Er is een goede kant aan, namelijk dat we wat doen waardoor het toch minder gevaarlijk wordt in de samenleving met minder slachtoffers. Er zit ook een andere kant aan. Als we er namelijk te ruimhartig gebruik van maken en iets te snel in risicotermen stoppen, dan krijgen we al heel snel de effecten zoals meer regelgeving, veel meer kosten en misschien ook allerlei tegengestelde effecten waardoor je helemaal niet meer bereikt wat je wilt.

Gebruik maken van de reflex

Ongetwijfeld zitten er onder ons velen die ook zelf een institutioneel belang hebben bij iets vanuit de overheid in het omgaan met regels en met risico's dat ervoor zorgt dat we even de calamiteit afwachten om onze voorstellen in te dienen om onze eigen dienst te versterken. Je houdt er rekening mee dat er een regelreflex is en daar pas je je eigen tactiek op aan.

We horen hier veel mensen praten over emoties, over volk dat vraagt om maatregelen en wispelturige politici. Maar er is ook nog zoiets als het bedrijfsleven dat om zuiver commerciële regelen vaak naar de overheid gaat en zegt: "Er zijn boosaardige concurrenten en als je die mensen regels oplegt, nationaal en internationaal, dan is onze concurrentiepositie steviger en dan verhogen jullie ook de veiligheid."

Normen en maatschappelijke verwachtingen

Het is heel belangrijk om vanuit de overheid en vaak ook in een combinatie van diverse bestuurlijke lagen, vooraf af te spreken welke norm je hanteert. En dat is erg moeilijk, want uiteindelijk komt het op de hamvraag neer: hoeveel heb je ervoor over. Naarmate je dat loslaat en die norm niet uitdrukkelijk vaststelt, of wek je het idee dat ieder veiligheidsrisico ook oplosbaar is.

Er zijn natuurlijk onderwerpen zoals tunnelveiligheid waarbij je niet aan de burger kan overlaten of hij wel of niet door die tunnel gaat rijden. Dus van de overheid mag verwacht worden dat daar een norm voor wordt vastgesteld. De overheid zou ook expliciet moeten maken wat je ervoor over hebt en waarom het is zoals je het ziet. Dat vraagt iets van ambtenaren en politici.

Is een politiek acceptabel risiconiveau vast te stellen? Ik weet dat je heel vaak een risico economisch kan afwegen en kunt kijken naar de incidenten en gevolgen, maar als er direct iets gebeurt dan schiet je weer de andere kant op. Ik merk zelf op mijn beleidsterrein dat het heel lastig is om het maatschappelijk geaccepteerd risiconiveau uiteindelijk vast te stellen.

Toch hebben we een heleboel regels waar eigenlijk ingecalculeerd is dat er doden vallen. Dat kun je calculeren en je kunt economisch een omslagpunt bedenken. Bij waterveiligheid hebben wij de discussie gevoerd: hoeveel doden zijn acceptabel als een dijk doorbreekt. Als je dat vraagt aan bestuurders die in die polder verantwoordelijk zijn, dan wordt altijd gezegd: nul. Dus het is ook heel erg lastig om op een gegeven moment te zoeken naar de maatschappelijke acceptatiegraad. En dan bestaat nadrukkelijk de neiging om dan alles dicht te regelen. Dat wordt verkocht als: "U bent veilig; gaat u maar slapen." Vervolgens is dat de setting van waaruit mensen redeneren, zij voelen zich dan beschermd door die overheid. Terwijl we weten dat we een stelsel in stand houden dat die garantie nooit kan geven, want het leven bestaat uit risico's.

Dilemma's rond EHEC

In het geval van EHEC was sprake van een zeer virulente bacterie waardoor heel veel mensen stierven en ernstig ziek werden. Men wist niet wat er aan de hand was. In eerste instantie leek het afkomstig van komkommers. De Duitse overheid heeft komkommers uit de markt gehaald, en daarna sla en tomaten. In Nederland heeft de Kamer gevraagd om dat ook in Nederland te doen. De minister van VWS heeft dat niet gedaan, want er zijn goede maatregelen te treffen door goed te bereiden, goed te koken, schillen, wassen etcetera. Wat gebeurt er vervolgens bij het publiek? Het publiek maakt zijn eigen afweging en pas daardoor zijn die economische consequenties gekomen.

Toch was de werking van de Duitse uitspraken over mogelijke oorzaken enorm. En dat moet een overheid niet doen. Je had namelijk nog tien factoren kunnen bedenken waar het aan had kunnen liggen. Dan slaat de verbeelding toe, de verwijtbaarheid en dan komt deze spiraal op gang die geleid heeft tot misschien wel een miljardenschade.

Anderzijds: zonder die waarschuwing waren er misschien nog veel meer mensen ziek geworden en hadden nog veel meer mensen chronische klachten gekregen. En waar lag dan het verwijt? Het is een heel moeilijk dilemma waar je in zit. Als je een gerede verdenking hebt kun je dat niet achter je houden. Je zult er toch transparant in moeten zijn. Soms heeft dat economische consequenties waarbij uiteindelijk de volksgezondheid voorop staat.

Drie goede voorbeelden

Het antibioticumgebruik in de veehouderij leidt tot resistente bacteriën die ook de volksgezondheid kunnen schaden. Er is een hele sterke roep om kant en klare, pasklare oplossingen vooral ook vanuit de Tweede Kamer, waarvan wij bij nadere beschouwing zeggen dat ze niet leiden tot een goed resultaat. We proberen in plaats daarvan juist de veehouders en veeartsen te bewegen tot een gedragsverandering. We monitoren ook op lange termijn in hoeverre dat leidt tot een verbeterd en meetbaar resultaat. Dat gaat in de verdere toekomst toch wel leiden tot een beter resultaat dan het zuiver schieten in reflexen, zoals het verbieden dat veeartsen nog antibiotica verkopen.

De reactie op de zedenzaak met de crèche in Amsterdam was een prachtig voorbeeld. De burgemeester zei daar als leider dat hij eerst goed inzicht wilde hebben, en tegelijk was hij heel empathisch in de reactie op wat die ouders allemaal door het hoofd spookt. Dat had een enorm effect. Dat vond ik in ieder geval een voorbeeld van een bestuurder die wist hoe het hoort. Een kleine kanttekening is dat hij daarna wel een gigantisch blik handhavers open trok.

Een voorbeeld waar we het anders hebben gedaan was naar aanleiding van de Amercentrale, toen in 2003 de steiger instortte waardoor vijf mensen om het leven kwamen. Toen kwam natuurlijk de vraag naar voren: heeft de Arbeidsinspectie de tekeningen van die steigers gecontroleerd, en of die mensen de certificaten wel hadden etcetera. Dat hadden we niet. Toen werd ook wel aan ons gevraagd om overal dit soort steigers te gaan controleren. We hebben gewoon kenbaar gemaakt dat dit volstrekt onmogelijk was, omdat wij daar niet genoeg inspecteurs voor hebben en trouwens ook niet de expertise. We hebben toen wel aan werkgevers en werknemers gevraagd om zelf met een richtlijn te komen en dat hebben ze gedaan. Er is inmiddels

een catalogus waarin precies een rekenmethodiek staat. Die is in Nederland nu behoorlijk algemeen bekend en die wordt ook gevolgd. Dus dat is een andere manier van reageren op een dergelijke calamiteit.

Paternalisme versus handelingsperspectief

Het is nog wel heel erg vanuit onszelf gedacht: wat moeten wijzelf als Den Haag of als andere overheden dan in risico-inschatting gaan doen. Ik denk dat het verhaal over het buitendijks bouwen veel meer aangeeft dat als je expliciet die verantwoordelijkheid voor die afweging ook bij de burger legt, hij dat ook best zelf kan. Wij zijn nog best paternalistisch in de risico-inschatting door de afweging ook bij de departementen te houden.

Burgers begrijpen inderdaad heel weinig van kansen en effecten. Maar het is tot nu toe volstrekt onbewezen dat er in het omgaan met risico een type risico zou zijn waar burgers slechter mee om zouden kunnen gaan. Als we nu eens goed kijken naar de wijze waarop burgers met risico om kunnen gaan, dan kunnen zij veel meer risico's aan dan wij denken. Hoewel de cirkel is dat wij met zijn allen naar elkaar en vooral naar de burger wijzen, ligt het misschien wel veel minder aan die burger dan aan onze perceptie van die burger. Hoeveel risico kan een burger of ondernemer verdragen? Dat heeft heel erg te maken met zijn eigen handelingsperspectief. Bij zogenaamde dijkkringsprekken ging het over wat er moest gebeuren er een overstroming kwam. Een ondernemer zei: "Als ik nu mijn bedrijf zodanig inricht dat ik hier bij wijze van spreken drie meter water kan hebben waarbij ik kan doordraaien als bedrijf en die hele polder moet leeg, mag ik dan gewoon doordraaien als bedrijf en mogen mijn mensen dan gewoon aan- en afgevoerd worden als ik dat ook nog zelf organiseer?" Toen zeiden de aanwezige bestuurders collectief: "Nee, want als wij een ontruimingsbevel geven, dan geldt dat voor iedereen." Dat is toch niet terecht? Als je het hebt over een overheid die adaptief is op een dergelijke situatie en iemand regelt zijn eigen handelingsperspectief is er dan nog ruimte om binnen het systeem dat handelingsperspectief ruimte te geven. Ik denk dat we daar vaak in verzaken.

Als ambtenaren hebben we misschien te weinig lef. Kom ervoor op dat er geen onzinnige dingen gedaan worden. Je zou veel meer naar je DG of je hoofdinspecteur kunnen gaan, liefst voordat de minister een toezegging doet.

Reactie op incidenten

Bij een risico kun je nog zeggen dat het een beetje een construct is, maar bij een grote calamiteit kun je als overheid niet zeggen: ik doe niets.

Er wordt zoals na de ramp in Enschede wel vaak in de media gesuggereerd dat de overheid verantwoordelijk is, zelfs als mensen zich niet aan de regels houden. Dat is dan omdat je bijvoorbeeld niet bijtijds hebt geïnspecteerd en omdat de premier ter plekke zei: "Hier mag niemand nadeel van lijden." Zoiets is een hele dure uitspraak.

Kan de overheid er wel onderuit? Er is mogelijk al gauw op basis van enigerlei reden een verantwoordelijkheid te construeren voor de overheid. En als er verschillende mensen verantwoordelijk zijn, dan zal het bij aansprakelijk stellen toch het meest interessant zijn om richting de overheid te gaan.

James Kennedy, een Amerikaan die in Nederland hoogleraar is, maakte laatst een vergelijking tussen Amerikaanse en Nederlandse politici. Een opvallend verschil is volgens hem het omgaan met emotie. De Amerikaanse politicus en bestuurder gaat als er een grote calamiteit is eerst gewoon rustig op de emotie in. Bill Clinton zei bijvoorbeeld: "I feel your pain". Maar de Nederlandse politicus die in deze cultuur iets minder op die emotie ingaat, gaat gelijk uitspraken doen over hoe dit nooit meer mag gebeuren.

Het zou kunnen dat het beter werkt als de reactie door de overheid veel meer gericht is op een soort van betekenisgeving, zingeving en zorgen dat die ontwrichting van het gewone weggaat en we weer verder kunnen. Wat we nu doen is het op een technische manier omvormen en regels maken voor de toekomst, maar misschien is dat helemaal niet waar de burger op zit te wachten.

7. Closing Observations

Donald Macrae

Why is the subject of risk so popular? One explanation is that risk is the new morality, that in a secular society we don't have enough values to hold society together, but we can all agree on trying to avoid damage. This is only the case in OECD countries. It is not in sharia countries, not in the former Soviet Union and not in plenty of other societies.

Language

This is a very broad subject. At least half the people in the room will agree with what we said and then we can move on to something else and yes, we agree with that too. And we agreed with them and we agreed with them. So it is always a very satisfying discussion until you try and bring it together in a final conclusion. It does range very widely. One of the questions has to be: are we trying to describe too many things?

One of the issues that did keep coming out is language. There are simple slogans like: one hundred percent safety, or: we will never compromise on safety. But we need to distinguish between danger and risk, between a calamity and risk. Instead, we tend to pull it all together when we are talking about risk. I was wondering what would happen, just as a sort of academic exercise, if you took a book on risk and substituted the word risk with 'bad things' and then see if you can make sense of the text: bad things management, bad things analysis, bad things assessment. That may not take you very far. I think part of the confusion about risk, the broadness about the discussion, is that we try to bring too many political issues under the heading of risk.

How much more safety regulation do we need?

I agree with the gentleman that we actually need a lot of that safety regulation. We don't need all of it, but we do need a lot of it and it is useful that we do have some levels of safety. Although as I said earlier, I have been amazed at how mankind can still survive with far less safety than we used to notice.

So we are certainly getting into the luxury levels of safety in our society. But there are things that still need to be done. And particularly in the Netherlands you have got to deal with water. So much of your country is

below sea level. That is a risk you all instinctively understand. You don't have problems sorting out issues about flood management, because that is something that you have been brought up to think about. But that is an area where government does need to manage the risk on behalf of everybody. So there is an area of risk regulation that is perfectly proper for a government to deal with.

Some of the examples we have been looking at have been where they just got that wrong. And that is just a question of bad policymaking. It has not really anything to do with the risk-regulation-reflex debate. It is just plain bad policymaking. So I think another element in what we are discussing is that we need to separate out the technocratic. We have to separate out the bits where government just hasn't done its job very well in terms of designing policy.

So we have got the emotional political bit to deal with. We have got the proper area of government policy to do better on and we have got an interface between the two.

Limitations to what government can do

And we also have the problem of how to deal with it. In the UK we have now finished thirteen years of government by one party, the Labour party, where we have seen the state grow enormously. One of my colleagues said: we can be grateful to the Labour party for having spent goodness knows how many billions of pounds on a wonderful social experiment which has proved beyond any doubt that government can do nothing about teenage pregnancies. And government can do nothing about a whole range of social issues that Labour government took on over the thirteen years saying we will try and solve these problems.

So part of the difficulty is: government is straying into things that they simply can't deal with. Government has to deal with flood defence in the Netherlands, but government is not necessarily the place to deal with teenage pregnancies. So we need some idea of what sort of policy areas are appropriate for government and what policy areas should be left to other bodies or left to society to try and deal with. Again part of the problem with teenage pregnancies is the loss of some older values and that is a problem with a lot of policymaking, where the lack of more fundamental values or shared fundamental values can give rise again to this common theme of avoiding damage however you try to describe it.

Empathy and action

I was very taken with the comment that US politicians will respond to calamity with emotion: "I feel your pain." Whereas Dutch politicians respond with regulation: "I will remove your pain; I will make sure that nobody gets pain again." If there is a large amount of public anxiety, a politician should not simply say to the people: "Well, pull yourselves together, this is stupid; you are being irrational; grow up." But why would they have to respond with regulation, if the Americans can respond with emotion?

Very often the anxiety may not really be about the statistics and the probability and the science. The reaction may well just be about the emotion of being upset that this happened. But government tends to dress it up as something scientific. Now maybe this is another element of using risk in the place of morality. We are trying to get rid of fate in terms of science and blaming somebody. Does that help us? Maybe we need to have a re-estimation of fate. Because fate happens, whether we like it or not.

A non-rational (I don't mean irrational) political phenomenon requires a non-rational political answer such as: "I feel your pain, but we don't need to do anything more about it." That may be part of the answer, but it is very difficult in the culture we now have in many countries, not just in the UK and the Netherlands, for a politician to take that sort of line.

Political response to an outcry for action

How does a politician deal with it if there is this demand for something to be done. If the politician can't just deal with it emotionally, and I don't know whether that would work, then how else to deal with it. The best advice we have always had is: the worst of these issues are always where they are presented as one issue. And any risk issue will have some counterbalance somewhere else. What says the politician if another voice comes up with the alternative argument or with the implications of the costs? If the politician alone says: "Yes, this is terrible, but it would cost too much to do anything about it, that is not acceptable politically. But then somebody else says: "If you do this I lose various liberties." Liberty was another word that came up towards the end. Liberty is involved here as well when government strays into these other areas.

So if there could be the alternative voice to say "yes, but there is this argument too: politicians can succeed," they are then left in the magisterial position of picking one argument or the other. And that is the sort of thing politicians enjoy doing. When there is only one argument, it is difficult for the politician to argue against it. So we need to find ways of giving voice to the range of arguments that are out there. But it all remains extremely difficult. It is still a socio-political phenomenon that has to be dealt with. But I hope that in what I am saying here we can try and see if we can narrow down the range of some of the things that we are trying to deal with. It doesn't remove the problem. But if we can get it into a more manageable size that might help. Thank you for listening.

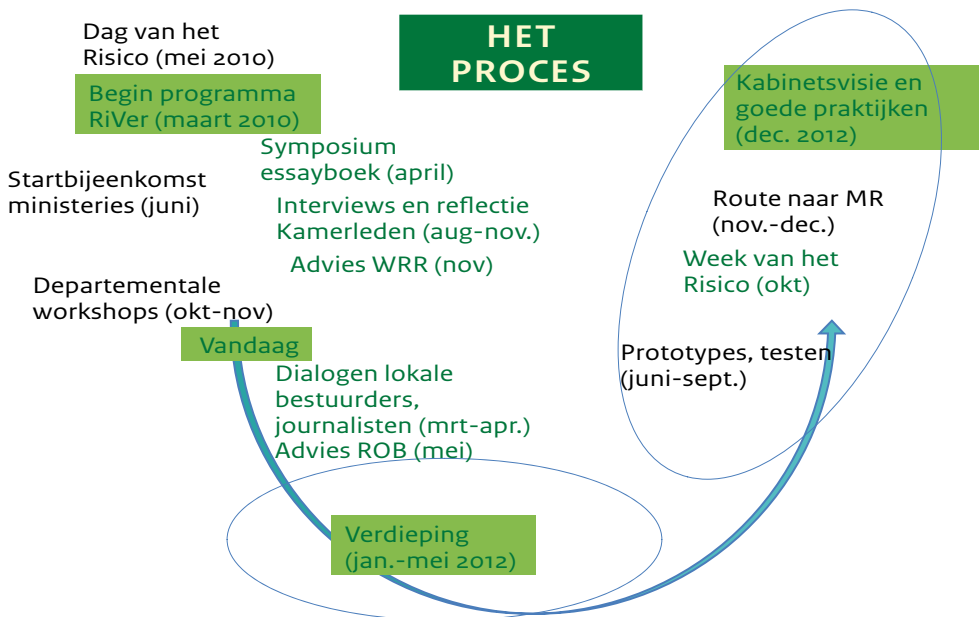
16 Oogstbijeenkomst 5 december 2011

Tijdens de 'oogstbijeenkomst' op 5 december 2011 in Sociëteit De Witte zijn de resultaten uit de departementale workshops teruggekoppeld aan circa 75 deelnemers. Jacques Handelé (Interim-management Rijk) was voorzitter. De voornaamste thema's die uit de workshops naar voren kwamen zijn telkens gepresenteerd door iemand vanuit het programma Risico's en verantwoordelijkheden. Op elke inleiding werd gereflecteerd en met de zaal gediscussieerd. Daarnaast waren er lezingen door Herman van Gunsteren en Donald Macrae. Daan Quakernaat gaf een wervelende presentatie waarvan een verkorte versie hier is opgenomen. De middag werd afgesloten met een paneldiscussie, waarbij de eerdere reflecteerders in gesprek gingen met elkaar en met de zaal.

1. Inleiding

Jan van Tol (programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden, ministerie van BZK)

We hebben anderhalf jaar geleden op deze zelfde locatie de Dag van het Risico gehouden. Dat was een hele levendige conferentie. Vervolgens is afgelopen maart het tweejarige programma Risico's en Verantwoordelijkheden van start gegaan.



In de linker kolom ziet u, zwart gedrukt, de dingen die we gedaan hebben samen met de ministeries die iets hebben met het onderwerp: I&M, EL&I, VWS, SZW, V&J, en Binnenlandse Zaken. Die zes ministeries hebben allemaal iets met fysieke veiligheid en zien ook wel een aanknopingspunt voor dit onderwerp. Na de

startbijeenkomst in juni hebben we dus bij die ministeries workshops gehouden over het onderwerp, over de casuïstiek die daar speelt en de mate van herkenning van het onderwerp.

In de middelste kolom staan in het groen de bijeenkomsten die we hebben georganiseerd buiten de overheid. We hebben bijvoorbeeld in april een symposium georganiseerd in de Academie voor Wetgeving rond een essayboek dat wij hebben laten schrijven en dat aan minister Donner is aangeboden. Een ander wapenfeit is een onderzoek onder Kamerleden, en een reflectiebijeenkomst voor Kamerleden dat georganiseerd is samen met de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR).

Vanaf vandaag naar het komende halfjaar gaan we ook nog een aantal dialogen organiseren buiten de overheid. We gaan een stel journalisten bij elkaar halen om te vragen hoe zij tegen het onderwerp aankijken en tegen hun rol daarin. Er komt een bestuurlijke conferentie voor de vier Randstadprovincies. De provincie Noord-Holland is daar heel enthousiast mee bezig en wij werken er met genoegen aan mee. Verder gaan we samen met de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) een dozijn lokale bestuurders bij elkaar brengen om over dit onderwerp te praten vanuit hun optiek. De ROB is trouwens net begonnen aan een advies over dit onderwerp, dat het stokje overneemt van de WRR. Hun nieuwe rapport van de WRR is vandaag voor u ter beschikking. Met de ministeries willen we ook een soort verdieping gaan doen in het komende halfjaar. Wat dat behelst, daar ga ik aan het einde van de middag nog eventjes iets over vertellen.

Waar gaat dat allemaal naar toe? We koersen naar een kabinetsvisie en naar een set met goede praktijken. Dat moet eind volgend jaar klaar zijn. En daar gaat dan nog aan vooraf dat we wat prototypes maken, wat dingen gaan testen, en in oktober een Week van het Risico gaan organiseren.

De directe aanleiding voor vandaag is de resultaten van die serie workshops bij de zes ministeries bij jullie terug te leggen.

2. Aard en omvang van het probleem

Inleiding door Ira Helsloot (hoogleraar Besturen van veiligheid, Radboud Universiteit)

Aard en omvang van het probleem. Wat is het probleem? Het programma gaat over risico's en verantwoordelijkheden. U zag net op de inleidende sheets staan dat het gaat over de risico-regelreflex. Maar het programma is eigenlijk vanuit een bredere insteek. Het kijkt vanuit een bredere insteek naar de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, maatschappij en de verschuiving daarin. En de achtergrond daarvan (zoals die ook in alle workshops werd onderkend) is dat er sprake is van een verschuiving van die verantwoordelijkheden over de afgelopen eeuwen. U ziet hier een paar van de bijbehorende kreten.



De RRR als uiting van die verschoven verantwoordelijkheid

- RRR is de reflex om na aandacht voor een risico met door de overheid gestuurde interventies te komen
- Dus zeker niet alleen na een ongeval: uitkoop woningen onder hoogspanningsleidingen
- Dus zeker niet alleen 'wetten' maar ook 'praktische bezwaren': inspectie, protocolering & planvorming, schadevergoeding ...
- De aard van de RRR is daarmee de basisgedachte dat 'veiligheid boven alles' staat en onveiligheid daarom om maatregelen vraagt

Vroeger was het eigen schuld, nu is het het falen van preventie. Het standaard voorbeeld: als ik hier van het podium af val dan ligt het niet aan mijzelf, maar aan het feit dat u hier geen hekje heeft aangelegd. Vroeger hadden we honger. Nu zijn we bang. De bekende kreet van Ulrich Beck. Vroeger zagen we vooral onzekerheid als kans en nu is het een bedreiging geworden.

