

# De narrige burger en het warrige risicobeleid

Door Ira Helsloot



**O**oit werden ongevallen gezien als 'straf van God' of als 'eigen schuld'. De overheid droeg zowel vooraf als achteraf geen enkele verantwoordelijkheid voor de gevolgen ervan. Tegenwoordig lijkt het precies andersom: elk groot ongeval is de schuld van de overheid die daarom slachtoffers ruimhartig moet compenseren en moet beloven dat zo'n ongeval nooit meer zal voorkomen. Komend van het ene idiote uiterste zijn we in een andere idiotoot uiterste beland. Tijd om eens over een realistische middenweg te denken.

Streven naar (fysieke) veiligheid is een kwestie van *willen* en *kunnen*. Wie één van beide ontbeert, is geen lang leven beschoren. Het willen en kunnen zorgen voor voldoende veiligheid is een karakteristiek van individuele mensen, maar ook van de overheid die de grootste gemene deler van hen vertegenwoordigt.

Schematisch ziet dit er zo uit:

	<i>Burgers</i>	<i>Overheid</i>
<i>Willen</i>	Willen burgers zich beschermen of willen zij beschermd worden?	Wil de overheid de bevolking of specifieke categorieën burgers beschermen?
<i>Kunnen</i>	Kunnen burgers zich beschermen?	Kan de overheid de bevolking of specifieke categorieën burgers beschermen?

Sinds het ontstaan van de moderne Nederlandse eenheidsstaat hebben zich radicale verschuivingen voorgedaan in dit schema. Deze verschuivingen zijn terug te voeren op veranderingen in de politieke cultuur en de technologische ontwikkeling.

## Historische schets

Voor de eerste helft van de negentiende eeuw was de invloed van religie op de risicoperceptie van de burgers nog bijna onbegrensd: ongevallen en ziektes waren een straf van God. Als burgers zichzelf al *wilden* beschermen, *konden* ze dat niet: ze beschikten daartoe niet over de juiste kennis en middelen. Ook overheden maakten gebruik van de diensten van de kerk om veiligheid te 'leveren', bijvoorbeeld in de vorm van het organiseren van 'biddagen'.

In de loop van de negentiende eeuw verloor de kerk echter zijn vanzelfsprekende dominantie. Een groepje liberale denkers (in eerste instantie vooral artsen) ging zich midden negentiende eeuw verdiepen in de kwantificeerbare oorzaken van (gezondheids)risico's zoals cholera. Duidelijk werd dat omgevingsfactoren een belangrijke rol speelden bij het ontstaan daarvan. Dit gold niet alleen voor ziektes, maar bijvoorbeeld ook voor ongevallen op het werk. Niks 'gesel Gods' of 'eigen schuld' dus.





De bescherming tegen zulke externe bedreigingen was een zaak die de macht van individuele burgers te boven ging. Gaandeweg groeide zo het besef dat de overheid een rol op zich diende te nemen. Maar het was een traag proces, dat onder meer werd getraineed door de dominantie van de conservatief-liberale politieke elite, die - gesteund door de kerken - nog altijd de mening bleef toegedaan dat de overheid zich zo ver mogelijk diende te houden van ingrijpen in het maatschappelijk leven. De burgers konden zichzelf *niet* beschermen, maar *wilden* nu *wel* beschermd worden en de overheid *kon* dit doen, maar *wilde* het *niet*. Nog niet.

Het opkomende sociale bewustzijn van de arbeidersklasse en de daarmee samenhangende uitbreiding van het kiesrecht zorgde vanaf het einde van de negentiende eeuw echter toch voor meer overheidszorg voor fysieke veiligheid. Dit werd onder meer zichtbaar in de sociale wetgeving die tot stand kwam. De sterk toegenomen wetenschappelijke kennis zorgde voor de technologische mogelijkheden daartoe. Het *niet willen* en *niet kunnen* veranderde in *kunnen* en *willen*.