In ieder geval is de breed onderkende uitkomst dat de overheid de klos van dienst is geworden. De risico-regelreflex is daar een soort uiting van. Gedefinieerd in dit programma als de reflex om zodra een risico bekend is geworden daar als overheid een verantwoordelijkheid voor te nemen en in te vullen door met door de overheid gestuurde interventies te komen.

Dat is niet alleen regelgeving. Dat is toezicht, dat is voorlichtingsprogramma's, dat is alles wat de overheid stuurt. En het is zeker niet alleen dat wat er na een incident gebeurt (zoals sommigen dat interpreteren). Een voorbeeldje op persoonlijke titel is natuurlijk de uitkoop van woningen onder hoogspanningsleidingen waar geen incident is, geen incident zal plaatsvinden en waar we toch veel aandacht aan besteden.

Wat voorbeelden van bijzondere interventies

- Hoogspanning: 1,7 miljard maatschappelijke kosten voor het voorkomen van maximaal 1 leukemie geval per 2 jaar
- Legionella: ongeveer €100.000 - € 1.000.000 per DALY voor 250 besmettingen terwijl 80% van de slachtoffers hun besmetting in het buitenland oplopen.
- Gegaste containers: veel inspectiecapaciteit voor een arbo-probleempje met een triviale oplossing
- BSE: 100% controle runderen die **nu** zinloos is

De aard van de risico-regelreflex is daarmee de basisgedachte dat veiligheid boven alles gaat en dat onveiligheid daarmee om maatregelen vraagt. Wat voorbeelden van die risico-regelreflex. Ik noemde al hoogspanningen. Eén punt zeven miljard aan maatschappelijke kosten (want het wordt via TenneT door ons allemaal gedragen) voor het voorkomen van maximaal één leukemiegeval per twee jaar.

Legionella. Het is sinds lange tijd bekend dat het legionellabeleid ongeveer honderdduizend tot één miljoen euro per gewonnen levensjaar kost (volgens het RIVM in 2003). Dat is extreem in vergelijking met andere interventies. En dat terwijl de meeste slachtoffers hun besmetting in het buitenland opdoen.

Gegaste containers. Dat is iets waar de overheid vooral veel inspectiecapaciteit op zet terwijl je het ook anders kunt framen. Namelijk: het is een arboprobleem waar je je dus als overheid helemaal geen zorgen over hoeft te maken, anders dan dat iedereen voordat hij met die containers aan de gang gaat de deuren vijf minuten open laat staan.

Of iets als de honderd-procentcontrole op BSE, ingevoerd op een moment dat BSE een onbekend risico was en dit een redelijke maatregel was, of tenminste leek te zijn. Maar nu vinden wij al jarenlang geen BSE-gevallen meer (of één per jaar), zodat deze controle in deze vorm niet meer zinvol is. Maar hij wordt ook niet snel afgeschaft.

Is dat een probleem? Daar komen uit de workshops zowel ja's als nee's naar voren. Nee, het is geen probleem. Want juist de regels tot nu toe, die overheidsinterventies, zorgen ervoor dat wij nu hier staan met onze gezondheid en onze lange levensduur. Ja, het is wel een probleem. Want vroeger was het zinvol, maar

zoals BSE laten zien zitten we nu in de staart van de verbetercurve en kunnen we dat geld dus beter besteden.

Velen zeggen ook: nee, onevenwichtige besluitvorming is nou eenmaal een politiek voorrecht. Daarbij is het laatste volgens mij ook belangrijk: ja, het is een probleem want als overheid hebben wij een ethische verantwoordelijkheid voor transparante besluitvorming en daar doen wij nu niet altijd aan.

Als je naar de omvang kijkt, is die dan groot of klein? Ook daar een gemengd beeld. Ja, het is groot want het gaat (in absolute getallen die wij daar per jaar aan besteden) om miljarden. Dat is in een tijd waarin we toch op elke euro moeten letten veel geld. Anderen zeggen: nee, het is een kleine omvang want als je gaat kijken dan leiden de meeste incidenten helemaal niet tot onevenwichtige interventies.

Maar daar kun je anders naar kijken na een incident, na een echte crisis. Dan vertoont het meeste beleid tenminste elementen van onevenwichtigheid. En een bekend argument (dat al een aantal keren wordt geroepen) is: het is überhaupt niet ethisch om op zo'n wijze naar beleid te kijken, want je mag geen waarde toekennen aan mensenlevens. Elke dode is er één teveel. En dat soort redeneringen.

In alle workshops (dat zegt toch iets) wordt er tenminste door de aanwezigen gezegd: ja, het is wel een probleem. Het laatste gegeven is wat ik net zei: het is niet alleen een financieel probleem. Er is ook een andere kant aan het probleem en dat is veel moeilijker te kwantificeren. Dat is het feit dat overheidsinterventies andere nadelige effecten hebben. Dus behalve positieve effecten hebben ze ook altijd nadelige bijeffecten. Vanmorgen vond ik dat ook weer mooi. Burgemeester Depla uit Heerlen vertelt dan dat hij de rijksoverheid heeft gevraagd om iets bijzonders te doen, namelijk deeltijd-WW voor die getroffen winkeliers. Als je daar heel even zo oppervlakkig over nadentkt, denk je: dat is sympathiek. Maar het is natuurlijk ook een onrechtvaardige reflex. Want als bij jou als individuele winkelier je pand afbrandt is er natuurlijk niemand die zegt: nou, u komt in aanmerking voor deeltijd-WW. Dus het is een door een incident gestuurde reactie die sympathiek is voor de direct betrokkenen, maar eigenlijk vanuit de overheidszijde onrechtvaardig is in de zin dat hij een onevenwichtige reactie veroorzaakt.

Reflectie door Anita Wouters (top consultant Algemene bestuursdienst, voorzitter 'River' reflectiegroep, voormalig directeur-generaal ministerie EL&I)

Wat Ira zegt is natuurlijk allemaal waar. Het is opgehaald uit de diverse workshops. Wat ik daar naast wil zetten, is dat het niet alleen allemaal waar is, maar dat het ook volstrekt normaal is in de politieke werkelijkheid die Den Haag of (zoals in het laatste voorbeeld) Heerlen heet. Het is hoe de politiek nou eenmaal werkt.

Waar wij als ambtenaren mee te maken hebben is dat er, zodra er een wisseling van de wacht is, ook een verschuiving van de risicobenadering kan optreden. Dat wordt vaak niet benoemd. Eén van de grootste risico's die we met z'n allen in Nederland lopen is het overstromingsrisico. In de dijkkringgesprekken die wij organiseerden (dat was nog onder het voorvorige kabinet) hebben we geprobeerd de discussie over de veiligheid van de dijken te voeren en hoe je daar eventueel anders mee om kon gaan. Daar was politiek ruimte voor gegeven en dat is best bijzonder.

Er ligt onder de berekening van de oude beveiligingsnormen een weging hoeveel een mensenleven mag kosten. Daar heeft niemand het over. Maar op het moment dat je die discussie openbreekt ontstaat er in het politiek proces iets heel gevoeligs. Want zodra je daar over gaat praten is dat eigenlijk not done.

Het ene kabinet gaat voor de euro's: wat is ons het afdekken van een risico waard? Daar krijg je een heel andere risicoprofileringsdiscussie over dan dat je bijvoorbeeld prioriteit legt bij het aantal mensen dat ergens in een beleidsterrein of in een bepaalde branche aan het werk is. Werkgelegenheid (het argument van Heerlen) is voor een belangrijk deel werkgelegenheid economisch gedreven.

Maar als je kijkt naar wat er aan de hand is in Heerlen: ik kom uit die stad, ik weet nog dat dit winkelcentrum gebouwd werd. De gemiddelde levensduur voor de bouw die we in Nederland hanteren is ongeveer vijftig jaar dus het was zo'n beetje aan het eind van de levensduur. Als je daar naar kijkt dan hebben we een heleboel risico's met elkaar die we in allerlei regelgeving hebben staan en waar we ons de halve tijd niet bewust van zijn, maar waarvan we pas last krijgen als het politiek een gevoelig onderwerp wordt of als er iets vervalends gebeurt.

Eén van de belangrijkste thema's vind ik de innovatieambitie die we met z'n allen hebben en hoe regelingen en risico's daarop beperkend kunnen zijn. Je hebt heel veel gezien bij tunnelconstructies. Daar moeten dan ineens sproeiërs komen terwijl je weet (als je reëel kijkt naar wat de vluchtroutes en de mogelijkheden zijn) dat die dingen echt het verschil niet maken. Er zijn tunnels niet opengegaan omdat er LED-verlichting in zat die naar de geldende normen en maatstaven onvoldoende verlichting bood. Maar wanneer je daar als automobilist reed dacht je: wat zie ik voor het eerst goed in deze tunnel.

Ook de gedragscomponent van mensen wordt vaak onvoldoende gewogen. Er wordt met mooie rekensommen en modellen gekeken naar wat het harde, fysieke risico is. Maar vaak zie je dat daar de risico's niet echt zitten en dat ze vaak voortkomen uit menselijk gedrag. En als iets politiek lastig te reguleren is, dan is het wel menselijk gedrag. Je ziet een discussie in kabinetten: we willen gedragsbeïnvloeding of juist niet. Je ziet het nu bij dit kabinet. Dat is heel erg van de zelfregulering, maar het wisselt daarin enorm per onderwerp. De waarschuwendende vuurwerkreclame van de overheid is afgeschaft omdat die betuttelend zou zijn. Oogartsen lopen daar nu tegen te hoop. Ze zijn daar heel erg boos over. Andere landen die hebben gewoon gereguleerd dat je het particulier niet mag afsteken omdat het zo ontzettend gevaarlijk is. Daarmee raak je echter aan een vrijheidsgraad die we in Nederland nog kennen. Iedereen vindt het erg leuk op Oudejaarsavond.

Het debat over hoe groot een risico is, of we dat met z'n allen willen afdekken, wie daar van is (moet de burger het zelf doen of de overheid) is toch een lastig thema. Dus er wordt geshopt. Dat is ook heel erg te begrijpen omdat we die hypocrisie (zo mag je het soms wel noemen) die we dan zien eigenlijk ook allemaal in onszelf herbergen. Als je een ziekenhuis inloopt dan wil je gewoon dat de dokter daar in een goed gereguleerd veiligheidssysteem zit. Maar op het moment dat verzekeraars op grond van ervaringscijfers bepaalde specialisten gaan aanbevelen en je alleen daarheen mag als je een bepaalde kwaal hebt omdat zij daar goed in zijn vinden we dat toch eigenlijk een beetje teveel van het goede.

Ik vind het op dit moment ook heel erg een teken van de tijd dat we risico's plaatsen in een financieel perspectief. Zodra we minder geld hebben met z'n allen, zijn bepaalde risico's ineens veel makkelijker voor lief te nemen dan andere risico's.

Zo gaat het in het ingewikkelde metier dat beleid en politiek heet. En één van de allerlastigste dingen is het afschaffen van beleid. Ira noemde het voorbeeld van de BSE. Ga nu de Kamer in met de wens om te zeggen: wij stoppen ermee. Ik geloof dat dan echt de pleuris uitbreekt. De discussie erover zal resulteren in een maatschappelijk gevoel dat het risico groter is dan dat het misschien op dit moment daadwerkelijk is. Want de rationaliteit van Ira zal ongetwijfeld kloppen, maar in onze emotie kunnen we hem eigenlijk nauwelijks of niet aan. En daarmee wordt het dus niet alleen politiek een risico. Dus zal een bewindspersoon niet gauw met volle energie zo'n regelgeving weer een tandje terug willen draaien. Dat is, denk ik, iets waar we elkaar gevangen in houden. Dus ik geloof zeker dat er iets is als een risico-regelreflex. Hoe we hem beheersen is de mooie uitdaging van dit project, waar ik met graagte aan meewerk.

Publieksdiscussie aard en omvang

Verschillende soorten risico's

In beide verhalen is de opsomming van het soort risico's heel herkenbaar. Maar ik zou toch ook even nog de gedachte willen terugbrengen dat er heel veel risico's zijn die we weten en kennen en waarvan we besluiten ze niet te regelen. Die komen ook voor en daar kun je net zulke lange lijstjes van maken. Wat ik interessant zou vinden in die verschillende lijstjes is om na te gaan welke aspecten van de risico's tot die reflex hebben geleid. Ik denk dat we dat intussen best aardig zouden kunnen. En ik denk dat we daar lering uit kunnen trekken voor toekomstige risico's; over welke makkelijk tot reflexen en foute reflexen gaan leiden en welke niet.

We zouden ook onderscheid zouden moeten maken tussen risico's die je zelf wel en niet kan beïnvloeden. Bij zaken die we zelf als individu niet in de hand hebben, bestaat het gevoel dat we de zaken beter geregeld willen hebben dan in andere situaties. Bij autorijden heb je de risico's voor je gevoel deels zelf in de hand, maar bij voedsel, waar je niks aan kan doen, wil je er vanuit gaan dat het veilig is.

Op elk beleidsterrein heb je historisch gezien andere afwegingen met betrekking tot het niveau van risico wat je accepteert. In de luchtvaart valt er bijna nooit een dode. Maar als je kijkt wat daar aan geld geïnvesteerd wordt om toezicht te houden, regels te maken: dat is echt een cumulatie van beleid en overheidsingrepen. Overigens ook van de maatschappijen zelf. Maar als je in het wegvervoer opereert of gewoon achter het stuur van je auto zit is het risico veel groter dat je wat overkomt. Dat vinden we allemaal volstrekt normaal en daar hebben we het ook niet over.

Met nieuwe onderwerpen is dat ook zo. Als je ziet dat er ergens een incident gebeurt of dat er media-aandacht wordt gegenereerd rond die hoogspanningskabels, dan is het erg afhankelijk van wie het oppikt, hoe invloedrijk je misschien bent binnen de Kamer, hoe goed je het kunt positioneren, hoe sterk de minister is waar je tegenover staat. Risicoloze beleidsterreinen bestaan bijna niet en dat roepen ze soms ook nog weleens in de Kamer. Maar uiteindelijk gaat het er natuurlijk om wat we er voor over hebben. Bij het voorbeeld van de gegaste containers zie je dat het risico als heel groot wordt voorgesteld. Het kost ons

relatief weinig om gewoon een flink aantal inspecties te gaan doen, terwijl het ook heel anders en veel makkelijker op te lossen is als je naar het eigenlijke probleem kijkt.

Andere dan Haagse invalshoeken

Bij die regelreflex van ons moeten we ons niet al teveel voorstellen. We doen net alsof we tegenwoordig zelf in Nederland nog heel veel regels kunnen maken. Nee, dat doen we niet. Dat doen we in Brussel en dat doen we in de VN. Dus als je het hebt over luchtvaart en wat we daar voor extra inspanningen doen dan bepalen wij dat niet zelf.

Elke ramp, en dus ook elk risico, is een lokaal risico. Dus het is nooit zo dat je daar alleen maar nationaal over spreekt. En het is ook niet zo dat je er alleen maar internationaal over spreekt. De verantwoordelijkheden liggen primair bij de burgemeester van de stad of van de gemeente waar het plaatsvindt. Dan is het natuurlijk heel prima om over risico's te spreken die lokaal of internationaal behandeld worden. Daarom zou er in het vervolg van het programma met name ook met gemeentelijke bestuurders en ambtenaren gesproken moeten worden. De oranje kolom die we aan het ontwikkelen zijn essentieel is voor de uitvoeringsgerichte behandeling van de risico's waar we het over hebben.

Rolvastheid van de overheid

Zelfs al hebben we in allerlei regelgeving afgesproken dat het bedrijfsleven eerstverantwoordelijk is, als het erop aankomt is het toch verrekke lastig om die verantwoordelijkheid daar te laten. Bijvoorbeeld op het moment dat er discussie is over hoe groot het risico nou eigenlijk is. Maar ook als je zegt: het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor veilige producten. Betekent dat dan dat we daarmee alles gehad hebben wat de overheid zegt? Of zeggen we: maar dat betekent dat de overheid proceseisen gaat stellen, dat een bedrijf met allerlei audits moet aantonen dat het zijn werk goed doet. Of gaat de overheid heel precies allerlei normen invullen? Dus hoe laat je nou als overheid op een verstandige manier de verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven zodat niet, als er een incident is, alle verantwoordelijkheid weer bijna automatisch bij de overheid terugkomt?

3. Discours in politiek en media

Inleiding door Jan van Tol

In de workshops is ook duidelijk naar voren gekomen dat het bekend worden van een risico, en zeker een incident, in politieke zin bijna onvermijdelijk tot een reactie voert. Daarbij ligt onevenredigheid vaak op de loer. Wat vinden Kamerleden van die vermeende onevenredigheid en hun eigen rol daarin? Er waren al wat ad hoc gelegenheden waar Kamerleden zich openhartig hebben uitgelaten over dit onderwerp: de Dag van het Risico (mei vorig jaar) en het symposium rond de aanbieding van ons boek met essays aan minister Donner.

Tussen juli en november zijn we dieper op de materie ingegaan. We hebben 16 zittende en 5 voormalige Kamerleden laten interviewen onder leiding van Margo Trappenburg van de Universiteit Utrecht. Margo is vandaag hier aanwezig en ze is uitvinder van de term risico-regelreflex. En we hebben samen met de WRR

een reflectiebijeenkomst voor Kamerleden georganiseerd. Wat is daar allemaal uitgekomen? Het rapport is nog niet klaar, maar ik geef u alvast wat hoofdlijnen.

Bestaat het verschijnsel van overreactie?

Kamerleden herkennen die overreactie op risico's en incidenten allemaal. Ze zeggen ook: dat fenomeen is ook te zien op veel andere terreinen dan fysieke veiligheid, en het is misschien nog wel urgenter om vanuit deze bril met name nog eens naar de sociale veiligheid te kijken. Een Kamerlid verwees naar wat hij noemde de 'veiligheidsindustrie'.

Is het een probleem?

Zo'n beetje links van het midden zeiden de meeste politici: nee hoor, dat is geen probleem wat je moet nou eenmaal de samenleving goed kneden naar het model dat je in je hoofd hebt. En rechts van het midden vindt men het wel een probleem, want de overheid manifesteert zich teveel en de proportionaliteit kan zoek raken. Overigens waren er ook linkse politici die vonden dat we aan het doorslaan waren, en vice versa.

Stel dat er problematische elementen in zitten, hoe ga je daar dan mee om?

Enerzijds zeggen ze: We moeten meebewegen met het gevoel van onveiligheid. Onder druk van burgers moeten we wel reageren. Het is goed om scherp te reageren op incidenten, dit kan het topje van een ijsberg zijn. Trouwens, tijd voor reflectie en leren wordt niet geaccepteerd in de media. Sterker nog, snel maatregelen eisen wordt beloond met publiciteit.

Maar er was ook een meer rationele stem te horen in een aantal antwoorden van Kamerleden. Bijvoorbeeld: die ijsberg zit er misschien helemaal niet. Dus je moet wel tijd nemen om dat eerst eens te onderzoeken. En als je allerlei maatregelen gaat aankondigen, wees dan ook eens zo verstandig om je van tevoren een beetje te verdiepen in de effecten die zulke maatregelen kunnen hebben.

Wat kunnen Kamerleden doen om overreacties te verminderen?

Enerzijds zeggen ze: je moet onderwerpen niet alleen maar agenderen als er wat mis gaat, maar eigenlijk meer op een structurele basis zodat je het ook op een rustige toon af en toe eens kunt hebben over hoe het zit met de risico's. Er waren ook Kamerleden die zeiden: we moeten meer gebruik maken van wetenschappelijke inzichten. Dat geeft ons ook munitie voor de politieke discussie. En eigenlijk zouden we ook die risico-regelreflex bespreekbaar moeten maken omdat je daardoor de eendimensionale uitwerking van regels beter gaat beseffen.

Aan de niet-rationele kant horen we: je gaat als Kamerlid risico's niet expliciet benoemen, dat moet de regering maar doen. En kwantificeringen die duidelijk maken hoe groot een risico is en hoe het nou precies zit vonden ze toch wel erg ambtelijk en niet iets waar je als politicus mee naar voren wilt komen. Zeker als veiligheidsmaatregelen heel specifiek zijn te herleiden naar mensen en plekken, is het politiek onhaalbaar om de kosten en baten ter discussie te stellen.

Suggesties van Kamerleden voor het bestuur

Intussen hadden Kamerleden ook wel adviezen voor het bestuur. Ze zeiden: die commotie die dan ontstaat over een risico moet door een partij in het systeem gecorrigeerd worden. De Kamerleden zeiden: dat moet

het bestuur, de ministers, dan maar doen. Dat sluit aan bij wat Donald Macrae eerder heeft gezegd over het belang van een onafhankelijke stem, hoewel hij juist adviseert dat die stem niet vanuit de overheid komt omdat een minister dan de mogelijkheid verliest om een bovenpartijdige afweging te maken. Verder zeiden Kamerleden dat het bestuur duidelijk moet zijn over risico's, anders bouwen ze een latere overreactie in. En probeer eens om de normen en de omvang van risico's te vergelijken met andere terreinen.

Vervolgens weten die Kamerleden dan ook wel dat het bestuur allerlei dilemma's gaat ontmoeten. Bijvoorbeeld dat de meeste mensen (politici inclusief) niets kunnen met kansberekening. En het bestuur kan onbedoeld bijdragen aan overreactie, bijvoorbeeld door iets direct als een ramp te betitelen. Zelfs als je als rijk bijvoorbeeld gaat communiceren dat het risico klein is en maar niet uitgesloten kan worden, dan is het woord risico vaak al genoeg om een enorme ongerustheid en achterdocht te creëren. Dus dat is allemaal niet zo eenvoudig.

Reageren politici op ongeruste burgers of op mediatumult?

De antwoorden op deze vraag liepen sterk uiteen. Opvallend waren de opvattingen dat een politicus burgers misschien wel kan overtuigen met een nuchter verhaal, maar journalisten niet. Zeker in de landelijke media wordt er gewoon geëist dat je een pittig standpunt hebt, want anders kom je niet in de krant of op de TV.

Reflectie door Marjolijn Februari (essayist en filosoof)

Mij is gevraagd iets te zeggen over het discours in politiek en media, en met dat woord 'discours' ben ik meteen een bepaalde richting in gestuurd, want het is bepaald geen neutrale term. Zodra je het spreken van politici en media beschouwt als 'discours', geef je daarmee aan dat ze niet proberen de werkelijkheid te beschrijven maar haar te framen, om dat modieuzere woord te gebruiken. Mocht ik hier soms wat filosofisch klinken, wil ik maar zeggen, dan ligt dat niet aan mij, maar aan de opdracht waaraan ik mij volgzzaam houd.

Heb je het over het discours van politici en media in de omgang met incidenten, rampen, risico's en reflexen, dan heb je het allereerst over het nieuws. Hier heette dat net commotie. En nieuws is eigenlijk een heel metafysisch begrip, net zoals het woord agenda. Iedereen gebruikt voortdurend dat woord 'agenda' alsof het iets is. Maar we weten eigenlijk helemaal niet wat het is. Er wordt voortdurend gezegd: het staat op de agenda. Alsof het een aanwijsbaar iets is. Maar eigenlijk zijn zo'n agenda en nieuws heel metafysische begrippen waarvan je niet precies weet wat de concrete invulling is. Nieuws zou je kunnen omschrijven als de publieke aandacht voor een bepaalde gebeurtenis. Gebeurt er een incident en is niemand er in geïnteresseerd, dan is het geen nieuws.

Over dat abstracte fenomeen nieuws wordt in politiek en journalistiek weinig nagedacht. Het wordt in het algemeen voor kennisgeving aangenomen dat iets nieuws is geworden, en vervolgens wordt er naar een schuldige daarvoor gezocht. Op een meta-niveau zou je kunnen zeggen dat het in-het-nieuws-komen van een incident zelf een incident is waarop vrij overhaast wordt gereageerd.

Dit mag vrij abstract klinken, er zijn wel een paar concrete dingen aan toe te voegen.

1. Het meest cynische dat je kunt zeggen over dat abstracte fenomeen nieuws is dat het leidt tot een Münchhausen of zelfs een Münchhausen by proxy syndroom in de hele samenleving. Zoals mensen zichzelf of hun kinderen soms doodziek maken om de aandacht van artsen te krijgen, zo zetten allerlei verschillende partijen hun spotlicht op incidenten om via de media de aandacht van het publiek te winnen. Het gaat niet om de incidenten, het gaat om de aandacht zelf; want wie eenmaal de aandacht gevangen heeft, kan proberen die geheimzinnige agenda te realiseren.
Dit gegeven draait niet zelden echt uit op Münchhausen by proxy, als de ongelukken en rampen niet alleen worden belicht, maar zelfs veroorzaakt om in het nieuws te komen. Terroristen op grote en kleine schaal weten dat je niets bent zonder de media, en die media moeten nu eenmaal werken met de algemeen menselijke voorkeur voor rampen, ongelukken en crises. Zoals CNN-president Tom Johnson ooit zei: 'Wat CNN nodig heeft is een stevige oorlog.'
2. Het is zinloos te zoeken bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor dit hysterische, prikkelzoekende karakter van nieuws. Voor de opgewonden werking van het nieuws maakt het helemaal niet uit of journalisten het voortouw hebben genomen in de berichtgeving, of dat criminelen, verontruste burgers, politici of bestuurders het nieuws hebben gegenereerd. In alle gevallen zijn ze op zoek naar aandacht. Van wie? Van ons, lezers, burgers, kijkers, waarnemers. En daarbij maken ze gebruik van de media die, het woord zegt het al, slechts middel zijn in de communicatie over dat wat ons als prikkelbeluste waarnemers interesseert.
3. Het is dus wel verleidelijk, maar niet terecht om te zeggen dat je eigen beroepsgroep tot overtrokken reacties komt onder druk van anderen – 'onder druk van de burgers', 'onder druk van de media' of 'onder druk van Den Haag'. Ik zeg dit op grond van de verslagen van alle bijeenkomsten die ik kreeg toegestuurd en waarin ik die neiging nogal ontdekte. Het is verleidelijk, maar het is zeer onterecht. Want iedereen zit in hetzelfde schuitje. 'Het komt door de anderen' is nooit een sterk argument, maar hier al helemaal niet. Alle partijen maken gebruik van het fenomeen nieuws, ondervinden er voordelen en nadelen van.
4. Het is noodzakelijk (en ik zie dat in al die verslagen eigenlijk niet gebeuren) een streng onderscheid te maken tussen het begrip nieuws en de begrippen pers en journalistiek. Het zijn juist journalisten die lang na verstrijken van het incident en het uitdoven van het nieuws nog door kunnen werken in de media. Die in staat zijn aanvullende, wetenschappelijke of maatschappelijke informatie te achterhalen en breed te delen.
5. Dat in de pers nauwelijks debat ontstaat over deze snelle reflexen en over de snelle omgang met incidenten komt doordat ook journalisten ten onrechte denken dat het om een schuldvraag gaat. Dat komt omdat ze die schuld voortdurend krijgen aangereikt. 'Het ligt aan de journalisten.' 'Onder druk van de media moeten de politici en bestuurders nou eenmaal zo en zo doen.' Het feit dat ze er steeds de schuld van krijgen is ook de reden waarom journalisten niet over het nieuws worden van nieuws willen praten. Maar het gesprek zou niet moeten gaan over journalistiek. Het zou moeten gaan over de werking van het nieuws. En die werking van het nieuws zou juist zo'n verschrikkelijk mooi onderwerp zijn voor journalisten. Het zal aan journalisten zijn om uit te zoeken waarom bijvoorbeeld best practices geen nieuws zijn en bad practices wel.

Publieksdiscussie over discours in politiek en media

Houd oog voor de korte termijn

Die kortademigheid leidt wel tot ongerichte besluitvorming met veel kosten, maar je zult moeten oppassen voor de neiging om de pers en de media te willen beïnvloeden en opvoeden. Vorige week zei de minister van Defensie: aan de ene kant word je geconfronteerd met de politieke en maatschappelijke werkelijkheid die heel kortlopend is, en aan de andere kant met een ambtelijke dienst die toch kiest voor verstandigheid, voor lange termijn. Maar geleidelijk aan is dat zo uit elkaar getrokken dat je een spagaat hebt waar je niet meer uitkomt. En de meeste ministers kozen dan voor de oplossing om één of meer politieke assistenten te hebben. Dan heb je in ieder geval adviseurs in de buurt die die kortademigheid wel aan kunnen. Want aan een ambtelijke dienst heb je moeilijk wat. Dat geldt hier ook. Je moet oppassen met een project als dit dat je niet meer verstandigheid en lange termijn gaat produceren in het denken en eigenlijk een appel doet op anderen om wat verstandiger te zijn en niet zo direct en vanuit de dagelijkse nood op die risico's te reageren waardoor er weer zoveel eisen gesteld worden. Het kan ook zijn dat je vanuit een project als dit probeert om in te spelen op die korte nieuwsachtige trajecten.

Uitspreken hoeveel doden acceptabel zijn

We hebben bij het schrijven van een visie rond brandveiligheid een poging gedaan tot doelkwantificering. En dat leidde tot nogal wat boze reacties van alle kanten. Bijvoorbeeld het kunnen zeggen 'laten we er naar streven om zeven doden per jaar in de zorg te hebben' leidde tot meer commotie dan de opmerking 'die zeven doden door die snelheidsverhoging tot 130 kilometer per uur compenseren we ergens anders wel'. Dat heeft voor een deel te maken met die eigen verantwoordelijkheid. Maar daar zit een heel groot verschil in en daar wordt ook vanuit de politiek en ook ambtelijk heel uiteenlopend op gereageerd.

De overheid komt pas in beeld als er iets verkeerd gaat

Februari had het over nieuws, maar met name betreffende de politiek. En nieuws is iets wat het gewone verstoort, wat verrassend is. En in de politiek gaat het er bijna altijd over dat er iets verkeerd is, dat er een regel is overtreden. En als er nog geen regel is moet er een regel gemaakt worden zodat het voortaan als overtreding zal gelden. Maar in andere sferen is dat anders. We hebben het bijvoorbeeld over best practices. Beschouwingen over FC Barcelona staan bol van best practices. Iedereen probeert dat na te doen. Dus er is in het nieuws veel meer. Maar er is bij de overheid altijd een nadruk op: het gaat verkeerd. Als er iets shockerends gebeurt dan is het natuurlijk nieuws. Maar dan moet men het wel in begrijpelijke taal kunnen vertellen. Dat betekent dat iets wat echt nieuw is en niet zegbaar is in het nieuws ook niet becommentarieerd wordt. Dat is ook vaak de rol van experts. Die gaan dan het storende gebeuren domesticeren. Maar het is merkwaardig bij de overheid dat we alleen maar kijken naar wat er mis is. Wij nemen de overheid waar in termen van regelovertreding. En als er nog geen regel is moet die er komen.

Volksaard of onbegrip van risico's?

In hoeverre speelt onze volksaard mee in de manier waarop we denken over risico's en verantwoordelijkheden? Die situatie met dat popfestival in België vorig jaar was heel frappant. Iedereen in België zegt: reuze balen, slecht weer op precies het verkeerde moment op de verkeerde plaats, einde verhaal. Terwijl wij in Nederland gewend zijn om direct te zoeken naar zondebokken, bijvoorbeeld als er iets in Spaarnwoude niet goed gaat of in Amsterdam met het feest op Koninginnedag. Dit mag ons niet weer overkomen. En waarom

we eigenlijk moeilijk in staat zijn om de basis van empathie te tonen. Er is iets heel ellendig gebeurd en dat delen we met z'n allen. Maar er dan vervolgens ook met z'n allen op een goede manier mee om te gaan zonder gelijk te zwartepieten en zonder gelijk alle verantwoordelijkheden van je bord te schuiven en bij iemand anders over de schutting te gooien of inderdaad wanhopig de suggestie willen waarmaken dat dit nooit meer gebeurt. Kunnen we niet gewoon een ongeluk aanvaarden?

Het popfestival in België had natuurlijk iets te maken dat we ook heel goed kennen. Wij kennen het weer. We kennen ook de voorspelbaarheid van het weer. Dat maakt dat het een heel ander soort risico is als dat er ergens iets in brand gaat. Wij weten dat mensen kansen slecht kunnen inschatten en getallen niet goed kunnen interpreteren. Dus het is heel rationeel om te zeggen: we gaan bij mensen in de communicatie niet teveel nadruk leggen op de risicokansen. Temeer omdat we ook weten dat dit maar een heel klein aspect is van wat maakt of risico's aanvaardbaar zijn of niet. Zo waren er een aantal voorbeelden. Hoe je dan de discours vormgeeft heeft natuurlijk ook te maken met het feit of dat rationeel of irrationeel is. Of dat het misschien gewoon neutrale waarnemingen zouden kunnen zijn.

Nieuws als afleidingsmanoeuvre

Vaak zie je in het debat dat het makkelijk is om op zo'n thema te scoren of om te zien dat het het nieuws haalt. En daar wordt dan ook door de Kamerleden graag gebruik van gemaakt. Een tijdje geleden waren die WC's in de trein een hot issue en hadden we een algemeen overleg in de Kamer. Daar stond ook het stuk Kadernota Railveiligheid op de agenda. Maar in dat hele AO van drie uur is twee minuten gesproken over het stuk dat voor de komende 10 tot 15 jaar onze niveaus van veiligheid neerlegt, en ongeveer tweeën-half uur over de WC's in de treinen en het verschrikkelijke wat er aan de hand is. De uitkomst daarvan is dat we wel prachtig beleid hebben, want dat hebben we heel keurig gedaan zal ik maar zeggen. Daar kunnen we weer mee vooruit. Het was ook geen nieuws, want wat moet je daar over zeggen? Het kan heel goed uitkomen om als politicus of bestuurder maar gewoon in debat te gaan over de actuele nieuwsthema's, terwijl je dan iets anders veel makkelijker kunt regelen omdat het geen nieuws is.

Regelen of improviseren?

De gemeente Apeldoorn is na de tsunami een stedenband aangegaan met Banda Atjeh. Dat is ook een stad van ongeveer honderd tachtig duizend inwoners. En wij zijn nu bezig hen te helpen om te gaan met risico's. Het grappige daarbij is dat wij op een heel andere manier denken over risico's dan men daar doet. Bij ons is alles goed regelen een deugd. Daar is improviseren een deugd. En je ziet dat daar de systemen veel meer gericht zijn op het zelf oplossen en op het improviseren door mensen, en dat wij veel meer met de regelsystemen bezig zijn. Af en toe kan je denken: zijn wij hen nou terecht aan het helpen om onze systemen over te nemen?

4. Omgaan met onzekerheid

Herman van Gunsteren (emeritus hoogleraar Politieke theorieën en rechtsfilosofie)

Iets over dat programma van risico en verantwoordelijkheden. Er zitten heel interessante dingen in die verslagen, vond ik. Het rekening houden met de prijs van de maatregelen (dus dat je de interventie en het risico dat de interventie eigenlijk schadelijk is en misloopt meerekent) vond ik winst. Ook interessant was

hoe waarschuwingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid of over de komkommers (eerst waren het komkommers) in Duitsland enorme gevolgen kunnen hebben. En dat zal nog wel meer worden. Ook de vertrouwdheid met risico's. We nemen bijna allemaal deel aan het verkeer. Degenen die hier naar toe gereden zijn hebben allemaal die onbekende tegenliggers vertrouwd. Je moet wel. Net als een kind dat geboren wordt z'n verzorgers moet vertrouwen. En op de weg moet je elkaar vertrouwen. Dus de dwang tot vertrouwen. Dat geeft ook de vertrouwdheid met de risico's. Je zag dat bij de discussie over Dengue waarover men op Bonaire zegt: wij zorgen voor de behandeling. En hier willen we het allemaal voorkomen. Dus er zit een heleboel goeds in.

Het belang van incidenten

Maar ik ben niet gevraagd om alleen maar lof te geven. En het is natuurlijk allemaal risico, risico, risico. Ik zal een paar vraagtekens zetten. Op de eerste plaats is er in de verslagen een impliciete kritiek op incidentenpolitiek, op reageren naar aanleiding van incidenten. Lees nog eens de rede (de eerste Lunshoflezing) die Arthur Docters Van Leeuwen drie jaar geleden gehouden heeft en waarin hij eigenlijk lof op incidenten geeft en zegt dat je ze wel serieus moet nemen.

Wat doe je als je iets als een incident kwalificeert? Wanneer is iets een incident? En wanneer is het een onderliggend iets, structureel? Bovendien kan de politiek niet zonder. Want als iets een incident is heeft dat allerlei voordelen. Je krijgt aandacht. En aandacht is tegenwoordig een schaars goed. Je krijgt gratis zendtijd. Je kan nu eindelijk (terwijl het altijd zo vast zit) daadkracht tonen en iets voor elkaar krijgen. En incidenten laten ook zien wat voor gemeenschappelijke waarden wij er in feite op nahouden en waarin wij geschokt zijn. Als er een vliegtuig op de Bijlmer valt dan zeggen we: zo willen we niet samenleven. Dat mag niet zo zijn. Dus waarden worden zichtbaar. En je ziet ook dat incidenten iets creëren wat eigenlijk heel schaars is. Dat is een wij-gevoel.

Politiek, in een plurale samenleving of een verscheurde samenleving, zou moeten resulteren in compromissen en in het gezamenlijk maken van een wij. Dat komt dan in de aanhef van de wet: Wij, Beatrix, Koningin der Nederlanden. En incidenten creëren een wij-gevoel van verontwaardiging. Dit mag nooit meer gebeuren. Femke Halsema is altijd geschokt. Dus mijn raad zou zijn om de incidenten niet weg te wissen, maar de verwerking daarvan wat meer te structureren. Ik kom daar later op terug. De verwerking is te ongeordend. Maar dat het een incident is? Dat werkt nou eenmaal zo. De media werken zo. De Kamer ook. En dat heeft een hype karakter. Ik was twee jaar geleden rapporteur van Nieuwspoor. Dan stond ik daar bij die roltrap, samen met journalisten, en dan kwam er iemand. Dan zei ik: wat denk je dat er gaat gebeuren? Hij zegt: niks, maar als er iets gebeurt moet ik erbij zijn. Dat is het karakter van de hype. Dus incidenten zou ik eerder accepteren.

Risico en preventie

Het tweede waar ik een kanttekening bij zou zetten is dat het denken in termen van risico erg gebeurt met het oog op niet doen. Preventie. Je kan natuurlijk ook risicodenken in de zin dat risicoanalyse het mogelijk maakt om verantwoord te durven en te ondernemen. Bernstein, de Amerikaanse bankier die de geschiedenis heeft geschreven van het denken over risico, noemt de term die de Italianen gebruikten 'risercare'. Risicoanalyse is eigenlijk begonnen, ook in het bedrijfsleven met de VOC-uitzending van schepen, als verantwoord durven en je nek uitsteken. Bij ons gaat het allemaal over tegenhouden. Er is natuurlijk allerlei

kritiek op preventie te leveren, maar die hele wending naar preventie is natuurlijk vervelend. Ik heb er zelf over geschreven: je wordt niet aangepakt omdat je iets hebt gedaan, maar omdat de experts denken dat jij een risicofactor bent en iets gaat doen. Een 'risico burger'. Dus je bent erg afhankelijk van de theorieën van de experts. Preventie is eigenlijk een soort nieuwe vorm van maakbaarheid. Maar niet zoals in de jaren zeventig om de wereld te verbeteren of te emanciperen. Maar om te zorgen dat het niet slechter wordt. Het behoud. Dus conservatief. Dat is de preventie.

Maar dan kom ik aan een punt dat wel fundamenteel is. Als we denken over risico dan gaan we afwegen. Als je gezichtspunt is om het negatieve tegen te houden kies je datgene wat uit alle alternatieven het minst schade veroorzaakt, en als je ondernemend bent kies je datgene wat maximaal winst geeft. Dus het risico wordt vergeleken doordat je de waarschijnlijkheid vermenigvuldigt met de waarde van de uitkomst. Ik doe het altijd in het Engels omdat je in het Nederlands met waarde en waarschijnlijkheid twee keer W hebt. Maar in het Engels is het probability times value. Dus waarschijnlijkheid vermenigvuldigd met de waarde van de uitkomst. En dan kijk je wat het beste scoort. Maar we hebben al gezien dat dit moeilijk is. Dat zag je ook telkens in de stukken omdat in onze cultuur de waarde van een mensenleven oneindig is. Onschatbaar, zeggen we. Hoe klein de waarschijnlijkheid ook is: een miniem getal maal oneindig blijft altijd oneindig. Dus zolang we geen waarde zetten op die uitkomsten en dat niet onder ogen willen zien, heeft risicoanalyse niet zoveel zin.

Onzekerheid en onvoorspelbaarheid

De andere kant is natuurlijk dat het spreken in termen van risico weinig zin heeft wanneer de waarschijnlijkheid niet goed te kwantificeren is of enorm varieert. Dit hele programma gaat over risico, maar er zit heel veel in van wat Frank Knight vroeger onzekerheid noemde. Risk and uncertainty. Ik zou aanraden om te kijken naar toepassingsbereik. Waar heeft het zin om in termen van risico's te spreken en waar niet? Waar heerst er onzekerheid, waar weten we de waarschijnlijkheden niet? Ik heb dit meegenomen: je moet goed voorbereid zijn op het onvoorspelbare. Dat stond in de krant. Dat zegt Alex Wijnaents, baas van Aegon. En sommige bedrijven doen dan nog aan scenario's, maar Tata Steel in IJmuiden stelt geen scenario's op omdat de situatie eenvoudigweg te onvoorspelbaar is. Dat is heel interessant.

Die onzekerheid en die onvoorspelbaarheid nemen natuurlijk toe doordat onze systemen nauw verknoopt zijn. Mensen reflecteren daarop. Je moet zeggen: hoe gaan we om met het onvoorspelbare en onzekere? Dat is iets anders dan omgaan met risico. Dat is het lot van veel dingen die bij de overheid in de mode zijn: dan wordt er teveel ingestopt. Het onderscheidend vermogen van zo'n conceptuele innovatie of beleidsmatige innovatie gaat dan verloren. Dus ik zou ook bezinnen waar redeneren in termen van risico en aanvaardbaarheid zin heeft en waar niet.

Veerkracht

Dan krijg je natuurlijk de vraag: hoe kan je je nou voorbereiden op het onvoorspelbare of leven in onzekerheid? Het antwoord daarop is vrij duidelijk. Daar is men het ook wel over eens. Hoe kan je je voorbereiden op dat wat je zal verrassen? Dat doe je door veerkracht op te bouwen.

Veerkracht is het vermogen om zodanig met verrassingen om te gaan dat kernwaarden behouden blijven. Dan verschillen de meningen over de vraag waar veerkracht in schuilt. Sommigen zeggen: veerkracht schuilt

in eenheid, in neuzen dezelfde kant op. Doelgericht. Eén cultuur. Er is een tweede notie van veerkracht die minder voor de hand ligt maar misschien toch voor ons in deze samenleving belangrijker is. Dat is dat de veerkracht van vrije samenlevingen niet zozeer in eenheid zit, als wel in de manier waarop daarin met conflicten wordt omgegaan. Namelijk zodanig dat de behandeling van het conflict de algemeenheid ten goede komt. Dat is concurrentie op de markt, hoor en wederhoor in het recht, regeren en oppositie voeren in de politiek, en concurrerende visies op wat waar is in de wetenschap. De behandeling daarvan is publiekelijk zodat de uitkomst van die conflictbeslechting ook oriëntatie verschaft aan anderen, voor de toekomst. Verantwoordingsprocessen zeggen: dit wel, maar voortaan dit niet. De Hoge Raad beslist dingen.

Dat is het idee van veerkracht. Denk dan even terug aan mijn kleine lofzang op incidenten. Je moet de procedures hebben om de incidenten, de conflicten (conflicterende visies) die daarachter zitten, te verwerken ten bate van de algemeenheid. Wij hebben allerlei ruzies. En dan hebben we in de rechtszaal allerlei procedures. Die zijn vaak voor de ruziemakenden bijzonder pijnlijk. Dat conflict moet herkenbaar weergegeven worden, maar de misdadiger zegt: dit is geen adequate representatie van het gebeuren, want het ging om mijn pistool en dat mag ik hier niet meenemen. Representeren is weergeven en weglaten. Het conflict wordt in die vertegenwoordigende processen omgezet zodat het behandelbaar en vergelijkbaar wordt. Zo zou je ook kunnen zeggen: het ontbreekt aan vormen om met die incidenten om te gaan.

Ik heb in 2002 een boekje gemaakt. Dat heet: *'Stoppen, u kunt het, u wilt het, u doet het niet'*. En daarin heb ik betoogd dat we heel erg weinig rituelen hebben om ergens mee op te houden. Dingen laten we, als ze onhoudbaar worden, verdwijnen of exploderen of we besteden er geen aandacht meer aan. Maar we hebben weinig positieve beëindigingsrituelen. Behalve in het recht: faillissement, verjaring. Maar dat doen we ook niet graag in Nederland. En zo zou je dus in de gereguleerde kant nog meer kunnen kijken hoe je omgaat met die incidenten en met de opwinding die er is.

Omgaan met onzekerheid

Hoe ga je met de onzekerheid om? We weten dat je onwetendheid en onzekerheid ook tot je bondgenoot kunt maken. Daar gaat mijn laatste boekje *Zeker weten?* ook over. We weten dat dit goed is. Verlichters zeiden: hoe kun je kennis verbeteren? Door de gebreken in je kennis op te zoeken en falsificatie op te zoeken. In de wetenschap weten we het. Ik schrijf iets. Ik wil het gepubliceerd krijgen. Anderen gaan lezen. Dan krijg ik kritiek. Dan moet ik zeggen: dank je wel voor je goede kritiek. Terwijl ik misschien innerlijk denk: er klopt helemaal niks van. Dat is het organiseren van tegenspraak. En we weten dat dit goed is. Ik heb een prachtig boekje van Jerome Groopman, een collega uit Harvard (een arts). Dat heet *'How doctors think'*. Dan laat hij artsen scans lezen. De 25% beste artsen heeft 95% goed gelezen. En het onderste kwart van die artsen heeft 75% juist. Maar de beste artsen aarzelden of ze het goed hadden, en de minst adequate artsen waren dead sure.