Nederland was Europees gezien laat vergeleken met de ontwikkeling van de zorgzame overheid. Dit maakten wij echter 'goed' door in de jaren zestig en begin jaren zeventig van de twintigste eeuw een vergaande verzorgingsstaat op te bouwen. De verantwoordelijkheid van de overheid voor alle arbeids- en gezondheidspech kwam daarbij centraal te staan. Onder invloed van de economische depressie die in de loop van de jaren zeventig van de twintigste eeuw begon en voortduurde tot begin jaren negentig, werd de financiële en morele onhoudbaarheid van het sociale zekerheidstelsel duidelijk. De neoliberale politieke wind die toen ging waaien, zorgde ervoor dat het stelsel geleidelijk werd uitgekleeft, een proces dat voortduurt tot op de dag van vandaag.

Binnen het veiligheidsdomein gebeurde echter het omgekeerde: de verschuiving in de richting van steeds meer overheidsverantwoordelijkheid voor (het voorkomen van) ongevallen ging gewoon door. Sterker nog, in de jaren negentig ontwikkelde zich een nieuw, nog verdergaand principe: het voorzorgbeginsel. Het voorzorgbeginsel geeft de overheid de verantwoordelijkheid om *mogelijke* risico's, oftewel risico's waarvan het bestaan niet eens vaststaat, uit te sluiten. Angst voor onbekende risicomechanismen is nu opeens gelijkwaardig aan wetenschappelijke kennis.

#### Waarom dit alles heeft geleid

Willem Trommel heeft het opvallende verschil in ontwikkeling van het sociale zekerheidstelsel versus het veiligheidsbeleid geduid als 'gulzig bestuur': juist omdat de overheid terug moet krabbelen in de dagelijkse sociale zekerheid is het verleidelijk om eens flink de trom te roeren op een deelterrein waar nog wat (meer) overheidsbescherming mogelijk lijkt. Helaas is het onmogelijk om alle ongevallen te voorzien en daarmee om ze te voorkomen. In mijn oratie heb ik er al op gewezen dat veel veiligheidsbeleid vooral uit symbolische beloften op absolute veiligheid bestaat, maar dat grote ongevallen zo zeldzaam zijn dat niemand dat (tijdig) merkt. Belofte maakt echter wel schuld dus na een mediageniek groot ongeval moet de overheid ruimhartig de schade compenseren en treedt de 'risico-regelreflex' in werking: er wordt onmiddellijk aanvullend veiligheidsbeleid geformuleerd.

Het onbedoelde gevolg van dit overheidshandelen is in de eerste plaats dat de overheid impliciet achteraf de verantwoordelijkheid op zich neemt voor elk (groot) ongeval dat plaatsvindt. Daardoor gaat de maatschappij nog hogere verwachtingen koesteren omtrent de exclusieve overheidsverantwoordelijkheid voor ongevallen. In de tweede plaats krijgen slachtof-

fers van rampen en zware ongevallen hun schade beter gecompenseerd dan slachtoffers van kleine ongevallen die geen media-attentie krijgen. Daardoor ontstaat een rechtsongelijkheid waar geen redelijke grond voor aanwezig is.

Ook in de rechtspraak is een merkwaardige verschuiving van verantwoordelijkheid richting de overheid zichtbaar. In recente uitspraken van de Hoge Raad wordt consequent de grootste verantwoordelijkheid - en daarmee aansprakelijkheid - gelegd bij de zogenoemde 'risicoveroorzaker'; niet bij de burger die vrijwillig of onoplettend een risico neemt en daardoor schade lijdt. De Hoge Raad heeft dit tot in het absurde uitgewerkt in het Jetblast-arrest uit 2004. In deze casus stelde iemand die vrijwillig over het hek bij de landingsbaan van de luchthaven op Sint-Maarten was geklommen en daar door de wereldberoemde jetblast van de sokken was geblazen dat de waarschuwing 'WARNING! Low flying and departing air craft blast can cause physical injury', dat bevestigd was aan het hek, onvoldoende duidelijk was. De Hoge Raad was het hier mee eens: doorslaggevend moest zijn 'of te verwachten valt dat deze waarschuwing zal leiden tot een handelen of nalaten waardoor dit gevaar wordt vermeden'. Strikt genomen komt het er volgens dit arrest dus op neer dat elke waarschuwing onvoldoende is, omdat iemand de waarschuwing ook gewoon kan negeren.