Dat laat zien dat het toch loont om met onzekerheid rekening te houden. Maar hoe doe je dat? Eén ding weten we. We hebben het hier ook al aan de orde gehad. De cognitieve psychologen als Tverski en Kahneman en de anderen in hun navolging hebben onderzocht hoe het menselijk brein werkt. Dan weten we, als we gaan schatten wat de kans is dat we hier een gemeenschappelijke verjaardag hebben, dat die kans steevast te laag wordt ingeschat. We hebben allerlei heuristieken van het denken, van ons snelle denken (die ons

misschien op de korte termijn helpen), die ons op het verkeerde been zetten. Eén daarvan is, wat we noemen, dat je vast blijft zitten in een tunnelvisie.

Maar er zijn er veel meer. Als er net iets ernstigs is gebeurd wordt de waarschijnlijkheid van zo'n gebeurtenis overschat. Dat is allemaal netjes in kaart gebracht. Iedereen is daar vatbaar voor. Ik heb een hoofdstuk gemaakt over het rechtsproces bij strafrecht, waar tegenspraak is en het overgedaan mag worden in hoger beroep: hoe kan het dan zijn dat daar toch zoveel fouten worden gemaakt? Onder andere doordat de rechters geen verstand hebben van Bayesiaanse statistiek. Dat is waar een waarschijnlijkheid door nieuwe gegevens gewijzigd wordt. Dan vergeet men de voorafgaande. Ik zou hier, als ik wat meer tijd had, experimenten met jullie kunnen doen. Dat zijn echt dingen die contra-intuïtief zijn. Die moet je leren. Ik eindig dat hoofdstuk dan ook met de constatering: het hebben van een open mind beschermt niet tegen de inherente gebreken daarvan. We denken dat het wel goed is als je maar open bent. Dat is het eerste wat je daarmee kan doen; met die onwetendheid omgaan.

Falen en onwetendheid

Het tweede is dat je (en dat is tegenwoordig erg in de mode), als je vroeg of laat zult falen, moet zorgen dat je vroeg faalt en op een moment dat het nog kan. Fail often and early. Het stond in de Economist. Het is een boekje van Tim Harford, de Undercover Economist. Het stond in de Engelse editie van Wired. Dat is heel interessant. We hebben het nu met de Europese crisis zo lang mogelijk uitgesteld. Als je kan plannen om te falen zolang het falen nog beheersbaar is, hoe doe je dat dan? Je zegt niet: ik ga lekker even een beetje mislukken. Maar je moet er wel rekening mee houden. Mijn promovendi laat ik als ze beginnen opschrijven: wat is er interessant aan je onderzoek als het mislukt? Dat is als het ware het inplannen van falen. Anders wordt het ten koste van alles vermeden en zolang mogelijk uitgesteld. Fail often and early.

Het derde: als je rekening wilt houden met je eigen onwetendheid is dat heel moeilijk. Ik heb een heel hoofdstukje in mijn boek Zeker weten? over de vraag waarom mensen hun eigen gelijk belangrijker vinden dan dat van anderen. Als je echt rekening wilt houden met je eigen onwetendheid, moet je je laten dwingen door anderen en je daar op vastleggen. Dat hebben we gezien in de wetenschap met wat er nu aan bedrog is. Daar heb je echt procedures voor nodig. Verder is wat betreft het leven met onzekerheid nu een beroemd boekje heel erg leuk. Het is van meneer Taleb. Het heet *De Zwarte Zwaan*. Black Swan. Ook het onwaarschijnlijke kan gebeuren. Het lijkt er wel op alsof steeds meer onwaarschijnlijke dingen zich toch voltrekken.

Tot besluit

En het laatste is natuurlijk dat verrassingen niet alleen storend zijn in het nieuws, maar je vaak ook kunnen helpen. De ontdekking van penicilline was een verrassing. Het was eigenlijk een slordigheid van Fleming. Dus dingen die misgaan, en de incidenten, en de verrassingen ook verwelkomen en kijken wat je daaruit kunt leren.

Dus wat ik gezegd heb: waardering voor het programma, incidenten zijn eigenlijk welkom (probeer ze als welkom te zien en er wat mee te doen), denk ook eens aan die notie van verantwoord durven en ondernemen en je nek uitsteken in plaats van alleen maar veiligheid te zoeken. En zorg dat je onderscheid maakt tussen daar waar een risicoanalyse zinvol is, en daar waar het eerder gaat om handelen in onzekerheid en

onwetendheid. En dan zou je dat laatste daarna ook moeten thematiseren want anders gaat de risicobepaling alles opeten en dan wordt hij toegepast waar hij eigenlijk geen hout snijdt.

5. Kathedralen en antiekathedralen

Daan Quakernaat (spreker)

Dames en heren, van harte welkom. Ik vraag mijn publiek altijd: doe mij een voorbeeld van regelzucht. Bij een universiteit geven ze me dit bommeldingsformulier. Dat staat op hun intranet. Ik kom thuis, ik typ voor de gein dat woord, bommeldingsformulier, even in Google in. Dan blijken we dit allemaal te hebben. Provincies, kerken, scholen, grote bedrijven. Allemaal hebben ze datzelfde bommeldingsformulier. Alleen het logootje is anders. Dit heet bij mij een antiekathedraal omdat het wel energie en tijd kost, maar niks oplevert. We worden er niks beter van.

Kathedralen bouwen vroeger en nu

Kathedralen zijn één van mijn vele passies. Mijn persoonlijke favoriet is Reims. Iets van zes jaar geleden stond ik daar per ongeluk. Ik keek omhoog en dacht: hoe kan dit nou? Dit is middeleeuwen. Deze mensen hadden niks. Deze mensen hadden geen boormachine, geen steiger, geen torenkraan. Deze mensen hadden een houten kar met een os ervoor. Daar kon een ton stenen op. De steengroeve was 30 kilometer weg. Daar deed je een dag over. Van die ton stenen ging je een engeltje hakken. Dat engeltje ging dan naar boven op de toren. Dat deden ze met houten wielen, een soort hamsterwielen. Daar stonden kerels in. Met touwen en katrollen konden ze tien ton hijsen. Doe je ogen even half dicht en stel je voor hoe dat ging. Er staan 2500 beelden op mijn kerk. De grootste beelden in de Koningsgalerij, vijf meter hoog. Ze wegen vijf ton per stuk. Wat staat u nou de hele dag te doen?

Wij zeggen tegenwoordig: bommeldingsformulier, goed idee! Daar gaat mijn presentatie over! Als je als modern mens naar een kathedraal kijkt, dan denk je dat er in de middeleeuwen op die bouwput iemand rondliep met een planning en tekeningen. Dat is niet zo. Ze hadden eigenlijk alleen een soort vaag schetsje van wat ze wel leuk leek. Ze zijn in Frankrijk in 80 jaar begonnen aan 85 grote kathedralen. Daaraan zijn ze allemaal begonnen zonder echte tekeningen.

Maandagochtend begonnen ze gewoon met stenen stapelen. Dan kwam je een jaar later terug en dan stond er zo'n muurtje. Dan viel dat muurtje om. Dan zeiden ze niet: we stoppen ermee. Dan gingen ze kijken waarom het was omgevallen, leerden ze van hun fouten, en gingen ze weer opnieuw. Dan ging het anderhalf jaar goed. Dan was het muurtje zo hoog. En toen viel het weer om. Er is 300 jaar gebouwd aan mijn favoriete kerk. Dat is 300 jaar ellende. Dit is 300 jaar aan dingen beginnen waarvan je van tevoren niet weet of het lukt. Dan ga je op je bek. Dan stort alles in elkaar. En niet alleen kleine dingen. Gewoon hele transepten, hele torens kwamen geregeld naar beneden zeilen. Dan stortte gewoon de helft van de kathedraal in.

Wij durven het niet meer. Ik hoop u vandaag met alle andere sprekers een beetje te kunnen inspireren. Dat u morgen of volgende week een geniaal idee heeft. En dat u wakker wordt of juist gaat slapen en denkt: wij gaan hier een heel klein mooi kathedraaltje bouwen. Op de zaak aangekomen is er altijd iemand in jouw

team die je drie vragen stelt: wanneer is het af, hoe ziet het eruit wanneer het af is, en hoe komen we tot een sluitende begroting? Wat doen we als jij tegenwoordig op één van die drie vragen vooraf geen antwoord kan geven? Dan doen we het niet.

Wij zijn bang geworden om kathedralen te bouwen. En daarom zitten we hier vandaag bij elkaar. En daarom vind ik jullie opdracht, zo'n heuglijke opdracht. Omdat er eindelijk iemand is die er weer voor kan zorgen dat wij in Nederland langzaam weer wat meer kathedralen mogen gaan bouwen en wat meer durven te beginnen aan dingen waarvan we van tevoren niet weten of het lukt. Want dat is de kern van welvaart. En de kern van creatie. Dat zijn we, vind ik, kwijtgeraakt.

Eigenlijk had elke Franse kathedraal minimaal zeven torens moeten hebben. In Reims hebben ze 300 jaar gebouwd. Er staat niet één fatsoenlijke toren op. Dat is niet gelukt. Nou is de grote vraag: heb je ze gemist? Wij willen van tevoren honderd procent zekerheid hebben. Maar als je een geniaal idee hebt en je weet het maar voor driekwart uit te voeren is het vaak nog steeds een geniaal idee. Daar moet je blij mee zijn. Dat ontnemen we onszelf doordat we steeds meer procedures en regels bedenken om vooraf veiligheid af te dekken. Het is gewoon anti het leven. Het leven is risico.

Worden er dan tegenwoordig geen kathedralen meer gebouwd? Natuurlijk wel, de Sagrada, Google, een Smartphone, de euro, om er een aantal te noemen. Ik weet het ook niet. Die euro is nu half ingestort. Het domste is om er nou mee te stoppen. Dan ontnem je jezelf het leermoment. Nee, je moet nu kijken. De fouten die je gemaakt hebt kun je nu repareren. En misschien had je een aantal van die fouten tien jaar geleden ook al kunnen zien aankomen, maar een groot deel van die fouten ook niet. En het hoort bij een kathedraal dat je nooit van tevoren alles weet. Dus je moet juist gewoon durven, en op je bek gaan, en leren van je fouten.

Een zwarte en een witte wereld

Dit is de cirkel van Daan. Ik heb filosofie en informatica gestudeerd. Dat probleem zeul ik eigenlijk al twintig jaar achter me aan. Deze cirkel is de wereld om ons heen. Ik deel onze wereld in een zwarte en in een witte wereld in. Onze zwarte wereld kunnen we kwantificeren, onze witte wereld is transcendent.



Aan de zwarte kant zitten structuurtjes, checklistjes, modelletjes, blokje, vinkje, pijltje, kruisje. Aan de witte kant zit creativiteit, passie, betrokkenheid, visie. Als je een kathedraal wilt bouwen moet je allebei voor elkaar hebben. Je moet zowel je zwarte kant voor elkaar hebben als je witte kant. Maar waar we het vandaag

over hebben is natuurlijk dat we doorschieten in zwart. Want er zijn teveel mensen die zijn gaan geloven dat de wereld zwart is. Mensen die zijn gaan geloven dat je de wereld kunt maken via procedures en bommeldingsformulieren. Dat zijn de echte bureaucraten. Die leven eigenlijk stiekem alleen nog maar achter hun bureau.

Veel politici zijn echter aan het doorslaan naar wit. Zij zijn een soort hippies, zitten alleen nog maar hier grote ideeën te bedenken. Daar ben ik altijd voor. Probleem is dat ze nooit concreet worden, ze blijven maar dromen en dromen. Daar heb je ook niks aan. Evengoed als je aan die bureaucraten niks hebt, heb je aan die hippies ook niks. Als je kathedralen wilt bouwen moet je op en neer gaan. Je moet aan de witte kant durven dromen. En moet je risico durven nemen, wilde plannen durven te bedenken. Vervolgens moet je niet blijven dromen, maar proberen om die dromen realiteit te maken. Dat is lastig want dan vallen er dingen om en blijkt de praktijk weerbarstig. Dan moet je weer terug naar je droom. Dan moet je je droom aanpassen. En zo moet je eigenlijk continu op en neer gaan.

Waar is die zwarte wereld dan voor? Om te kwantificeren. Door cijfers te geven en te bekijken waarom een muurtje is omgevallen. Alleen als je dat eerlijk en moedig doet, kan je leren van je fouten. Wij vinden het tegenwoordig zo zielig om iemand een 3 te geven, dus dekken we dat af met de mantel der liefde. De facto krijgt eigenlijk iedereen een voldoende. Waarom is dat erg? Omdat je dan niet kan leren van je fouten.

Antikathedralen omdraaien

Als je kathedralen bouwt moet je aan dingen beginnen waarvan je van tevoren niet weet of het lukt. Dan gaan er dingen mis. Dat weet je zeker. Als er dingen verkeerd gaan moet je bekijken wat er misging. Dan moet je zeggen: dit is een drietje en dit is een zesje. En daar is die zwarte kant voor. Dus we dromen te weinig. We zijn niet alleen aan het vluchten in zinloze procedures en we vluchten van de enge kant van zwart.

Ik zeg: ga maximaal heen en weer, durf te dromen, probeer vooral je dromen ook uit te voeren. Dat betekent dat je dus zoveel mogelijk fouten moet maken. Dat klinkt tegenintuïtief. Het staat haaks op wat we met al die regels proberen te doen, maar het is echt waar. Alleen als je fouten maakt kun je leren. Optimaal zou je elke fout één keer moeten maken om er van te leren. Maar beter een fout tien keer maken en er van leren dan doen wat ik gisteren ook al deed en geen fouten maken. Want dan is er geen groei, dan is er geen innovatie.

Dames en heren, ik dank u voor de aandacht. Ik wens ons allen toe dat we met z'n allen in staat zijn om steeds meer van die antikathedralen om te draaien en mooie dingen te gaan maken. Daar worden we namelijk met z'n allen blij van. Ik dank u wel.

6. De nuchtere burger

Inleiding door Ira Helsloot

In alle workshops kwamen zinnen naar voren als: 'de maatschappij verlangt van ons dat we doortastend reageren op incidenten'. Als je dan doorvraagt naar wat dan de maatschappij is, dan komt er politiek uit.

Daar hebben we het net over gehad. Maar er komt ook een opvatting uit dat het de burger is die dat van ons vraagt. Wij kwamen ook met allerlei tegenvoorbeelden waarin het lijkt dat er een groot verschil is tussen risicoperceptie en risicoacceptatie. Dat zijn wij gaan onderzoeken. Namelijk hoe risico-avers zijn burgers nu echt? Er worden flitspeilingen gehouden. Er is een online community van burgers die een aantal keren per week met elkaar spreken over dit thema.

Geen behoefte aan meer regels

De eerste indruk is dat burgers zeggen dat het helemaal niet mis is met die regels in Nederland. Eigenlijk zijn er daar wel precies genoeg van. Er moeten er niet meer komen na incidenten, maar wij zien ook niet meteen reden dat er minder zouden moeten komen. Als je aan burgers vraagt of ze zich zorgen maken over fysieke risico's, dan is het antwoord simpelweg: daar maken we ons geen zorgen over. Dat kun je interpreteren als: burgers kunnen niet omgaan met kleine kansen, grote effecten, et cetera. Maar als je dan doorvraagt, dan schatten ze dat ook gewoon in als klein, en daarmee als acceptabel. Totdat het gebeurt natuurlijk. We hebben bijvoorbeeld een flitspeiling gedaan bij een concreet incident als het zwembadincident in Tilburg. Dan vraag je aan burgers: wat verwacht u nu? Dan verwachten burgers niet extra regels, maar zeggen ze: het incident is ongetwijfeld ontstaan door een gebrek aan toezicht. Dus mensen moeten die regels beter naleven. En als de overheid iets moet doen, dan moet vooral het toezicht geïntensiveerd worden.

De risico-regelreflex

Grosso modo roepen die burgers dus allemaal: er zijn geen nieuwe regels nodig. Als je dan vraagt of ze zoiets herkennen als een risico-regelreflex, dan zeggen ze twee dingen. Het eerste wat ze zeggen is: ja, wij herkennen dat de overheid daarin doorschiet. Wij willen dat helemaal niet, maar die overheid komt altijd maar met nieuwe regels. Zij zijn dan bevraagd. U ziet hier zo'n resultaat. Eerst hebben we in algemene zin gevraagd aan 1200 burgers: je moet soms ook maar gewoon de schade accepteren. In algemene zin is 62% daar voor. Maar als je in een concreet incident (een week later bij het zwembad) vraagt of deze mensen het ook maar gewoon moeten accepteren, dan is dat nog maar 32% van de burgers. In de community hebben we daar wel op doorgevraagd. Daar blijkt een heel interessant verschil. We hebben dat al eerder een beetje als de narrige burger beschouwd. Burgers vinden dat zij het zichzelf (het lijkt een beetje op Tweede Kamerleden) mogen permitteren om emotioneel te reageren, maar vinden dat de overheid een veel rationeler perspectief moet hanteren. Dus ze zeggen van zichzelf: wij mogen dat best vinden. Als je aan ons vraagt wat we vinden dat er moet gebeuren, dan reageren wij vanuit onze onderbuik. Maar wij verwachten iets anders van de overheid. Op het moment dat wij zeggen dat ze moeten doen alsof zij de overheid zijn, dan krijg je een veel rationeler antwoord dan wanneer je diezelfde burger alleen maar vraagt wat hij wil.

Dilemma's rond buitendijks wonen

Een casus waarin dat allemaal samenkomt is buitendijks wonen. De vraag aan die burgers was: vindt u dat mensen zelf het risico mogen nemen om buitendijks te gaan wonen? Dan kan het weleens overstromen en dat kan gevaarlijk zijn. Mag dat? Dan zeggen die burgers in het onderzoek: het is in principe hun eigen verantwoordelijkheid. Maar tegelijk zeggen ze: wij verwachten wel dat de overheid ons bij een overstroming komt redden.

Dus die burgers komen daar dan ook niet helemaal uit. De burgers zijn net wij zelf. Wij komen er ook niet helemaal uit. Dan draai je in een soort kringetje rond. Ja, het zou moeten mogen mits je anderen er maar niet mee lastigvalt. Mits je maar op de overheid kunt terugvallen. Dan val je op z'n minst hulpverleners lastig. Dat is wel vervelend, want we vinden dat die mensen wel (dat is eigenlijk voor iedereen) een eigen risico zouden moeten kunnen nemen. Net zoals met roken.

In dat cirkeltje is er voor ons nog een buitengewoon interessant dilemma. Dit is ook iets nieuws omdat het laat zien dat risicoperceptie gescheiden is van risicoacceptatie. Maar wat we ermee moeten is nog voer voor discussie. Daarom als slot een citaat uit dat burgerpanel waarin iemand het samenvatte: Naar mijn mening is er geen principieel bezwaar tegen het wonen in een uiterwaard. Wanneer iemand bewust het risico wil nemen is daar niets of weinig tegenin te brengen. Maar ik ga er wel vanuit dat optredende wateroverlast voldoende voorspelbaar is. Oftewel: het risico nemen is goed, maar de kans moet eigenlijk wel nul zijn. Dat is een lastig dilemma.

Reflectie door Tjibbe Joustra (voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid, voormalig Nationaal coördinator terrorismebestrijding en secretaris-generaal van het ministerie van LNV)

Verschuiving van verantwoordelijkheid voor het risico van slecht weer

Eén van de functies die ik heb bekleed voordat ik voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid werd, was secretaris-generaal van het ministerie van Landbouw. Daar wil ik eigenlijk een voorbeeld uit halen over risico's die burgers wel of niet bereid zijn te accepteren. Dat is namelijk het weer. Af en toe schijnt de zon, af en toe regent het. Daar zitten wat fluctuaties in en dat weten we allemaal. Wie draagt eigenlijk het risico voor het weer? Dat is in de loop der jaren wel gaan verschuiven. Vroeger was het zo dat je af en toe een slechte aardappel oogst had, maar de paar mensen die wel wat aardappelen oogstten kregen torenhoge prijzen en dat waren de prijswinnaars. Het volgend jaar was het misschien andersom, of een ander gewas gaf juist een goede oogst. Eigenlijk was dat een heel normaal iets. Het weer komt over je. Misschien hogere machten, maar goed, daar moet je dan een speciale relatie mee hebben.

Tot eigenlijk zo in de jaren zeventig. Toen begonnen mensen te zeggen: als het slecht weer is brengt mij dat in de problemen. Dan zie je langzamerhand de risico's van het weer bij de overheid terecht komen. Ik geloof dat het in '75 heel erg droog was, en in '76 ook. Prima wijnjaren, maar voor de aardappelen niet zo erg goed. Dan zie je de eerste droogteregelingen komen. En als je een droogteregeling maakt, dan kun je eigenlijk al incalculeren dat je ooit een regeling krijgt voor wanneer het te nat is en die hebben we na verloop van tijd inderdaad gekregen. Het grappige daarbij was ook nog dat ministers die uit de landbouw kwamen eigenlijk veel harder waren dan de ministers die niet uit de landbouw kwamen. De ministers die uit de landbouw kwamen, vonden dat zoiets erbij hoort: je hebt goede en slechte jaren. Maar de 'burgerministers' van landbouw hadden altijd een enorm mededogen: 'Ik ben daar geweest en er komt niets op'. Die boeren namen je natuurlijk wel mee naar een veld waar inderdaad niets opkwam. En zo zie je het aantal regelingen dan hand over hand toenemen, en voor allerhande zaken wordt het risico afgewenteld.

Waarom noem ik dit voorbeeld? Ik denk dat je redelijk kunt zeggen dat het een externe factor is, en een redelijk bekende factor bovendien. En er is dus eigenlijk niet zo heel veel reden voor een overheid om het tot zich te nemen. Maar dan zie je het mechanisme dat er geen weerstand wordt geboden aan die roep.

De betrokken boeren hebben groot gelijk om zich te laten horen, want niet geschoten is altijd mis. Ook Kamerleden komen dan langs op zo'n droge akker, en ze reageren dan ook met een roep om maatregelen. Zo krijg je langzamerhand een verlegging van risico's. Wat dat betreft is het niet altijd die overheid die het aan zich trekt. Ik denk dat heel vaak de overheid het over zich krijgt.

Het belang van handelingsperspectief

Ten aanzien van de burger wou ik eigenlijk twee opmerkingen maken. Aanvaardt de burger meer risico's? Ik heb de indruk van wel, mits hij zelf een handelingsperspectief heeft. Kan hij er eventueel zelf wat aan doen? Als je aan het verkeer deelneemt dan weet je dat je een zeker risico loopt dat er wat gebeurt. Het aantal verkeersdoden daalt elk jaar (de nieuwe maatregelen van het kabinet zullen dat ongetwijfeld veranderen). Mensen nemen daar aan deel en denken altijd: het overkomt mij niet. Het is mijn buurman en ik rijd ontzettend goed en ik rijd nog beter met twee biertjes op. Dat is een beetje de algemene filosofie.

Maar als mensen geen handelingsperspectief hebben, dan merk je veel vaker dat men vindt dat het dus een zaak van de overheid is. We hebben heel vaak vergelijkingen gehad tussen terrorisme en het verkeer. Dan zie je dat terroristische daden niet mogen. Daar kunnen mensen niets aan doen en men vindt dat de overheid moet zorgen dat dit risico zich niet voordoet. Zolang er nog niets aan de hand is wil dat nog weleens wat genuanceerder wordne bekeken, maar er hoeft maar ergens iets te gebeuren in een land dat een beetje op het onze lijkt, en die meningen slaan geheel om. Er is geen handelingsperspectief en men vindt dat de overheid maar het risico moet lopen. We hebben na 9/11 gezien dat veel Amerikanen niet meer in vliegtuigen wilden stappen en met de auto gingen. Er is wetenschappelijk berekend dat het aantal slachtoffers van vijf jaar intensief autoverkeer groter was dan het aantal slachtoffers in de Twin Towers. Maar het heeft wel iets te maken met het risicoperspectief wat mensen hebben.

Onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheid voor veiligheid en risico's

De tweede opmerking is dat de overheid de burger ook weleens op het verkeerde been zet. We hebben allerlei zegeningen van marktwerking: allerlei ingewikkelde privatiseringen en noem maar op. Op zich geeft dat natuurlijk wel een beeld wat niet altijd even florissant is. Als er iets met het railverkeer gebeurt is er een eindeloze discussie of het nou Prorail was of dat het de NS was. Dat geeft geen helder beeld. En zo zijn er op het moment nogal veel zaken waar onduidelijk is bij wie het risico is belegd. Als Onderzoeksraad hebben we laatst een onderzoek gedaan naar de metro in Amsterdam. Er was een aanrijding (gelukkig geen erge). En dan stellen wij gewoon de eenvoudige vraag: wie is er nou voor verantwoordelijk? Je zou denken: het Gemeentelijk Vervoerbedrijf. Maar die zegt: nee, dat waren wij vroeger. Toen gingen we overal over, maar dat zijn wij in ieder geval niet meer. De gemeente Amsterdam zegt: ja, ten aanzien van het Gemeentelijk Vervoerbedrijf hadden wij inderdaad taken, maar dat doen wij ook niet meer. Dan kom je terecht bij de opdrachtgever, de regio Amsterdam. Die zegt: nee, wij doen alleen het prijsniveau en dat soort dingen. Maar over veiligheid, over risico's, gaan wij in ieder geval niet. Dus dan heb je als overheid toch een kaart neergelegd waar de burger niet veel touw aan vast kan knopen, en die ook niet veel duidelijkheid geeft over waar eigenlijk de risico's thuishoren. Ik denk dat dit eigenlijk een heel slechte tendens is.

Publieksdiscussie nuchtere burger

Verwachtingen

Dat voorbeeld van het weer is wel intrigerend. Want de enige mensen die dat voor elkaar hebben gekregen zijn de boeren. Terwijl pretparkuitbaters of mensen die gewoon met hun handel op de markt staan net zoveel last van het weer hebben, maar daar wordt het nooit voor geregeld. Is het niet in het algemeen zo dat er heel veel willekeur is in wat de overheid wel en niet vergoedt, en dat het daarom zo is dat burgers er heel moeilijk mee kunnen leven als de overheid opeens niet voor hen gaat optreden? Wel als mijn buurman bij Icesave belegd heeft, dan wordt alles opeens vergoed terwijl je ook had kunnen kiezen voor een gewone bank. En ook als de banken failliet gaan, dan wordt alles vergoed. Dus de overheid doet dat soort dingen allemaal wel. Maar als iemand ergens door getroffen wordt en de overheid vergoedt het niet, dan wordt het voor de burger lastig te verkroppen.

Bij nationale veiligheid en terrorismebestrijding kun je maar zeer beperkt rekening houden met wat burgers van je verwachten en vinden. Je bent primair vanuit dreigingsinformatie bezig om daar het beste van te maken. Terrorisme is bij uitstek iets waarvan men het allemaal overdreven vindt zolang er niets gebeurt. En als er iets gebeurt is het allemaal te weinig geweest. Dan moet je bijna anticyclisch bezig zijn en als iedereen moord en brand schreeuwde zeggen: een beetje rustig aan. En als iedereen zei dat er niks aan de hand is moest je toch meestal zeggen: zo ligt het nou ook weer niet.

Wat vinden burgers eigenlijk?

Je ziet de dubbelrol van de burger als hij vlees gaat kopen. Als hij een hokje rood moet gaan maken voor de Tweede Kamer dan wil hij nog weleens op de Partij voor de Dieren stemmen, of in ieder geval het gevoel wat richting dierenwelzijn laten gaan. Maar als ze in de supermarkt staan kopen de meeste burgers gewoon de kiloknallers.

Een groep burgers kan het ene moment hevig verontwaardigd zijn over een dode baby en vinden dat alle zwembaden gesloten moeten worden, terwijl tegelijkertijd een andere groep burgers vraagt om een wat evenwichtiger of terughoudender optreden van de overheid. We moeten niet in de valkuil stappen van een soort homogene samenleving waar uniforme signalen uitkomen.

Aansluitend op het verhaal van Ira Helsloot over doorvragen wat burgers eigenlijk vinden: er wordt vaak geroepen om zwaardere straffen, maar als je dan burgers vraagt om een strafmaat vast te stellen aan de hand van casuïstiek die rechters dagelijks voorgelegd krijgen, dan blijkt dat ze dat softer doen dan de rechters. Die burger is dus blijkbaar helemaal niet zo gek als hij zich moet verplaatsen in maatschappelijke afwegingen die moeten worden gemaakt. Maar hij is wel heel gevoelig voor op emotie gerichte communicatie, en daar maken we in de politiek en in de media natuurlijk gebruik van. Hoe ga je daar nou mee om?

Bij de bouw van een station in Stuttgart waren laatst enorme protesten door mensen uit de middenklasse, brave burgers. Er is een mediator geweest en uiteindelijk is de CDU minister-president vervangen door iemand van de Groenen. Maar toen kwam er een referendum over de vraag of de bouw moest doorgaan, en een meerderheid in Baden Württemberg zei: gewoon doorgaan. Daaraan zie je dat je procedures moet hebben om verder te komen. Wij hebben onze volksvertegenwoordigers, maar aan referenda doen we niet

sinds die keer over de Europese grondwet. Het zijn dus altijd enkelen die hun stem verheffen en dan zijn er journalisten die schrijven dat de burger dit vindt. In het begin schreef Elsevier bij 9/11 over Donner: hij staat maar op de rem, terwijl de burger meer maatregelen wil. Dat bleek later toch niet helemaal waar te zijn.

Vragen voor het vervolg

Het is opvallend dat die burger niet zo erg bang is en nog weleens een risicootje accepteert. Toch constateren we dat het in de media en ook bij de overheid vaak wordt gespeeld via de rug van die burger. Kunnen we het aankomend jaar misschien wat licht brengen in een soort houdgreep waarin de politiek en de media elkaar vasthouden om maar aandacht te maken voor van alles en nog wat, onder het mom dat de burger het eist?

Wat bedoelen we eigenlijk met handelingsperspectief? Is het verbonden aan soorten risico's of aan degene die de burger dat handelingsperspectief moet bieden? Dat kan de overheid zijn of het bedrijfsleven. Op het vlak voedselveiligheid is het redelijk om niet alle verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen.

7. Volwassen risicopartners

Inleiding door Michel van Eeten (hoogleraar Bestuurskunde TU Delft)

Het zijn eigenlijk twee thema's die in dit onderdeel zijn geduwd. Het ene is volwassen risicopartners, het andere is risicoacceptatie en rechtvaardigheid. Er zijn raakvlakken tussen, maar ik richt me nu meer op dat laatste.

Hoe leggen we het uit?

Eén van de terugkerende vragen uit de workshops was: hoe leggen we het uit aan de burgers? 'Het' is dan de gedachte dat je niet alle risico's kunt beheersen en dat we dat ook niet moeten willen. Een reden waarom dat als pregnante vraag naar voren komt, is dat mensen blijkbaar denken dat burgers dat niet willen begrijpen, dat ze niet bereid zijn om die risico's te tolereren. Er is verschillende keren aan gerefereerd vanmiddag, en ook verschillende keren twijfel geuit of burgers echt niet bereid zijn om dat te accepteren. Zo ver waren de discussies nog niet aan het begin van het project. Maar als je wilt kun je toch overal bewijs zien voor de gedachte dat burgers zeer risico-intolerant zijn.

Risico's bagatelliseren helpt niet

Dan grijp ik even terug naar een heel bekend voorbeeld: de CO₂-opslag in Barendrecht die inmiddels is afgeblazen, maar die leidde tot een voor velen verrassende vorm van ophef. De emoties staan in schril contrast tot de vuistdikke risicoanalyses die zijn uitgevoerd over dat project en die toch eigenlijk constateerden dat, voor zover er risico's bestonden ten aanzien van CO₂-opslag, die toch alleszins overzichtelijk waren, om niet te zeggen bescheiden. Dus de overheid concludeerde: het is veilig genoeg want het gaat om hele kleine risico's. Maar de burgers vertrouwden het toch niet. Ze zijn toch tegen dat project en zeggen: nee, het is helemaal niet veilig genoeg. Het is onveilig. Dan gaat de overheid nog meer analyses verrichten. Hier komt een patroon op gang. Op een gegeven moment komt zelfs de minister een keer langs om het uit te leggen. Ik citeer: 'met de hand op mijn hart, dit project is echt veilig'. Een hele merkwaardige uitspraak voor

een bewindspersoon. Maar de gedachte was invoelbaar. De paradox is natuurlijk: zij zegt dat en mensen worden daardoor nog bozer. Dat is omdat de minister komt uitleggen dat datgene wat zij onveilig vinden niet bestaat. Dat verwoordde iemand heel pregnant op een spandoek met de term zekerheidsillusie. Dus blijkbaar komt de minister daar de zekerheidsillusie verkopen dat het project veilig zou zijn.

Dat is heel mooi. Want vanuit de bestuurders hoor je vaak over burgers praten met de term: onkwetsbaarheidsillusie. Burgers zijn ook best goed in catchy typering, vooral ook met een licht denigrerende ondertoon, net als de originele typering waar ze zelf aan blootgesteld werden. De overheid lijdt hier aan een zekerheidsillusie. En als je Cramer op haar woord gelooft moet je constateren dat dit klopt. Natuurlijk kent dat project bepaalde risico's. Dan kunnen we gaan praten over hoe groot die zijn en of je ze echt heel erg vindt, maar 'het is veilig, punt' is natuurlijk een heel merkwaardige uitspraak. Dan kun je begrijpelijkerwijs op een reactie rekenen zoals dit spandoek vertolkt. Dus de minister articuleert hier een soort pseudozekerheid. Dan kun je wachten op een reactie, wat ook gebeurde op die beruchte avond in Barendrecht. Ik weet niet wie zich die journaalbeelden nog kan herinneren. Maar die hele avond staat nog op YouTube. Als je nog een keer vermaak zoekt met bestuurders met een repertoire aan uitspraken over risico's in een totaal contrast met een zaal die een heel ander repertoire over risico's heeft, dan moet je die avond integraal terugkijken. Daar komen een heleboel mooie dingen langs.

Burgers vinden het zo onbegrijpelijk dat de minister, of het ministerie, of Shell, die risico's (in hun ogen) ontkent dat zij naar verklaringen gaan zoeken. Dan komen natuurlijk de complottheorieën naar boven. Want zij begrijpen niet waarom iets wat evident waar is ontkend moet worden. Eén van de complottheorieën blijkt geen complottheorie te zijn (tenminste niet geheel). Namelijk de gedachte dat Cramer en Shell zakelijke belangen hebben bij elkaars winkels. Iemand begon erover dat Cramer voor Shell werkte. Nee, dat was niet waar, zei ze meteen. Wel moest ze toegeven dat ze commissaris bij Shell was geweest en toen ging er een golf door die zaal heen van: zie je wel. Alsof zij een soort Clintoniaanse ontkenning had gedaan ('I did not have sexual relations with that woman'). Maar uiteindelijk weten we wat dat betekent: zij heeft wel degelijk zakelijke banden met dat bedrijf.

Vicieuze patronen en paradoxen

In Barendrecht zie je een vicieus patroon dat we op allerlei plekken tegenkomen. De overheid zegt dat iets veilig is. Burgers zeggen dat ze daar aan twifelen, dat ze het niet veilig genoeg vinden. Dan gaat de overheid nog meer analyse op dat probleem loslaten. Daar komt, heel verrassend, altijd uit dat het nog steeds veilig is. Misschien zelfs wel nog veiliger. Maar de burgers worden in reactie daarop nog bozer omdat de overheid ontkent dat er risico's resteren. Inmiddels woont in elke gemeente in Nederland een peloton gepensioneerde ingenieurs. Die schrikken niet van een algoritme en een probabiliteit, dus die gaan gaten vinden in die risicoanalyses. Die zijn er natuurlijk altijd. Want je moet aannames maken en je werkt met een model dat een grove simplificatie is. Een hele hoop van die aannames zijn empirisch nauwelijks te onderbouwen, dus het is geen kunst om daar gaten in te vinden. Die vicieuze cirkel mondt dan uit in een paradox: hoe harder de overheid zegt dat een project veilig is, hoe meer weerstand en wantrouwen dat oproept. Dan kun je daarin bevestigd zien dat burgers inderdaad risico-intolerant zijn, precies zoals die nogal heftige spandoeken uitdrukken.

Maar ik denk zelf dat er zich hier eigenlijk iets anders ontvouwt, dat de overheid die risico-intolerantie zelf oproept. Want wat betekent eigenlijk de mededeling: het is veilig genoeg? In Barendrecht zegt de overheid impliciet eigenlijk het volgende: wij mogen u dit risico van die CO₂-opslag opleggen omdat het risico klein is. Maar wacht even. Daar komt ineens iets anders om de hoek kijken. Namelijk: het risico is klein of groot. Het bestaat inderdaad, en wij mogen u dat opleggen. Daar komt ineens een moreel oordeel naar voren. Dat is geen puur technische uitspraak meer over een risicoanalyse of over veiligheid sec, maar een morele uitspraak. In die morele uitspraak zegt de overheid eigenlijk: een klein risico mag je opleggen aan burgers omdat het eigenlijk geen risico is. Of, zoals het in de bureaucratische bezweringsterminologie heet: het is een beheersbaar risico. Een beheersbaar risico is eigenlijk een andere manier om te zeggen: het risico bestaat niet, er is geen reden waarom u hiervan kan zeggen dat het een reden is om dit niet te doen. Want niemand is natuurlijk zo dom om te zeggen: dat risico is nul.

En dan gaan bestuurders klagen dat de burger niet wenst te accepteren dat honderd procent veiligheid niet bestaat. Maar er is geen burger in Nederland die dat niet begrijpt. Daar zijn we mythevorming aan het creëren om een gedrag te verklaren dat we zelf hebben opgeroepen. Hoe komt het dat wij dat oproepen? Omdat we onderliggende morele vraagstukken uit de weg zijn gegaan. Over Barendrecht is op het terrein van de risicoanalyse een hele technocratische discussie gevoerd, en dat heeft de overheid zelf gedaan.

Dus de overheid zegt niet: er is een restrisico en we weten niet zeker hoe groot dat is. We denken (en daar hebben we redelijk goede redenen voor) dat het vrij klein is. Maar het is er en niets is zeker in het leven. Maar wij vinden het heel belangrijk dat dit toch doorgaat, want... Of wij vinden het gerechtvaardigd dat wij dit aan u opleggen, want... Nee, dat stuk komt nooit. Er komt alleen maar een verhaal dat het risico heel klein is.

En wat doen die burgers dan in reactie daarop? Die doen iets heel voorspelbaars. Die gaan namelijk op hetzelfde terrein, waar de overheid de arena nu geopend heeft (technocratische risicoanalyse) de strijd aan. En dan put de burger zich uit in een soort übertechnocratie. Daar gebeurt iets heel interessants: burgers worden roomser dan de paus; op het terrein van risicoanalyse, maar ook op het terrein van wetenschap. Dus heel veel wetenschap vinden burgers opeens niet goed genoeg meer. Wetenschap is ook een heel gebrekkig proces. Het heeft zo z'n voordelen, ik ben de laatste om dat te bestrijden. Maar het is evident dat er grenzen zitten aan hoe het kan functioneren. Die burgers halen dan wetenschappelijke idealen aan waaraan geen enkele wetenschapper eigenlijk kan voldoen. Het wordt een soort übertechnocratisch verzet met aannames die betwistbaar zijn, enzovoorts. Ziedaar het verwijt dat de overheid lijdt aan een zekerheidsillusie. Dat is omdat ze op dat terrein de discussie geopend heeft en ook alleen op dat terrein de discussie wenst te voeren. Het is veilig. Nee, het is niet veilig. Jawel, het is wel veilig. Is dat risico-intolerantie? Ik denk het niet. Dat kun je misschien hypochondrie noemen, want er zit een zekere overdrijving in (al kun je de overheid daar dan ook van betichten). Maar wat er eigenlijk gebeurt is, denk ik, dat daar een moreel vraagstuk in een het keurslijf wordt geduwd en daardoor wordt verwrongen tot een technocratische discussie over risicoanalyses, kansberekeningen, aannames en modellen.

Een andere benadering

Dat kan natuurlijk beter. Dat is de inzet van dit thema binnen het programma. Je kunt dat morele vraagstuk ook expliciet maken en daarop een moreel principe toepassen om te bepalen wat je nou eigenlijk zou

moeten doen. En de grap is dat politici dat voortdurend doen. Dus eigenlijk moeten we dit vraagstuk meer politiseren. Denk maar even aan de populisten: 'Geen hulp meer naar Griekenland, want ze hebben zelf de zaak gefleest'. Dat kan ik in twee seconden uitleggen want het gaat over een moreel principe. De redenering is niet: hoe erg is het eigenlijk en hoe groot is de kans dat de hele euro instort? Het heeft niet zoveel met onzekerheid te maken, maar met de toepassing van een moreel principe. In dit voorbeeld is het wellicht wat al te simpel. Maar veel van die principes zijn redelijk simpel. En je kunt die ook rondom risico's herkennen. Dat is waar wij naar op zoek gaan, en we hopen daar over een paar maanden de eerste voorbeelden van geanalyseerd te hebben.

Waarom zou je een risico mogen opleggen? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk. Er zijn in ieder geval moreel explicietere antwoorden op mogelijk dan te zeggen: het is zo klein, het is eigenlijk geen risico dus we leggen eigenlijk ook niks op. Je kunt ook zeggen: omdat het voor Nederland cruciaal is. Daar worden ze in Barendrecht waarschijnlijk ook niet heel warm van. Maar het is in ieder geval een reden. Namelijk: jij moet dit dragen voor de gemeenschap als geheel. Dan krijg je in ieder geval een andere positie als Barendrechter. Dan ben je niet meer nimby, maar dan word je potentieel in een positie gemanoeuvreerd dat jij iets doet voor de grotere zaak.

We zeggen: we mogen dit niet meer op onze kinderen afwentelen. Dan krijgt het al iets meer emotionele lading. Dat is ook een moreel principe. Of het simpele principe: wie het risico draagt moet er ook van profiteren. Of omgedraaid: wie van het risico profiteert moet het ook mee dragen. Die principes werden in Barendrecht allebei geschonden. Dat is interessant als je het vergelijkt met een andere casus van gasopslag in de grond in Noord-Holland, in de omgeving van Bergen en Alkmaar. Daar zagen we dat het verzet langzaam werd overwonnen door de initiatiefnemers van die gasopslag. Wat gebeurde daar? Beide principes die ik net aanhaalde werden daar vervuld. Mensen gingen twee dingen doen. Ten eerste werden er voor de regio 150 banen gecreëerd en € 3 miljard investeringen in het vooruitzicht gesteld. Met andere woorden: wie het risico draagt (namelijk de regio) moet daar ook van profiteren. Niets van dit alles kwam in de CO₂-discussie rondom Barendrecht naar voren. Het tweede wat dat bedrijf uit Abu Dhabi heel goed heeft gedaan is dat het heeft gezegd: wij zijn aansprakelijk voor alle schade. Wij denken dat die schade heel erg gaat meevallen, want onze technische analyses suggereren dat het risico heel erg klein is. Maar als we ernaast zitten dan is die schade voor ons. Wie profiteert van het risico, moet ook dat risico mede dragen. Dat is het tweede principe. En ook dat hebben ze gedaan. En zie daar, bijna alle gemeentes (afgezien van Bergen vooralsnog) gingen akkoord. En volgens mij is het ook bij Bergen inmiddels min of meer een gelopen race. Maar ik heb het niet heel recent nagetrokken.

Conclusies

De diagnose van dit thema is dat bestuurders en politici risico's in meer morele termen moeten bespreken, dat we dit teveel hebben overgelaten aan een technocratisch debat en we ons vervolgens gaan verbazen dat burgers kansberekeningen niet goed begrijpen. Volgens mij gaat daar iets mis. Dat is een poging om aan het morele vraagstuk te ontkomen. Die burgers begrijpen de kansberekeningen heel goed, maar ze denken dat jij probeert op die manier aan iets te ontkomen. En daar hebben ze gelijk in. Dus veel van die zogenaamde risico-intolerantie van burgers komt voort uit een poging morele vraagstukken te ontlopen en daar niet politiek expliciet over te zijn.

Dus wat wij gaan doen is een repertoire zoeken van morele principes die politici en bestuurders hebben gebruikt bij bepaalde risicovraagstukken waarvan ze hebben gezegd: wij kunnen dit risico best accepteren want... En dan komt er een reden. Die reden zal een morele lading hebben. Daar gaan we naar op zoek en daar hopen we u in de komende maanden iets meer over te vertellen. Want dat gaat hopelijk ook politici en bestuurders een repertoire geven om aan die reflex, waar dit hele project om draait te ontkomen.

Reflectie door Benno Baksteen (voormalig president Vereniging van Nederlandse verkeersvliegers, tot voor kort voorzitter adviescollege burgerluchtvaart DEGAS)

Ik val wel een beetje buiten de boot, want ik ben iemand uit de praktijk. Wij vinden het een zeer inspirerend project. De analyses zijn van hoog niveau. Het wordt breed gedragen, dat blijkt ook vandaag weer. En het strookt met internationale inzichten. De vraag is nu hoe je dit gaat vertalen in praktische maatregelen. Mijn opdracht was om specifiek te spreken over de volwassen risicopartners. Ik vond dat wel een goede keuze, want ik ben persoonlijk al vrij lang volwassen en ik ben mijn hele volwassen leven bezig met het omgaan met hele kleine risico's. Ik deed dat in een domein dat overzichtelijk, goed geregeld en kleinschalig is: de luchtvaart. En het is voor zover ik weet ook gelijk het enige domein waar inderdaad al volwassen risicopartners voorkomen. Die moet je kweken. Dat kweken moet gebeuren door politici en bestuurders. Ik zeg expres moet, want ze komen niet vanzelf. Wat wel vanzelf komt is risico-aversie, overgevoeligheid voor risico's, het creëren van blinde vlekken voor kleine risico's. Heel menselijk allemaal, maar wel schadelijk voor de samenleving.

De luchtvaart

Ik heb 40 jaar gevlogen. Mijn taak als vlieger was niet zozeer het vervoeren van mensen van A naar B. Mijn taak was zorgen dat je daarbij niet verongelukt. Dat was ook niet ontbloeit van enig eigenbelang. En het is vooral dat eigenbelang dat er voor gezorgd heeft dat die ontwikkeling in de luchtvaart naar veiligere, naar goede processen, en vooral de omgang met die kleinere risico's heel bijzonder is geworden. Die ontwikkeling was niet het resultaat van grote plannen, grote idealen. Kathedralen bouwen is heel mooi. Maar je moet oppassen met grote plannen. Voor je het weet heb je ook grote narigheid. Grote plannen zijn mooi, maar je moet het doel bereiken met kleine stapjes.