Dit soort jurisprudentie heeft grote gevolgen. Het lijkt het definitieve einde van de 'eigen schuld' maar ook van de 'eigen verantwoordelijkheid' van de burger. Er zal nooit meer sprake kunnen zijn van een vrijwillig genomen risico. De overheid kan aansprakelijk worden gesteld voor alle schade als gevolg van risico's waar van tevoren geen rekening mee te houden viel. Zo stelde het Hof van Amsterdam in 2009 over de verantwoordelijkheid voor de verschuivende dijk in Wilnis: 'Onbekendheid van gevaar komt op grond van de wet voor risico van het Waterschap'. Het resultaat van deze verschuiving van verantwoordelijkheid voor risico's is een onuitvoerbaar en onbetaalbaar veiligheidsbeleid (waardoor de overheid tot nog meer symboliek wordt gedwongen) en een onrechtvaardig schadevergoedingsbeleid.

### Weer een stap terugzetten, in vier stappen

Aangezien de overheid nu eenmaal niet *alle* mogelijke veiligheidsmaatregelen kan nemen, moeten er keuzes worden gemaakt. Daarbij zou natuurlijk moeten gelden dat gekozen moet worden voor die veiligheidsmaatregelen die de beste verhouding hebben tussen baten (verbetering van het welzijn van de bevolking) en kosten (de inzet van middelen die daarvoor nodig zijn). Een belangrijke eerste stap richting redelijk veiligheidsbeleid is daarom dat er vooraf een kosten-batenanalyse wordt gemaakt. Zo kan duidelijk worden dat als in de gezondheidszorg een maximale investering van €20.000 per gewonnen levensjaar wordt gehanteerd dat het absurd is om voor eenzelfde gewonnen levensjaar ter bescherming tegen hoogspanningsrisico's zo'n beetje een miljoen euro te willen uitgeven.

De tweede stap is dan dat die kosten-batenanalyse voor iedereen te volgen moet zijn. Democratische besluitvorming kan dan plaats vinden op basis van heldere en goed onderbouwde overwegingen. Deze relatie tussen kosten-batenanalyses en democratische besluitvorming is essentieel. Dit is fraai beschreven door Sunstein in zijn beroemde boek *Risk and reason*, die mede de inspiratie was voor de titel van deze bijdrage.

*Deliberative democrats know that 'costs' are no mere abstraction. When the costs of regulation are high, real people will be hurt, through increased prices, decreased wages, and ever greater unemployment. The key point is that the costs [of regulation] should be placed 'on-screen', so that if they are incurred, it is with knowledge and approval, rather than ignorance and wishful thinking.*

Sunstein maakt meteen duidelijk dat voorzorgsbeleid echte kosten (en daarmee echte onveiligheid) met zich meebrengt terwijl de opbrengst even onzeker is als de risico's die voorkomen moeten worden.

De derde stap is dat het (wettelijk) duidelijk moet worden gemaakt dat de verantwoordelijkheid van de overheid om de bevolking te beschermen tegen risico's grenzen kent. Een belangrijke grens wordt overschreden als men vrijwillig een risico loopt. Wie bijvoorbeeld op Sint Maarten voorbij borden met daarop 'warning jetblast' loopt om de bijzondere ervaring die een jetblast is mee te maken, dient daarvoor zelf de verantwoordelijkheid te dragen. De overheid moet dan wel helder de risico's die de burger loopt (bijvoorbeeld bij wonen in de uiterwaarden) communiceren.

En de vierde stap is daarmee dat slachtoffers van een groot ongeval net zoals de slachtoffers van een klein huiselijk ongeval zelf hun eigen schade dragen. Hoe vreselijk menselijk leed ook is te verdragen als de media het onze huiskamers inbrengen na een ramp, het is nu eenmaal niet anders dan het dagelijkse leed waarvoor we 'slechts' ons sociale zekerheidsstelsel en privéverzekeringen ter beschikking hebben.

Een redelijk risicobeleid langs deze lijnen bespaart uiteindelijk mensenlevens en dat is toch wat elke veiligheidsprofessional zou moeten willen.

*Ira Helsloot is hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit. Hij heeft binnen en buiten de overheid sinds 1995 onderzoek gedaan naar het besturen van veiligheid. Als (parttime) hoofd rampenbeheersing in Amsterdam-Amstelland heeft hij ook het proces van beleidsvorming en -handhaving meegemaakt.*