Hoe hebben die stapjes zich ontwikkeld in de luchtvaart? Het is begonnen met regels. Gewoon verstandige regels die werken. Regels als gereedschap, als gestolde ervaring. Dat was niet genoeg want daar los je niet alles mee op. Dat weet ook iedereen, dus de neiging is om steeds meer regels te maken. Maar in de luchtvaart hebben we gezegd: dit zijn de regels die verstandig zijn. Dat is nog niet genoeg, dus wat gaan we nu doen? Toen zijn we gaan compenseren voor de feilbare mens. De mens blijft altijd feilbaar. En we zijn het daarna gaan uitbreiden met compenseren voor de feilbare systemen. Die blijven ook altijd feilbaar.

Onderdeel van die feilbaarheid en onderdeel van die compensatie is het creëren van weerbaarheid, veerkracht. Resilience. Zowel bij het individu (de professional als individu) als voor het systeem als geheel. Een weerbaar systeem moet beschikken over een variëteit aan variabele reactiemogelijkheden. Daar is ook heel veel literatuur over. Het moet minstens zo variabel zijn als de potentiële bedreigingen. In de delen van de samenleving buiten de luchtvaart zie je vaak en steeds meer regels (al dan niet aan de hand van incidenten) die in feite neerkomen op gestold wantrouwen. Regels die een systeem verstarren. Een star systeem is

per definitie natuurlijk niet weerbaar. Dat soort regels leidt juist tot extra risico, daar zijn veel voorbeelden van.

De onderste boterham: veiligheid als deel van het geheel

Wat kan je nu uit deze opmerkingen die we vandaag met z'n allen hebben gemaakt aan visie destilleren voor het kabinet? Ik zou het willen zien als een soort sandwich. En dat begint (zeg maar de onderste boterham, de basis waar alles op staat) met het besef dat veiligheid nooit een doel op zich kan zijn. Dat betekent dat je ook nooit een discussie mag voeren over veiligheid geïsoleerd. Je kunt alleen maar discussies voeren over veiligheid als deel van een geheel. Zo heet toevallig ook één van onze laatste adviezen vanuit de Dutch Expert Group on Aviation Safety (DEGAS): 'Veiligheid als deel van het geheel'. Als je een discussie voeren over veiligheid als deel van het geheel, komt automatisch aan de orde dat er altijd sprake is van afwegingen. En daarmee maak je die afwegingen bespreekbaar in plaats van dat je ze stiekem op de achtergrond maakt. Deze basis geeft de ruimte om die sandwich verder te vullen met de ingrediënten.

Ingrediënten in de sandwich: keuzen zichtbaar maken en restrisico's erkennen

Het eerste ingrediënt is: maak je keuzen zichtbaar. Daar heeft de burger recht op. Dan kan hij ook begrijpen waarom die keuze wordt gemaakt om bijvoorbeeld dat gas daar in de grond te pompen.

Zorg vervolgens voor weerbare professionals en weerbare systemen zodat je kunt laten zien dat het geheel ook goed werkt. Niet feilloos, maar wel zo goed als het kan. Daar hoort bij dat je de restrisico's uitdrukkelijk moet accepteren. Die acceptatie moet je uitspreken, delen met elkaar. Dat kan natuurlijk niet als er net iets gebeurd is, maar dat kan wel als je het systeem aan het ontwikkelen bent. Met deze vulling heb je dan het proces op orde. Het deugt en je bereikt dan een risico dat zo laag als redelijk bereikbaar is.

Het laatste element: meeverende communicatie

Op die basis kan je dan de sandwich afsluiten met de bovenste boterham, de meest zichtbare. Dat is meeverende communicatie. Als risico's onvermijdelijk zijn (en dat zijn ultra-kleine risico's altijd) dan kunnen ze zich per definitie manifesteren. Natuurlijk moet je daar als bestuurder en politicus met emotie en empathie op reageren. Maar je moet niet meegaan in die emotie door te gaan roepen: dit mag nooit meer gebeuren. Want dat kan je nooit waarmaken.

Onze mediocratie maakt dat kiezen voor die verkeerde aanpak overigens wel heel verleidelijk. Ik heb een voorbeeld uit een recent incidentenonderzoek. Dat is overigens een uitstekend onderzoek. Maar daarin stond de volgende opmerking: "hoewel een noodgeval als dit zeldzaam is, zijn de potentiële gevolgen enorm waardoor de risico's onaanvaardbaar hoog zijn.". Dat is dus geen meeverende communicatie. Dat is splijtende communicatie. Daar gaat de hele sandwich mee over de vloer. Het risico wordt in absolute zin onaanvaardbaar genoemd, dat betekent dat je zegt: het moet verdwijnen. Maar er is geen analyse gedaan of dat überhaupt wel kan, of je het risico wel kan laten verdwijnen. Zo moet het dus niet.

Maar met die sandwich is het, denk ik, mogelijk om te zorgen dat we met elkaar volwassen risicopartners worden.

Publieksdiscussie Volwassen risicopartners

Onder de noemer van gezondheid en veiligheid kunnen andere zorgen schuil gaan

In de tijd van Lekkerkerk waren er grote zorgen over bodemverontreiniging, maar ook over de waarde van je woning. Want als het zo zou zijn dat in mijn kruipruimte chemisch afval zat, dan kreeg ik die woning niet meer verkocht. Bij de carbon capture and storage in Barendrecht vertelde een Shell-medewerker dat heel veel mensen zich zorgen maakten over de waarde van hun woning. Maar in het debat hierover zie je vaak dat het begrip gezondheid dan eigenlijk geprostitueerd wordt als een ononderhandelbaar goed. Als de gezondheid en de veiligheid in het geding zijn, dan heb je recht van spreken, dus dan wordt een bepaalde zorg omgezet naar gezondheid. Dat verklaart misschien ook dat debat over de gaten die men dan in de wetenschap ziet.

Ook die andere zorgen adresseren

We hebben het steeds over risk assessments en risicoanalyse, maar we zouden ook het begrip zorgen moeten adresseren. In de risk governance literatuur wordt steeds meer gekeken naar 'concern assessment': het onderzoeken welke zorgen de mensen eigenlijk hebben. Dat zullen ze als volwassen risicopartner ook wel waarderen.

Als we in Barendrecht waren begonnen met een concern assessment, dan had je misschien kunnen praten over een onroerendgoedbelasting die gekoppeld is aan de milieubelasting of het veiligheidsrisico. Dan zou je dus kunnen zeggen: het is een kleine kans, maar wij kunnen u daarvoor compenseren. En wat bent u bereid te accepteren als compensatie? Dat is een heel ander soort debat dan over hoe erg het risico is en wat u bereid bent zelf te betalen om het risico te reduceren. Voor anders omgaan met risico's en verantwoordelijkheden moeten we echt nadruk gaan leggen op de concern assessment.

We moeten wel oppassen dat het technocratische deel niet vermengd wordt met het morele deel. We verwachten vaak dat de hele oplossing in het onderzoeksdeel zit, terwijl dat alleen maar over de technische kant gaat. Het morele deel (ook de norm stellen) moeten andere mensen doen. Dat moet je niet aan onderzoekers vragen, en onderzoekers moeten ook niet op die stoel willen gaan zitten.

8. Lessons from the UK's Pioneering Work on Risk

Donald Macrae (coördinator van UNECE Group on Risk Management, voorheen lid van de Risk and Regulation Advisory Council, was directeur-generaal bij negen Britse ministeries)

It is good to be back in The Hague. It is also good to hear how the conversation has moved on since the Day of Risk last year. I have been looking at this sort of issue for about four years now. And this is by far the best discussion that I have ever heard. Not just for the speakers, but also with the comments from the floor. It indicates that this programme is getting traction. A lot of it has to do with the design of the program and the journey that people have been on. I have been asked to talk about the experience in the UK and to make some comments on what I have heard this afternoon.

Public risk

My background in this was with the Risk and Regulation Advisory Council. We had very similar remit to your 'River' programme. We were looking at a term that I first came up with, called public risk: those risks that may affect any part of society and to which government is expected to respond. It meant that we were looking at the sort of phenomenon of public anxiety. We were not so much looking at what government did, but also looking at: what is it that gets people concerned? Because that is what government finds difficult to deal with.

In a democratic society you can't just tell people they are being stupid. If they are concerned, then that is a legitimate political concern. And when there is high public anxiety, the political issue is that anxiety, and not necessarily the reason for the anxiety. That is an important distinction. So we were trying to examine this phenomenon of every now and again the public getting extremely concerned about an issue. And it tends to have something to do with risk.

RRAC Identified Five Crucial Trends



- **Risk Actors and Risk-mongers**
 - not a binary issue of regulate / don't regulate
- **Too much data and information**
 - so consultants interpret / advise / escalate
- **Intolerance of failure**
 - linked to one-dimensional problems



- **Pressure for announcements**
 - you almost feel sorry for Ministers
- **Community resilience**
 - Impact on personal responsibility

Five crucial trends

We identified five crucial trends, which we put in our reports.

1. This is a very crowded space. It is not just the government and the public. Or even the government and the citizen. There are many, many other actors who all have an interest in these issues. Either to make

things more complicated or to make them less complicated. That is partly because many of these issues have become so complex. And it is not just the incidents.

2. The next point is just the complexity of regulation and the complexity of business. So we have seen the rise of the consultants. Nothing wrong with that, I would say. Or at least for the last five years I would say: nothing wrong with the consultants. But we have so many advisors, so many intermediaries who have a stake in trying to explain what is happening. And the more complicated it is, the more they can charge.
3. The third thing was intolerance of failure. And this is something that I think is extremely important. It is the concept that if something went wrong it was a failure. It is not that if something went wrong it was just God's will. Or it was just bad luck or fate, or it was just life.

There was a wonderful talk about cathedrals. I entirely agree with that. And that was an age of fate. You would not have had these sorts of discussions then. I do a lot of work in northern Nigeria, which is Sharia community where everything is inshallah. It is all a question whether it is God's will. Risk management is very difficult in that community because it is not for man to manage uncertainty. It is for Allah. And whatever happens, you deal with it because it is God's will. But we have this idea, because we are a secular society, if something has gone wrong there has to be an element of failure and therefore blame. And if somebody is to blame, it is not a person. It will be an organization and very probably it will be the government. If an individual is identified, then somebody will ensure that he wasn't really responsible. It was the people he worked for, that were responsible.

So this is, I think, a fundamental issue. We are starting to say that the risk regulation reflex is not just in the politicians. It is also in the citizens. And I say the citizens because I agree that trying to say there is just 'the' citizen, is too simplistic. But even with quite a diversity of citizenry, you still can see a common phenomenon. So part of it is looking at the reflex to incidents in citizens.

4. There is also tremendous pressure for announcements. I have been through many political crises when I was a senior government official, and I do sympathize with the pressures the politicians can come under. That is partly because these issues are always presented as one-dimensional. The issue is: do you want children to be killed? All of us would be against that idea. But if that is how it is presented, then it is difficult for politicians to try to oppose any measures claiming to solve that problem. The real question is: how many constraints on your liberty and how much costs are you prepared to give in order to reduce the number of children that are killed? That is the issue and it is much more complicated. Therefore I like the idea of a sandwich having at the centre the options, and politicians would like that as well. Politicians recognize that they are on the hook when it is presented just as one single issue because they know that it is much more complex. There have to be ways of trying to broaden that single issue, but it is difficult for the politicians themselves to do it.
5. And the final factor was community resilience. One of our biggest concerns in the RRAC was that each time the government took responsibility for insuring 'this will never happen again', they took responsibility away from somebody else. And the cumulative effect also went back to reinforcing that if something failed it was a failure of a process or an organization somewhere. So each time a minister said 'yes we will try to make sure this never happens again', the minister is admitting that it is not just fate. Something went wrong that needs to be corrected and I am the person to correct it. So responsibility was being

eroded. And we were concerned at how much individuals had given up responsibility and how much communities had given up responsibility.

RRAC looked at four issues

We looked at four particular issues, so in narrower range than you have had in your workshops. Our first was on risk aversion and policing. A big report on the UK police has as one of its main conclusions that the police were very risk averse. They were taking a lot of actions, simply to cover themselves against bad publicity and attacks from the press and politicians.

Second were health and safety issues in small companies, because again this is an area where there is a lot of mythology. There is a lot of misunderstanding of risk. And again, there are an awful lot of risk actors making a lot of money out of making things more complicated.

Our third issue was building resilient communities. It was looking at the impact of all the previous incidences of the risk regulation reflex, robbing individuals and communities of their power to control their own communities. The fourth issue was trees. Unusually we have gone through a whole session in this group and we haven't talked about those 'killer trees'. But I think it is now in the DNA of the group.

Our two tools

We had two tools. One was the risk landscape. This is simply using systems mapping as a way of dealing with the issue. I would hope that nowadays this is fairly mainstream in looking at policy making. If you are developing policy that tries to change behaviours, you have to understand the very complex interrelationships of all the different players. So you don't start with theory but with stakeholder analyses. You try to understand the dynamics of the group that you are dealing with. When we came out with this, it was still fairly new and it was an important contribution that we made.

Our other tool was the risk forum, which is an equivalent of your workshops. It was a four hour forum. And as facilitators we used the people that facilitate these things for the World Economic Forum in Davos. We brought the key stakeholders for the particular issue together for those four hours in a very structured, but relaxed, environment. Part of the effort was making sure we had all the correct people. Not just all the right people. I became famous for saying: we also need the wrong people. We need the people we never want to talk to. We need the people we really don't want in the room. They need to be there as well. So, first of all get the correct group. And secondly do a huge amount of work in planning it.

It is not just the discussions. We would have posters. Different groups would have their own space to give their messages. There was a lot to be gained just from walking around the room. It was an enormous area and we kept the group moving. And occasionally we would settle on one area. We would have a discussion or a fight. We would then move on quickly to something else.

At the end of the four hours, we had gone through the issues as we originally saw them. But then we saw what issues emerged from that discussion by bringing together all these different perspectives. What we hoped to come out of that, would be a small community of practice that would then take that thinking a bit further. We also devised our systems map as we went through it.

We had a person, a skilled cartoonist, who was drawing cartoons as he was listening to the discussion and was making all these sort of links. So, again a systems map of the dynamics of that particular workshop.

The legacy of the RRAC

So what is the legacy of the RRAC? The main legacy is you. Thank goodness you are carrying on the work. Because in fact it is difficult to say exactly what did happen in the UK after the RRAC reported. We did set up these communities of practice. Some of them met for two or three times. But none of them met much longer than that. We made various recommendations in our report. But it is difficult to say that anything changed as a result of that.

We did a huge amount of research. We published a very large number of reports in papers. I am impressed to see the way the table is gradually growing each time I come to this room. By the end of next year I assume that the papers will start to be going down the stairs. That would then be the same stage we got to in the RRAC.

So we have added significantly to the literature and the thinking. We have probably had a strong influence, but it is difficult to show exactly what the audit trail is. One of the influences, and one of the ironies of our programme, is that what we did on communities and the idea of individual responsibility and how that ties in with the relation of the individual in the state, became one of the biggest political issues in the election, which soon followed.

And the Conservative Party, who sort of won the election, had this big issue about Big Society. What they actually mean is small state. But it is better to put it positively as Big Society. And they were talking about all the same issues as we did in our Communities project. So we had been dealing with an extremely political issue. We knew it at the time, but we couldn't engage the politicians. Maybe that's because the politicians who were then in power, were not sympathetic to that message. The ones who were sympathetic were in the opposition and they didn't want to be seen to be giving credit to an organization set up by their predecessors. But there is practically nothing I have seen about Big Society that we didn't cover in our Communities project. There has been recent report into the impact of regulation on civil society. Instead of burdens on business, it is looking at burdens on charities. That is a report, which has quite a debt to the RRAC.

And it has a particular idea here that you may want to consider. It is something that the RRAC also suggested. The idea of setting up some sort of independent body of wise people when politicians got into trouble. So, if everything got too heated and politicians were worried that they were being steamrolled into a bad response, then they could refer the matter to some sort of organization of experts who would be the voice of reason and the voice of science. So we called it FARO (Fast Assessment Regulatory Options). How could you resist that? Well, they did. Because politically it is unacceptable. But this idea: can we find a group of wise people who will give some breathing space, bring some science, bring some statistics, bring some sense to the debate?

Now that is partly falling into the trap again that Daan was talking about. About black and white. I totally agree about black and white both being important. But we are forgetting about the black base. We have

done so much since Descartes on developing scientific tools, on developing rational tools. But we haven't done enough on developing the other side. On developing judgmental tools, and intuition and values. Instead, that stuff is still unscientific. It is emotional, it is messy. So we are not good in that space. But that is politics. And that is where the people live. And we are not good at handling that. So, just handing over a political crisis to a group of experts? The politicians instinctively know that that would not work. Because very often it will be a moral question. And you don't assign that to a group of experts, that is for the politicians to deal with.

The Löfstedt report on Health and Safety has recently reported. And Professor Löfstedt did a lot of work with the RRAC, although he was not a member of the Council. You may be interested in this recommendation, suggesting that the House of Lords being invited to set up a select committee to consider how to engage society in the discussion about risk. And in parallel the Chief Scientific Adviser should convene an expert group addressing the same challenge. Again I am mentioning this as some of the learning coming from the UK. I don't necessarily recommend it because this is trying to say the problem is with the people. We have got the wrong electorate. We have got the wrong citizens. If we had better citizens, we wouldn't have this problem. I remember for a time risk management became popular in the British government. We had training courses on risk management for all our staff. Given how difficult it was trying to get our messages across in those circumstances, I know that trying to train the public in risk management is not really going to work. But maybe they don't want that level of detail. Maybe they just want a more adult conversation.

There have been various references to the risk landscape. There was a big conference on the ash cloud. There the risk landscape was used to map the key players in that and the incentive or disincentive they had for taking risks. It was very revealing. It showed that the regulatory framework was irrelevant. All that mattered was the interaction between the players. We got a huge traditional inquiry, just now in the UK, into ethics in the press. Now there is another big moral issue. This has been run by Lord Justice Leveson. He decided that, before starting on the main gladiatorial stage of the inquiry, he wanted to train his panel of assessors. So he had some sessions on regulation and things like that. And the risk landscape again was brought out as a fundamental thing to bear in mind at looking at how to address changes (if any) to the way the press operate. They have got to understand how it operates to start up. Then our recent annual review by the national regulators on the economic value of regulatory delivery. The message is still alive.

Lessons 1 and 2: engage politicians fully

So, lessons for this project from the RRAC. Lesson one: engage politicians fully. This is a political issue. We failed to engage with politicians and I think that is why we didn't get more results. Lesson two: see lesson one. It is all about politics. Even the moral question. It is not enough just to deal with the ministries. You have to deal with the public and you must deal with the politicians. And the politicians should want to solve this. And if not: why not? Are they thinking of a different problem?

Final thought, just to leave you with: it is amazing how it has been echoed so much this afternoon already. We may focus too much on risk avoidance and risk mitigation, and not enough on resilience if the risk materialises. This is going back to the inshallah approach. It is going back to the idea that, if we are calling for some reflex of action, then we are in some ways trying to exorcise the ghost of the tragedy that happe-

ned. We somehow want to have in place something that we think would have prevented it. Just to help our conscience. But it doesn't actually improve anything.

It is inherent in this idea of blame and fault that we have to try and ensure that it does not happen again. But maybe what we should be looking at is: it is going to happen again, how can we do better next time? Rather than trying to make sure that it will never happen. Because that involves banning things. And when you start banning things, you start banning the wrong things. And that is where you are getting the unintended consequences.

So, modern risk management I have seen in various places, is now starting to move on to more focus on crisis management and contingency planning. Instead of trying to avoid the risk from arising. For some risks that is how you have to deal with them: try to avoid them. But we automatically think in risk management nowadays of trying to manage down any risk as opposed to preparing ourselves better if it happens. And in the sort of area that we are looking at in this project, these things are going to keep happening. So, can we find a way of getting people to accept that these things will happen, that it is not just a question of fault. And what they should be pushing for is better crisis management, better contingency planning, better ways of dealing with the consequences rather than just finding somebody to blame.

9. Paneldiscussie

Panel: Anita Wouters (ABD Topconsultants), Herman van Gunsteren (emeritus hoogleraar Politieke filosofie), Tjibbe Joustra (voorzitter OVV), Benno Baksteen (ex-voorzitter Nederlandse vereniging voor Verkeersvliegers) en Marjolijn Februari (columnist).

Wederkerigheid in de discussie met burgers

Vraag: Eén van de verwijten die minister Cramer in Barendrecht kreeg was: als het zo verschrikkelijk veilig is, waarom dan niet bij u in de achtertuin en waarom dan in die van ons? Dat is toch een volstrekt legitieme vraag. Zouden we niet kunnen proberen om wat meer wederkerigheid in die risicodiscussies te krijgen?

Anita Wouters: Soms kan het opvangen van risico's niet op dezelfde plaats. Ik heb zelf actief meegedaan in de risicodiscussie rondom de grote rivieren. Toen hadden we op een gegeven moment inderdaad het motto: een paar duizend burgers moeten zorgen voor de veiligheid van ons allemaal. Dat hebben we ook duidelijk als dragend thema gebruikt. Maar op het moment dat we het concreet maakten door te zeggen dat er ergens midden in dat rivierengebied een redelijk lege polder lag, werd het lastig. We zouden die polder technisch heel goed kunnen inrichten voor een gereguleerde overstroming, wat heel West-Nederland zou vrijwaren van wateroverlast en grote veiligheidsrisico's. Maar alleen al de term 'noodoverloopgebied' bleek politiek enorm gevoelig te liggen. De bewoners zetten zoveel druk op de politiek dat het uiteindelijk niet als oplossing is gekozen, terwijl het in alle afwegingen een kosteneffectieve preventieve maatregel was.

Vraag: Verkeersveiligheid is een voorbeeld waar de regelreflexen nogal mee lijken te vallen. Er is ook een deel eigen verantwoordelijkheid. Toch gaan we nog verder dooroptimaliseren, op weg naar een nationale doelstelling om die restrisico's binnen redelijke maten terug te dringen. De vraag doet zich dan voor: wat

zijn die risico's en wat zijn de voors en de tegens. We zoeken nu een manier om dat proces vorm te geven, want onze perceptie is niet dat wij dat als overheid moeten voorschrijven. Dus wij zoeken nu hoe we het maatschappelijk veld, kennisinstituten en marktpartijen, kunnen betrekken om dat beeld te schetsen. Hebben jullie advies hoe daarmee om te gaan?

Marjolijn Februari: Zoals Donald Macrae al zei: het idee dat je voortdurend bezig bent om risico's te vermijden, te voorkomen dat er iets gebeurt, vraagt om de erkenning van het feit dat er iets kan gaan gebeuren. 'En als er iets misgaat? Wie gaat er dan betalen? En hoe verdeel je de kosten daarvan?' Je zult eerst, voordat je er toe kunt komen om dat eerlijk op te lossen, dat denken om moeten draaien naar de erkenning van het feit dat er iets mis kan gaan.

Selectieve aandacht voor technische aspecten van een luchtvaartincident

Benno Baksteen: We hebben vorig jaar dat incident gehad met Royal Air Maroc en nu is het onderzoek klaar. Het probleem waren in feite door ganzen, een tekort schietende weerbaarheid om daarmee om te gaan, en aan het eind heb je dan nog wat restrisico's met hoge gebouwen. Toch zie je in de media maar twee zaken: ganzen doodmaken en hoge gebouwen zichtbaar maken. Die ganzen doodmaken gaat een beetje helpen, maar je krijgt ze nooit allemaal weg. De hoge gebouwen zijn zo'n extreem klein restrisico. Maar de kern van het probleem, dat is in het rapport ook uitstekend verwoord, is dat de mensen niet voldoende waren opgeleid voor eenvoudige storingen. Ze vielen als het ware uit hun procedures, daardoor is het misgegaan. Maar dat heeft helemaal geen aandacht gekregen.

Tjibbe Joustra: Het is toch wel interessant wat de media eruit pikken, dat is toch meestal wel waar de burger in geïnteresseerd is. Heel veel mensen hebben tegen me gezegd dat ze niet begrijpen dat het in Nederland mogelijk is dat de luchtverkeersleiding niet op de hoogte is van hele hoge gebouwen. En dan is dat risico misschien wel klein, maar dat vinden mensen in wezen technisch niet van deze tijd.

Marjolijn Februari: Ik zat toevallig deze week op het ministerie en daar hadden ze het over de opwinding rondom de verkeersleiding op het moment die het groot in de Telegraaf stond. Ze verbaasden zich erover. Ze zeiden: we hebben al heel vaak onderzocht of het raadzaam zou zijn om hoge gebouwen zichtbaar te maken op radar. Er is ook al heel vaak gezegd: dat geeft zoveel andere problemen dat we dat zeker niet moeten doen. Dan komt zo'n incident en dan verbaast heel Nederland zich erover dat het niet gebeurt. Het zou mooi zijn als de informatie dan beschikbaar kwam waaruit blijkt dat er goede redenen zijn waarom het is zoals het is.

Tjibbe Joustra: Dat staat keurig in het rapport beschreven. Na de Bijlmerramp is de aanbeveling geweest om bebouwde gebieden aan te geven op de radar. Daarvan is afgezien, primair vanuit de optiek dat rond Schiphol bijna alles is bebouwd. Het tweede argument was dat daarmee de luchtverkeersleiding aansprakelijkheid naar zich toe haalde. Maar als we dan zien dat er wel een enkel hoog gebouw op staat (de hoge zendmasten bij Lopik, bij IJmuiden iets van Hoogovens), dan heb ik zelf ook moeite om te begrijpen dat andere hoge gebouwen niet zichtbaar zijn. Dus wat dat betreft hebben we uitdrukkelijk beschreven dat daar een hele discussie aan ten grondslag ligt.

Marjolijn Februari: Het is een zorgelijke ontwikkeling dat zulke informatie wel heel duidelijk in een rapport staat en niet terecht komt in de kranten.

De rol van de toezichthouder

Anita Wouters: Ik denk dat we het meest kunnen leren van dingen die net niet misgaan of net nog goed gaan. Maar die krijgen wij als overheid juist niet te zien. Het wordt vaak wel gewisseld tussen de partners van het bedrijfsleven. Daar kun je heel erg boos over worden, ik hoor dat weleens in toezichtskrings. Men zegt: wij horen die informatie te hebben. Aan de andere kant denk ik: je kan het ook loslaten en zeggen dat de sector er mee bezig is z'n eigen kwaliteitszorg te borgen. Het is natuurlijk altijd een puzzel tot hoe ver het één kan gaan en waar het ander begint, maar ik vind het in ieder geval in de toezichtsdiscussie behoorlijk gevoelig liggen. In de Rivergroep hadden we vorige week een leuke discussie over de vraag: zijn we van toezicht of zijn we van handhaving. Daar zat een hele wereld achter: gaat het echt om het maatschappelijk effect of gaat het om het afturven van het lijstje dat we zoveel bedrijven hebben bezocht en goed hebben gekeken? Ik denk dat dit wel heel veel te maken heeft met hoe je naar risico's kijkt en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Zaal: Er is spanning tussen wat wij als risico's inschatten en wat de politiek er vervolgens mee doet. Dit kabinet wil geen nationale koppen meer op Europese regelgeving. Toen dachten we: dan gaan we niet meer inspecteren bij de BRZO-bedrijven, zeg maar de grote 'ploffbedrijven' en de vuurwerkbranche. Het is een heel gecalculeerd risico, want de kans op problemen is heel klein maar het kost vrij veel inspecteurs. Vervolgens zie je dat de Kamer daar moeite mee heeft. Dus dan zegt de overheid: we nemen het mee in onze reguliere arbocontroles. En dan moeten die inspecteurs er dus toch weer op uit. Als inspectie zit je ongeveer in die sandwich: tussen twee boterhammen. De vulling, de inspectie moet iets gaan doen. Maar niet meer mensen of middelen erbij. Dus neem maar actie. Wat doe je dan? Waar zet je je capaciteit precies op in? Dat is wel een dilemma.

Veiligheid is risico's durven nemen

Vraag: Veiligheid is eigenlijk het durven nemen van risico's. Dat gebeurde vroeger met die kathedralen. Maar zijn er eigentijdse voorbeelden van?

Benno Baksteen: Vliegen is dat je elke keer als gezagvoerder verantwoordelijkheid neemt voor die vlucht. Elke keer zeg je: ik accepteer het risico van één op een miljoen dat het mis gaat. Je neemt dat risico omdat je denkt dat het goed is ingekaderd en omdat we problemen en onverwachte gebeurtenissen kunnen opvangen. Maar het luchtvaartstelsel is het enige systeem wat ik ken waarin dat op die manier gebeurt.

Zaal: Op het gebied van internetveiligheid zijn de verantwoordelijkheden legendarisch slecht geregeld. Juist daarom is het een grote bron van innovatie. En als je het in verzorgingshuizen of verpleeghuizen niet meer zo nauw neemt met de veiligheidseisen en gewoon bewoners laat helpen in de keuken, dan kan er eens een keer wat misgaan op het gebied van hygiëne. Maar dan is er een veel meer leefbare woonomgeving voor die mensen. Dat betekent dat je een bepaald risico loopt. Dat gebeurt ook in sommige huizen.

Tjibbe Joustra: Ik denk dat je twee dingen moet onderscheiden. Als je expliciet gaat vragen of je dat risico mag nemen dan zal het antwoord bijna altijd nee zijn. Ik heb eigenlijk zelden in de Kamer meegemaakt dat

men zei: we schaffen iets af en we lopen een bepaald risico. We zijn het helemaal eens met deze verandering, alleen moet iemand anders het dan maar opvangen. Anderzijds lopen we natuurlijk nog net zoveel risico als de kathedraalbouwers. Elk groot infrastructureel werk loopt uit op een financiële ramp. We weten dat van tevoren, maar je mag niet noemen dat je een risico loopt, want dan moet je weer eindeloos meer berekeningen leveren terwijl je weet dat de uitkomst ongeveer hetzelfde zal zijn.

Model

Vraag: Bestaat er een model waarin we risico's kunnen afwegen met kosten en baten?

Anita Wouters: De vraag is of het überhaupt kan. Als ik hier zeg dat de gemiddelde snackbar vaker wordt gecontroleerd dan een huisarts kan de eerste reflex zijn: schandalig. Je kan ook zeggen: kennelijk is het risico in die ene bedrijfstak hoger dan in de andere, er vanuit gaande dat het zo gewogen wordt. Volgens mij moet je gewoon niet willen zoeken naar zo'n soort model. Want dat geeft een soort maakbaarheid weer die volgens mij niet bestaat. Het blijven op een gegeven moment keuzes waar de inzet van de capaciteit van een inspectie op wordt gericht.

Verzekeren

Vraag: Nederlanders zijn de best verzekerde burgers ter wereld. Is dat ook niet een expressie van wat een burger verwacht dat de overheid doet met publieke risico's?

Anita Wouters: Waterveiligheid is één van onze grootste maatschappelijke risico's. Daar moet dan toch een markt voor zijn, werd gedacht. De verzekeraars wilden een hele tijd niet meepraten, tot het moment dat ze dachten: we kunnen misschien toch aan risicospreiding doen. Het nadeel van het overstromingsrisico is dat, als het een keer misgaat, het op één plek massaal gebeurt. Je zult toevallig de verzekeringsagent zijn die daar een heleboel polissen heeft verkocht. Zulke technische aspecten maken of het een haalbare portfolio wordt voor verzekeraars. Maar politiek is het ook heel erg lastig want je legt dan bij de burger heel zichtbaar eigen verantwoordelijkheid voor dat type risico, terwijl we aan de andere kant heel goed zijn geweest in het verkopen van 'dit regelt de overheid voor u'.

Herman van Gunsteren: De verzekeraars hebben een enorme moeite gedaan om zichzelf te organiseren en over de brug te komen. Toen hadden ze het gedaan en toen werd vanuit de politiek nee gezegd.

Marjolijn Februari: Nederlanders dragen ook het meeste bij aan vrijwilligerswerk. In economische waarde is het een bijdrage van 4,2%, geloof ik, aan het bruto binnenlands product. Daarmee staan we mondiaal aan de top. De waarde die in die sector omgaat is dus ongeveer even groot als de bouwsector. Dus je zou kunnen zeggen dat Nederland gewoon een heel zorgzaam volk is: voor zichzelf (verzekeringen afsluiten), maar ook voor anderen.

Omgaan met kleine risico's

Zaal: In het cacaovoorbeeld is bewust gezegd: onze economie vinden wij belangrijker dan de kleine kans. Dat is ook gezegd in de discussie over het verdrinken van kleine kinderen in IJburg: er is bewust gekozen om geen hekken te plaatsen. In de discussie is gezegd: dat is de verantwoordelijkheid van de ouders, niet van de overheid. U woont hier, u neemt het risico, hoe verdrietig het ook is als het verkeerd gaat.

Benno Baksteen: Er zit één belangrijke voorwaarde aan het accepteren van kleinere risico's. Je mag ze pas accepteren, en ook uitspreken dat je ze accepteert, als je hebt laten zien dat je wat je kunt doen ook daadwerkelijk hebt gedaan. En daar schort het vaak nog aan. Dus dat moet je eerst goed voor elkaar hebben. Dan pas kun je zeggen: de rest accepteren we.

Bijlage

**Deelnemers aan
de dialogen**

1 Bijeenkomst ‘De risico-regelreflex vanuit politiek perspectief’ 7 november 2011

Tweede Kamer

- Pierre Heijnen (PvdA)
- Liesbeth van Tongeren (Groen Links)

Adviesorganen

- André Knottnerus, voorzitter WRR
- Marjolein van Asselt, raadslid WRR
- Peter de Goede, wetenschappelijk medewerker WRR
- Anne-Greet Keizer, wetenschappelijk medewerker WRR
- Kees Breed, secretaris ROB
- Michael Mekel, adviseur ROB

Andere organisaties

- Margo Trappenburg, bijzonder hoogleraar Dreesleerstoel UVA
- Marie-Jeanne Schiffelers, senior adviseur Universiteit Utrecht
- Ira Helsloot, bijzonder hoogleraar Besturen van veiligheid Radboud Universiteit
- Victor Deconinck, moderator
- Jan van Tol, programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden BZK

2 Deelnemers bestuurdersbijeenkomst bij ROB 21 maart 2012

Burgemeesters

- Piet Bruinooge (Alkmaar)
- Tjerk Bruinsma (Vlaardingen)
- Yvonne van Maastricht (Hoogezand-Sappemeer)
- Antoin Scholten (Zwijndrecht)
- Tonnie van de Vondervoort (Sliedrecht)
- Theo Weterings (Haarlemmermeer)
- Bert van Zanen (Amstelveen)

Andere (voormalig) bestuurders

- Pieter van Geel, oud-staatssecretaris VROM
- Rik Janssen, gedeputeerde Zuid-Holland
- Johan Remkes, commissaris der koningin Noord-Holland
- Jacques Wallage, voorzitter ROB

Overigen

- Ira Helsloot, bijzonder hoogleraar Besturen van veiligheid Radboud Universiteit
- Titus Livius, directeur Bestuur, democratie en financiën Ministerie van BZK
- Maria Henneman, moderator

3 Deelnemers Internationale bijeenkomst

21-22 juni 2012

Deelnemers besloten sessie

- Liesbeth Spies, minister van BZK
- Jaap Uijlenbroek, directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, ministerie van BZK
- Ragnar Löfstedt, directeur King's Centre for Risk Management
- John Graham, dean Indiana University
- Ortwin Renn, hoogleraar Environmental Sociology and Technology Assessment, Stuttgart University
- Geoffrey Podger, HSE Chief Executive
- Andrew Miller, Labour MP (Chair of the House of Commons Science & technology Select Committee)
- Deirdre Hutton, Chair Civil Aviation Authority
- Elizabeth Surkovic, Deputy Director, Science in Government, Government Office for Science
- Donald Macrae, International Advisor
- Frederic Boudier, universitair docent Department of Technology and Society Studies (Maastricht University)
- Erwin Muller, raadslid Onderzoeksraad voor de Veiligheid
- Jacqueline Prins, plv. directeur Luchtvaart (min. I&M)
- Christianne Brusckke, Chief Veterinary Officer (ministerie van EL&I)
- Ira Helsloot, hoogleraar besturen van veiligheid (RUN)
- Herman van Gunsteren, emeritus hoogleraar Politieke filosofieën
- Jan van Tol, programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden (ministerie van BZK)

Aanvullende deelnemers vanuit rijksdienst bij plenaire gedeelten

Ministerie van VenJ

- Suzanne van Melis, coördinerend raadsadviseur
- Hadewych van Kempen, senior kennisadviseur
- Stefania Rosanio, adviseur
- Marcel van Eck, programmamanager Fysieke veiligheid

Ministerie van VWS

- Jaap Janse Hoofd afdeling Geïndiceerde Jeugdzorg
- Fieke van der Klugt, senior adviseur Compliance
- Fred Hoek, manager Compliance
- Jenny Bosma, coördinerend beleidsmedewerker

- Joop van den Wijngaard, senior beleidsmedewerker
- Erik Lebret, Chief Science Officer RIVM

Ministerie van SZW

- Nanno Veendam, senior juridisch medewerker Wetgeving
- Jan Blok, senior beleidsmedewerker Inspectie SZW
- Simone Wiers, senior beleidsmedewerker
- Hayo van der Brugge, hoofd Gezond Werken

Ministerie van EL&I

- Jos Holtus, regeldruk en ICT-beleid
- Paul Thewissen, manager Ondernemerschap

Ministerie van IenM

- Henk van Hoorn, afdelingshoofd Infra en Wegvervoerbeleid
- Trudie Crommentuijn, beleidsadviseur Inspectie Leefomgeving en Transport
- Roderik Benoist senior adviseur veiligheidsmanagement bij Dienst Infrastructuur RWS

Ministerie van BZK

- Paul Pestman, clustercoördinator Kennis en Strategie
- Annemiek Mul Projectleider Dialogen programma Risico's en Verantwoordelijkheden

Overige deelnemers bij plenaire gedeelten

- Ronald Wortelboer, Kabinetschef commissaris van de Koningin in Noord-Holland
- Michael Mekel, adviseur ROB
- Michel van Eeten, hoogleraar Bestuurskunde (TUD)
- Peter de Goede, wetenschappelijk medewerker WRR
- Wim Brinker, strategisch beleidsmedewerker (provincie Noord-Brabant)
- Folmer de Haan, coördinerend adviseur, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
- Benno Baksteen, voorzitter DEGAS
- Debbie Steenpaal, communicatieadviseur Autoriteit voor de Financiële Markten
- Annick de Vries, adviseur, Twynstra Gudde
- Tanja Verheij, adviseur Berenschot
- Jessica Cheadle, student Risk Analysis, King's College London
- Arjen Schmidt, promovendus RUN

4 Deelnemers bijeenkomst NOS

27 augustus 2012

NOS

- Giselle van Cann, plv hoofdredacteur
- Aletta Oosten, plv hoofdredacteur
- Marcel Gelauff, hoofdredacteur
- Dick Jansen, chef redactie Binnenland
- Joop Kraan, plv chef Binnenland
- Hugo van der Parre
- Robert Bas
- Martijn Bink
- Jens Kraan, plv chef NOS 24
- ongeveer 30 redacteurs

Programma Risico's en verantwoordelijkheden

- Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van veiligheid (RUN)
- Michel van Eeten, hoogleraar Bestuurskunde (TUD)
- Jan van Tol, programmaleider (BZK)
- Annemiek Mul, projectleider Dialogen (BZK)

5 Deelnemers bijeenkomst juridisch experts

3 september 2011

Inleiders

- Flip Buurmeijer, oud-Tweede Kamerlid PvdA en voorzitter van de Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkramp
- Michiel Tjepkema, universitair docent Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Leiden
- Leo Damen, honorair hoogleraar Bestuursrecht, Rijksuniversiteit Groningen
- Huub Linthorst, Academie voor Wetgeving en juridisch adviseur Tweede Kamerfractie D66
- Jan van Tol, programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden, ministerie van BZK

Deelnemers vanuit ministeries

- Menno Bouwes, sectorhoofd Wetgevingskwaliteitsbeleid ministerie van VenJ Justitie
- Joris Knops, coördinerend senior beleidsmedewerker ministerie van VenJ
- Marilyn Haimé, directeur CZW ministerie BZK
- Marleen Houpt, directeur WBJA ministerie van SZW
- Ernst-Paul Nas, directeur WJZ, ministerie van EL&I
- Rien den Boer, directeur WJZ, ministerie van VWS
- Annemiek Mul, projectleider Dialogen ministerie van BZK

Overige deelnemers

- Monique Wesselink, programmamanager Academie voor Wetgeving & Academie voor Overheidsjuristen.
- Herman van Gunsteren, emeritus hoogleraar Politieke filosofieën.
- Gert-Jan Veerman, hoogleraar Wetgeving en wetgevingskwaliteit, Universiteit van Maastricht.
- Iskander Haverkate, advocaat bij Gijs Heutink Advocaten

6 Deelnemers workshop I&M

27 oktober 2012

I&M

- Nel Aland, Senior Beleidsmedewerker, WV – Infra- en wegvervoer beleid
- Robert Hijman, Senior Beleidsmedewerker, WV – Infra- en wegvervoer beleid
- Jasper van Beek, Senior Beleidsadviseur, Afdeling Luchtverkeer
- Carla Speel-Zuiderwijk, Senior beleidsmedewerker directie Risicobeleid
- Henk van Hoorn, Hoofd afd. Infrastructuur en wegverkeer
- Marloes Donkers, Plv. afdelingshoofd verkeersveiligheid
- Jacqueline Prins, Afdelingshoofd Luchtverkeer
- Dick Jung, Afdelingshoofd directie Veiligheid en Risico's
- Marianne Wuite, Senior Woordvoerder, directie communicatie
- Marjolijn Verschuren, Senior beleidsmedewerker, directie Veiligheid en Risico's
- Edwin Lakerveld, Afdelingshoofd beleidsadvies IVW
- Rob van Dorp, Coördinator procesontwerp en innovatie IVW

Buiten I&M

- Karin Beaumont, Senior beleidsmedewerker, VWS
- Jan van Tol, Programmaleider Risico's en Verantwoordelijkheden
- Ira Helsloot, Hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen
- Jacqueline Conemans, Projectleider Goede praktijken, Programma R&V
- Jacque Handélé, Interim manager, BZK (moderator)
- Freya Newton, Stagiaire Programma R&V, master student VU

7 Deelnemers workshop VWS

31 oktober 2011

VWS

- André Kleinmeulman, plv. Secretaris-Generaal, lid RIVier groep
- Tessa Klitsie, Rijkstrainee directie Jeugd
- Maria le Grand, Beleidsmedewerker directie Publieke Gezondheid
- Fleur Tack, Senior beleidsmedewerker directie Jeugd
- Marieke Mossink, Hoofd crisisbeheersing en infectieziekten directie Publieke gezondheid
- Leila Groeneweg, Beleidsmedewerker Voeding, gezondheidsbescherming en preventie

- Petra van den Hende, Senior stafadviseur SG/pSG VWS
- Fred Hoek, Corporate compliance officer directie Bestuursondersteuning
- Jan Willem van den Brink, Senior beleidsmedewerker publieke gezondheid
- Arno van de Wiel, beleidsmedewerker Geneesmiddelen en Medische Technologie
- Joop van der Wijngaard, Senior beleidsmedewerker Geneesmiddelen en Medische Technologie
- Jenny Bosma, Senior beleidsmedewerker directie Jeugd
- Ronnie den Os, senior beleidsmedewerker directie Jeugd
- Karin Beaumont, senior beleidsmedewerker Voeding, gezondheidsbescherming en preventie
- Simone Loonstra, senior beleidsmedewerker directie Jeugd
- Sanne van Eerden, medewerker directie Jeugd
- Wieke Tas, afdelingshoofd directie Voeding, gezondheidsbescherming en preventie
- Stephanie Wiessenhaan, beleidscoördinator directie Publieke gezondheid
- Linda Hillhorst, beleidsmedewerker directie Curatieve zorg
- Pepita Groeneveld, senior beleidsmedewerker directie Publieke gezondheid
- Gijs Theunissen, Senior beleidsmedewerker directie Voeding, gezondheidsbescherming en preventie

VWS overig

- Ad Serné, hoofd bureau bestuursondersteuning, IGZ
- Erik Lebret, Chief scientific officer Milieu en veiligheid, RIVM
- Annemieke de Vries, afdelingshoofd Voeding, geneesmiddelen en consumentenveiligheid, RIVM
- Andries Oldenkamp, Concernadviseur nVWA

Buiten VWS

- Arco Verburg, Projectleider, EL&I
- Jacques Handelé, Interim manager, BZK (moderator)
- Ira Helsloot, Hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen
- Jan van Tol, Programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden, BZK
- Jacqueline Conemans, Projectleider Goede praktijken, Programma Risico's en verantwoordelijkheden
- Freya Newton, Stagiaire Programma Risico's en verantwoordelijkheden, master student VU (verslag)

8 Deelnemers workshop BZK

1 november 2011

BZK

- Tjitske de Haas, Coördinerend beleidsmedewerker WWI
- Marcel Balk, Senior beleidsmedewerker WWI
- Hajé van Egmond, Senior beleidsmedewerker WWI
- Wouter Meihuizen, Beleidscoördinator DGBK
- Jan van Tol, Programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden
- Jacqueline Conemans, Projectleider Goede praktijken, Programma Risico's en Verantwoordelijkheden
- Jacques Handelé, Interim manager, IMR (moderator)
- Freya Newton, Stagiaire programma Risico's en Verantwoordelijkheden

Buiten BZK

- Nikki Jansweijer, Senior beleidsmedewerker NCTV, min. van V&J
- Ton van der Putten, Senior beleidsmedewerker NCTV, min. van V&J
- René Hagen, Lector Brandpreventie, NIFV
- Koos Scherjon, Directeur Brandweer/Regionaal Commandant Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
- Jan-Hendrik Laarman, Teamleider Toezicht en Handhaving Sector Bouwen, Wonen en Milieu, Gemeente Leeuwarden
- Dirk-Gert Mans, Platform Constructieve veiligheid
- Maarten Georgius, Aedesseniör adviseur opdrachtgeverschap
- Ira Helsloot, Hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen

9 Deelnemers workshop VenJ

22 november 2011

Ven J

- Krijn van Beek, Directeur Strategie
- Bert Berghuis, Raadadviseur strategische beleidsontwikkeling, DGRR
- Suzanne Melis, Coördinerend raadadviseur, directie Wetgeving
- Daphne de Groot, Raadadviseur wetgevingskwaliteitsbeleid, directie Wetgeving
- Maarten Engelsman, Beleidsadviseur TBS, directie Sanctie- en Preventiebeleid
- Arjan de Boer, Beleidsadviseur, directie Justitieel Jeugdbeleid
- Jasper Weitering, Senior beleidsmedewerker, directie Veiligheid en Bestuur
- Marieke Hendriks, Afdelingshoofd Integrale Veiligheid
- Martin Scholtz, Projectleider binnen programma Integrale Veiligheid
- Marloes Stokkel, Beleidsmedewerker Bestuurlijke Aanpak, DGV
- Mathilda Buijendijk, Senior beleidsmedewerker Fysieke Veiligheid, DGV
- Joris Knops, Coördinerend senior beleidsmedewerker Dreigingen en capaciteiten
- Hadewych van Kempen, Senior kennisadviseur, directie Strategie
- Jan-Bart Develing, Officier van Justitie, Parket Amsterdam
- Henk Stijntjes, Senior beleidsmedewerker Fysieke Veiligheid, DGV

Buiten Ven J

- Jan van Tol, Programmaleider Risico's en Verantwoordelijkheden (BZK)
- Jacqueline Conemans, Projectleider Goede praktijken, programma RiVer (BZK)
- Ira Helsloot, Hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen
- Jacques Handelé, Interim manager, IMR (moderator)
- Freya Newton, Stagiaire programma RiVer en master student VU

10 Deelnemers workshop EL&I

23 november 2011

EL&I

- Mark Dierikx, Directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging
- Alida Oppers, Directeur Voedsel, dier en consument
- Eric Piercy, Beleidsmedewerker directie VDC
- Arco Verburg, Projectleider risicocommunicatie, directie VDC
- John Verkerk, Beleidsmanager Voedselveiligheid, directie VDC
- André Nieuwenhuijse, Coördinerend beleidsmedewerker, directie Agroketens
- Herman Wierenga, Directeur Regionale zaken
- Auke Leenstra, Beleidsmedewerker, directie Energiemarkt
- Maarten van Kesteren, Beleidsmedewerker ETM-Energiemarkt
- Geert Versteijlen, Adviseur en interim manager, Directie bedrijfsvoering
- Gerard Goudsmits, Coördinator regeldrukvermindering, Directie Wetgeving en Juridische Zaken
- Joke Timmers, Beleidsmedewerker, directie Algemene economische politiek
- Maarten Meurer Aarssen, Crisiscoördinator, Bureau bestuursraad
- Hayat Buhlaruz, Plv. crisiscoördinator, Bureau bestuursraad
- Aad van Winden, Coördinerend beleidsmedewerker, directie Innovatie en Kennis

EL&I overig

- Jan van Kooij, Senior adviseur Toezicht Ontwikkeling, nVWA
- Andries Oldenkamp, Concernadviseur nVWA

Buiten EL&I

- Arjen Schmidt, Promovendus, Crisislab RUN
- Jacques Handelé, Interim manager, BZK (moderator)
- Leon Klinkers, Consultant De Werkmaatschappij, min. BZK
- Vijco Winter, Projectsecretaris Programma Risico's en Verantwoordelijkheden, min. BZK
- Jan van Tol, Programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden, BZK
- Jacqueline Conemans, Projectleider Goede praktijken, Programma Risico's en verantwoordelijkheden
- Freya Newton, Stagiaire Programma Risico's en verantwoordelijkheden, master student VU

11 Deelnemers workshop SZW

30 november 2011

SZW

- Ric de Rooij, Plv. secretaris-generaal SZW
- Hayo van der Brugge, Afdelingshoofd directie Gezond en Veilig werken (G&VW)
- Joy Oh, Plv. afdelingshoofd directie G&VW
- Simone Wiers, Beleidsmedewerker directie G&VW
- Martin Flier, Directeur Kinderopvang

- Jan van Dommelen, Directeur Bestuursondersteuning, departementaal crisiscoördinator
- Marleen Houpt, Directeur Wetgeving, bestuurlijke en juridische aangelegenheden
- Arend Kastelein, Directeur Auditdienst
- Martin van der Goes, Directeur Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving
- Frans Janssen, Directeur Major hazard control, Arbeidsinspectie
- Peter Pennekamp, ABD Interim

Buiten SZW

- Jacqueline Conemans, Projectleider Goede praktijken (Risico's en Verantwoordelijkheden), min. BZK
- Marcel van Eck, Programmamanager Fysieke Veiligheid, min. V&J
- Jacques Handelé, Interim manager, IMR (moderator)
- Leon Klinkers, Consultant De Werkmaatschappij, min. BZK
- Annemiek Mul, Projectleider Dialogen Programma Risico's en Verantwoordelijkheden, min. BZK
- Jan van Tol, Programmaleider Risico's en Verantwoordelijkheden, min. BZK
- Freya Newton, Master student VU, stagiaire programma Risico's en Verantwoordelijkheden (verslag)

12 interdepartementale workshop Toezicht

8 maart 2012

Inspecties

- Wim Schreuders, Inspecteur-generaal NVWA
- Andries Oldenkamp, Coördinerend adviseur handhaving NVWA
- Hans Kruuk, Coördinerend specialistisch adviseur NVWA
- Arco van de Spek, Medewerker Toezichtontwikkeling NVWA
- Gerda Roeland, Teamleider NVWA
- Peter Dekker, Coördinerend specialist NVWA
- Jan de Jong, Inspecteur-generaal Staatstoezicht op de Mijnen
- Jan Schouten, Inspectie Veiligheid en Justitie
- Erik Martijnse, Directeur Hoger Onderwijs, Inspectie voor het Onderwijs
- Ron Bouman, Directeur Publieke Gezondheid IGZ
- Rob van Dorp, Coördinerend specialistisch adviseur, ILT

Programma R&V

- Jacques Handelé, Interim manager, BZK (moderator)
- Jan van Tol, Programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden, BZK
- Janine Clement, beleidsmedewerker DGOBR, BZK
- Jacqueline Conemans, Projectleider Goede praktijken, Programma Risico's en verantwoordelijkheden
- Annemieke Mul, Projectleider Dialogen, Programma Risico's en verantwoordelijkheden
- Freya Newton, Stagiaire Programma Risico's en verantwoordelijkheden, master student VU (verslag)

13 Interdepartementale workshop Morele argumenten en veiligheid

12 september 2012

- Gijs Theunissen, Senior beleidsmedewerker directie Voeding, gezondheidsbescherming en preventie, VWS
- Andries Oldenkamp, Coördinerend adviseur handhaving, NVWA
- Hadewych van Kempen, Senior kennisadviseur, directie Strategie, VenJ
- Henny van Rij, Coördinerend medewerker Ethiek, EL&I
- Sara Huang, Risicocommunicatie Voedselveiligheid, EL&I
- Robert-Jan Schoonenboom, Beleidsmedewerker Veiligheid en Risico's, IenM
- Ingeborg Bröcheler, Adviseur CdK, Provincie Noord-Holland
- Jacqueline Conemans, Projectleider goede praktijken, BZK
- Annemiek Mul, Projectleider Dialogen, BZK
- Jan van Tol, Programmaleider R&V, BZK
- Janine Clement, Beleidmedewerker, BZK
- Vijco Winter, Programmasecretaris, BZK (verslag)
- Jacques Handelé, Interim manager IMR (moderator)
- Michel van Eeten, hoogleraar Bestuurskunde (TUD)

14 Interdepartementale workshop Verschillen in risicobeleid

15 oktober 2012

- Maria Le Grand, beleidsmedewerker directie Publieke Gezondheid, VWS
- Jurgen van Belle, Beleidsmedewerker directie Voeding gezondheid en preventie, VWS
- Cindy Schenk, beleidsmedewerker cluster zoonosen, VWS
- Marcel Mennen, voorzitter analistennetwerk, RIVM
- Erik Lebret, Chief Science Officer, RIVM
- Leendert Gooijer, Centrum Externe Veiligheid, RIVM
- Jeanne van Loon, Toekomstverkenning Volksgezondheid, RIVM
- Maarten van Kesteren, beleidsmedewerker ETM-Energiemarkt, EL&I
- Simone Wiers, beleidsmedewerker directie G&VW, SZW
- Jan-Willem van Blitterswijk, senior beleidsmedewerker Analyse, signalering, programmering, Inspectie SZW
- Kees Wilmer, Inspecteur van Financiën, Fin
- Robert-Jan Schoonenboom, Beleidsmedewerker directie Veiligheid en Risico's, IenM
- Han van den Broek, coördinerend beleidsmedewerker OPR, BZK
- Tanja Gellweiler, Casushouder, BZK
- Jacqueline Conemans, Projectleider goede praktijken, BZK
- Jan van Tol, Programmaleider R&V, BZK
- Janine Clement, Beleidmedewerker, BZK
- Vijco Winter, Programmasecretaris R&V, BZK (verslag)
- Jacques Handelé, Interim manager IMR (moderator)
- Arjen Schmidt, Promovendus, Crisislab

15 Deelnemers startconferentie

20 juni 2011

Ministerie van BZK

- Marjolijn Blom, Senior kennisadviseur DCB
- Dick van den Bosch, Jurist Wetgeving Staatsinrichting Grondrechten
- Gerard van den Broek, Directeur Kennisontwikkeling openbaar bestuur en veiligheid
- Janine Clement, Beleidsmedewerker directie OPR
- Jacqueline Conemans, Senior beleidsmedewerker directie OPR
- Ali al Hadaui, Beleidsmedewerker programma Regeldruk
- Floris Mulder, Secretaris programma Risico's en verantwoordelijkheden
- Anke Stapels, Senior communicatieadviseur DCB
- Jan van Tol, Programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden
- Anita Wouters, Top consultant ABD

Ministerie van EL&I

- Ingrid Broeke, Manager Team Veiligheid Agentschap Telecom
- Ties Dammers, Agentschap Telecom
- Peter van Dongen, Agentschap Telecom
- Roelf Gravemeijer, Beleidsmedewerker directie Agroketens en visserij
- Martijn Habets, Teammanager Crisisregiebureau Dienst Regelingen
- Alfred van Hoorn, Manager Projectenpool
- Phil Hopkins, Teammanager Agentschap Telecom
- Simône Huijs, Adviseur strategie, directie AEP
- Jan de Jong, Inspecteur-generaal der Mijnen
- Sierd de Jong, Senior adviseur beleidsinteractie nVWA
- Maarten van Kesteren, Beleidsmedewerker directie Energiemarkt
- Roelfine Krommendijk, Projectleider Mariene monitoring directie Agroketens en visserij
- Jeanine Lagendijk, Directiesecretaris klantcontact en dienstverlening nVWA
- Hub Noteborn, Hoofd afdeling integrale risicobeoordeling BuRo nVWA
- Eric Piercy, Senior beleidsmedewerker directie Voedsel, dier en consument
- Andries Oldenkamp, Concernadviseur nVWA
- Peter Spijkerman, Directeur-hoofdinspecteur Agentschap Telecom
- Paul Thewissen, MT-lid OI-Innovatie
- John Verkerk, Beleidsmanager directie Voedsel, dier en consument
- Martijn Weijtsens, Waarnemend MT-lid directie Voedsel, dier en consument

Ministerie van I&M

- Eric van Beek, Senior beleidsmedewerker DG Water
- Michele Blom, Plv. directeur-generaal Mobiliteit
- Lieneke van Brederode, Strategisch adviseur
- Trudie Crommentuijn, Senior beleidsadviseur Inspectie VW
- Hans ten Hoeve, Directeur deelprogramma Nieuwbouw en herstructurering

- Sabine Lamme, Beleidsmedewerker directie Internationaal en strategie
- Derek Jan Leen, Adviseur risicomangement Rijkswaterstaat
- Peter de Leeuw, Senior beleidsmedewerker DG Bereikbaarheid
- Gerard Majoor, Projectleider VROM-inspectie
- Bert Nubé, Senior adjunct adviseur VROM-inspectie
- Harry Steenwijk, Adviseur risico- en veiligheidsmanagement Rijkswaterstaat
- Hennie van der Stokker, Beleidsadviseur Inspectie VW
- Johan Tintel, Senior inspecteur Inspectie VW
- Marko van der Voort, Beleidscoördinator VROM-inspectie

Ministerie van SZW

- Eva Berkhuijsen, Clustercoördinator bestuurlijke aangelegenheden directie WBJA
- Jan Blok, Senior stafadviseur Arbeidsinspectie
- Tom van der Hoeven, Programmaleider samenwerking inspecties, directie Arbeidsomstandigheden
- Frans Janssen, Directeur Major hazard control
- Flip Noordam, Senior adviseur Inspectie SZW
- Gerard Oostveen, Hoofd afdeling inspectie, directie Major hazard control
- Simone Wiers, Beleidsmedewerker directie Gezond en veilig werken

Ministerie van V&J

- Hadewych van Kempen, Senior kennisadviseur directie Strategie
- Fedor Meerts, Beleidsmedewerker directie Nationale veiligheid
- Suzanne van Melis, Coördinerend Raadadviseur directie Wetgeving
- Marianne Niessink, Hoofd operationele zaken en incidentenmanagement DG Rechtspleging en Rechtshandhaving
- Stefania Rosanio, ICT-adviseur directie Informatisering
- Henk Stijntjes, Senior beleidsmedewerker directie Nationale veiligheid

Ministerie van VWS

- Irene Albers, Plv. hoofinspecteur Inspectie Jeugdzorg
- Tjerk Halbertsman, Senior Stafadviseur Inspectie Gezondheidszorg
- Fred Hoek, Corporate compliance officer directie Bestuursondersteuning
- Sander Jansen, Senior Stafadviseur Inspectie Gezondheidszorg
- Fieke van der Klugt, Beleidsmedewerker directie Bestuursondersteuning
- Margo van Mens, Senior beleidsmedewerker directie Voeding, gezondheidsbescherming en preventie
- Marieke Mossink, Hoofd crisisbeheersing en infectieziekten directie Publieke gezondheid
- Gijs Theunissen, Senior beleidsmedewerker directie Voeding, gezondheidsbescherming en preventie
- Nelleke Verdonk, Coördinerend inspecteur Integraal Toezicht Jeugdzaken

Overige organisaties binnen de rijkdienst

- Petra van den Broek, Strategisch adviseur, Bureau Inspectieraad
- Peter de Goede, Projectleider WRR
- Paul Uijt de Haag, Senior onderzoeker Centrum Externe Veiligheid, RIVM

- Michael Mekel, Adviseur ROB
- Johan Melse, Conceptueel onderzoeker RIVM
- Ferry de Rijcke, Programmadirecteur e-Inspecties, Bureau Inspectieraad
- Debbie van Steenpaal, Medewerker beleid en onderzoek AFM
- Rudy van Zijp, Secretaris Actal

Hoge colleges van staat

- Eric Polman, Directeur onderzoeksdirectie III, Algemene Rekenkamer
- Sybe Schaap, Lid Eerste Kamer

Andere overheden

- Ingeborg Bröcheler, Beleidsadviseur Kabinet CvdK, Provincie Noord-Holland
- Merijn ten Dam, Beleidsadviseur Kabinet CvdK, Provincie Noord-Holland
- Joke Donkers, Plv. Kabinetschef CvdK, Provincie Noord-Holland
- Mark den Hollander, Specialist operationele voorbereiding geneeskundig, Veiligheidsregio Utrecht

Wetenschap en bedrijfsleven

- Lonneke Behr, Promovendus EUR
- Michel van Eeten, Hoogleraar bestuurskunde, TU Delft
- Ira Helsloot, Hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid, VU
- Doede de Waij, Risicomanager, Van Gansewinkel Groep

16 Deelnemers Oogstbijeenkomst

5 december 2011

Ministerie van BZK

- Gerard van den Broek, Directeur Kennisontwikkeling openbaar bestuur en veiligheid
- Frans van Dongen, hoofd Coördinatie compacte overheid, DGBK
- Han van den Broek, coördinerend beleidsmedewerker OPR
- Tjitske de Haas, Coördinerend beleidsmedewerker WWI Hajé van Egmond
- Marjolijn Blom, senior beleidsmedewerker DGBK
- Jan van Tol, Programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden
- Vijco Winter, programmasecretaris R&V
- Annemiek Mul, projectleider Dialogen R&V
- Jacqueline Conemans, projectleider Goede praktijken R&V
- Freya Newton, Stagiaire programma Risico's en Verantwoordelijkheden
- Jacques Handelé, Interim manager, IMR (moderator)
- Roxanne van den Berg, medewerker communicatie R&V
- Anke Stapels, Senior communicatieadviseur DCB

Ministerie van EL&I

- Maarten Meurer Aarssen, Crisiscoördinator, Bureau bestuursraad
- Maarten van Kesteren, Beleidsmedewerker ETM-Energiemarkt
- Henk Lommers, senior beleidsmedewerker Duurzame Dierlijke Ketens
- Arco Verburg, Projectleider risicocommunicatie, directie VDC
- Joke Timmers, Beleidsmedewerker, directie Algemene economische politiek
- Auke Leenstra, Beleidsmedewerker, directie Energiemarkt
- John Verkerk, Beleidsmanager directie Voedsel, dier en consument
- Eric Pierey, Senior beleidsmedewerker directie Voedsel, dier en consument
- Roelfine Krommendijk, Projectleider Mariene monitoring directie Agroketens en visserij
- Jos Holtus, senior adviseur Regiegroep Regeldruk
- Arnoud van Melle, senior adviseur Uitvoeringsbeleid
- Jeanine Lagendijk, Directiesecretaris klantcontact en dienstverlening nVWA
- Sierd de Jong, Senior adviseur beleidsinteractie nVWA
- Andries Oldenkamp, Coördinerend adviseur handhaving, NVWA
- Hub Noteborn, hoofd afdeling Integrale risicobeoordeling
- Peter Dekker, coördinerend inspecteur Toezichtontwikkeling

Ministerie van I&M

- Marianne Wuite, Senior Woordvoerder, directie communicatie
- Marjolijn Verschuren, Senior beleidsmedewerker, directie Veiligheid en Risico's
- Robert Hijman, Senior Beleidsmedewerker, WV – Infra- en wegvervoer beleid
- Johan Borsten, senior adviseur Scheepvaart
- Carla Speel-Zuiderwijk, Senior beleidsmedewerker directie Risicobeleid
- Peter de Leeuw, Senior beleidsmedewerker DG Bereikbaarheid
- Michele Blom, directeur Wegen en verkeersveiligheid
- Els van Schie, directeur handhavingsbeleid ILT
- Edwin Lakerveld, Afdelingshoofd beleidsadvies ILT
- Rob van Dorp, Coördinator procesontwerp en innovatie ILT
- Hennie van der Stokker, Beleidsadviseur ILT
- Bert Nubé, Senior adjunct adviseur ILT
- Henk Meeldijk, programmamanager Europa
- Bert van der Padt, bestuursadviseur RWS

Ministerie van SZW

- Simone Wiers, Beleidsmedewerker directie Gezond en veilig werken
- Tom van der Hoeven, Programmaleider samenwerking inspecties, directie Arbeidsomstandigheden

Ministerie van V&J

- Hadewych van Kempen, Senior kennisadviseur directie Strategie
- Suzanne van Melis, Coördinerend Raadadviseur directie Wetgeving
- Stefania Rosanio, ICT-adviseur directie Informatisering
- Marianne Niessink, Hoofd operationele zaken en incidentenmanagement V&J

- Krijn van Beek, Directeur Strategie
- Maarten Engelsman, Beleidsadviseur TBS, directie Sanctie- en Preventiebeleid
- Marcel van Eck, programmamanager Fysieke veiligheid
- Esther de Kleuver, programmamanager Dreigingen en capaciteiten
- Arjan de Boer, Beleidsadviseur, directie Justitieel Jeugdbeleid
- Monique de Groot, hoofd afdeling Jeugdsancties en -preventie

Ministerie van VWS

- Simone Loonstra, senior beleidsmedewerker directie Jeugd
- Fieke van der Klugt, Beleidsmedewerker directie Bestuursondersteuning
- Henk Reinen, manager Voeding, gezondheidsbescherming en preventie
- Kees Reedijk, strategisch inspecteur Inspectie Jeugdzorg
- Leila Groeneweg, Beleidsmedewerker Voeding, gezondheidsbescherming en preventie
- Fleur Tack, Senior beleidsmedewerker directie Jeugd
- Petra van den Hende, Senior stafadviseur SG/pSG VWS
- Linda Hillhorst, beleidsmedewerker directie Curatieve zorg
- Ad Serné, hoofd bureau bestuursondersteuning, IGZ
- Tessa Klitsie, Rijkstrainee directie Jeugd
- Jan Willem van den Brink, senior beleidsmedewerker crisisbeheersing en infectieziekten
- Erik Lebret, Chief scientific officer Milieu en veiligheid, RIVM
- Reinout Woittiez, pDG RIVM
- Johan Melse, wetenschappelijk medewerker RIVM
- Tjerk Halbertsman, Senior Stafadviseur Inspectie Gezondheidszorg

Overige organisaties binnen de rijkdienst

- Kees Breed, secretaris ROB
- Michael Mekel, adviseur ROB
- Dieneke de Ruiter, adviseur RMO
- Petra van den Broek, Strategisch adviseur, Bureau Inspectieraad
- Rudy van Zijp, secretaris Actal
- Peter van Lochem, rector Academie voor Wetgeving
- Liesbeth Noordegraaf-Eelens, NSOB
- Eric den Hoedt, Directeur Dienst Publiek en communicatie, min AZ
- Peter de Goede, Projectleider WRR
- Mark Pijning, OPTA
- Anita Wouters, top consultant ABD
- Yvette Oostendorp, Adviesraad Gevaarlijke stoffen
- Jan de Jong, Inspecteur-generaal der Mijnen
- Tjibbe Joustra, voorzitter Onderzoeksraad voor de Veiligheid

Andere overheden

- Ingeborg Bröcheler, Beleidsadviseur Kabinet CvdK, Provincie Noord-Holland
- Merijn ten Dam, Beleidsadviseur Kabinet CvdK, Provincie Noord-Holland

- Klaas Dekker, gemeentesecretaris Apeldoorn

Wetenschap en bedrijfsleven

- Ira Helsloot, Hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen
- Michel van Eeten, Hoogleraar bestuurskunde, TU Delft
- Herman van Gunsteren, emeritus hoogleraar Politieke Filosofieën
- Benno Baksteen, voorzitter Degas
- Marjolijn Februari, essayist en filosoof
- Donald Macrae, international Advisor
- Daan Quakernaat, spreker

Colofon

Auteurs van de in de bundel opgenomen verslagen:

1. Kamerleden en WRR: Marie-Jeanne Schiffelers (Universiteit Utrecht)
2. Bestuurders en ROB: Brahim Melssen (stagiar vanuit RUN)
3. Internationale wetenschappers en topambtenaren: Donald Macrae
4. Hoofdredactie NOS: Annemiek Mul (programma R&V)
5. Juridische experts: Laura di Bella en Sven Bakker (Universiteit Leiden)
6. Ministerie van IenM: Freya Newton (stagiair vanuit VU)
7. Ministerie van VWS: Freya Newton (stagiair vanuit VU)
8. Ministerie van BZK: Freya Newton (stagiair vanuit VU)
9. Ministerie van VenJ: Freya Newton (stagiair vanuit VU)
10. Ministerie van EL&I: Freya Newton (stagiair vanuit VU)
11. Ministerie van SZW: Freya Newton (stagiair vanuit VU)
12. Rijksinspecties: Freya Newton (stagiair vanuit VU)
13. Morele argumenten en veiligheid: Vijco Winter (programma R&V)
14. Verschillen in risicobeleid: Vijco Winter (programma R&V)
15. Startconferentie: Remco Roos (stagiar vanuit Universiteit Utrecht)
16. Oogstbijeenkomst: Vijco Winter (programma R&V)

Eindredactie van de bundel: Vijco Winter en Jan van Tol



Deze bundel is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

November 2012 | B-15971