

Krachten risico-regelreflex beschreven in 27 voorbeelden



De risico-regelreflex is een term die sinds zijn introductie in 2010 steeds meer gebruikt en herkend wordt door onder andere bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. De risico-regelreflex is de valkuil om zonder goed na te denken na incidenten of media-aandacht voor risico's meteen te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen.

Adequaat omgaan met de risico-regelreflex is een van de voorwaarden van goed bestuur. Het herkennen van de risico-regelreflex is een belangrijke eerste stap in het vermijden ervan. Maar hoe herken je de risico-regelreflex?

Om de risico-regelreflex te kunnen herkennen is inzicht wenselijk in de krachten die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces versterken of verzwakken. Dit worden "aanjagende" respectievelijk "dempende krachten" genoemd. Crisislab heeft met subsidie van het ministerie van BZK in 27 casussen (waarin - na het openbaar worden van een risico - veiligheidsbeleid is ontwikkeld) het optreden van de risico-regelreflex onderzocht en daarbij een aantal onderliggende aanjagende en remmende krachten gevonden.

Een voorbeeld van een aanjagende kracht is: "Veiligheid is dé kerntaak van de overheid". Bij sommigen heerst een diepe overtuiging dat het voorkomen van alle ongevallen dé kerntaak van de overheid is, dat wil zeggen dat de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft om zo veel mogelijk risico's te voorkomen. Incidenten

■ Astrid Scholtens

Onderzoeker Crisislab

■ Ira Helsloot

Hoogleraar Besturen van Veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen/
Crisislab

zijn in die opvatting dan ook een bewijs van het falen van de overheid, zodat maatregelen genomen moeten worden om herhaling te voorkomen. Een kenmerkende uitspraak die op deze aanjagende kracht wijst, is: "het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de overheid om de veiligheid van haar burgers te garanderen". In de tabel worden de aanjagende en dempende krachten die door ons zijn geïdentificeerd kort samengevat.

Deze aanjagende kracht was bijvoorbeeld zichtbaar in het teenslipperincident in Maastricht. De gemeente heeft het oud papier ophalen uitbesteed aan een privaat bedrijf dat studenten als vrijwilligers inzet en daarvoor een vergoeding aan hun vereniging geeft. In 2013 raken twee studentes gewond omdat ze met teenslippers aan het oud papier in de kraakwagen willen aanstampen. Een kraakwagen wint altijd, zullen we maar zeggen. Direct na het ongeval legt de gemeente Maastricht het ophalen van het oud papier door alle vrijwilligers stil en zet eigen medewerkers in. De Arbeidsinspectie concludeert na onderzoek dat het ongeval onder andere veroorzaakt is door ondeugdelijke instructie door de private oud papier ophaler en het niet dragen van veiligheidskleding.

Aanjagende krachten	Dempende krachten
De overtuiging dat burgers risico's niet accepteren	Bestuurlijke moed om op basis van feiten te beslissen
Specialistisch advies	Burgers zijn risicorealist
Oneindige professionalisering van de uitvoering	Vertrouwen in <i>begrensde</i> professionaliteit van de uitvoering
Bestuurlijke en politieke dadendrang	Het laten verrichten van een risicovergelijking
Angst voor aansprakelijkheid	Het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen
Veiligheid is dé kerntaak van de overheid	Expliciet beroep doen op andere waarden dan veiligheid
Veiligheid boven alles	Verantwoordelijkheid van andere partijen expliciet benoemen
Veiligheid als camouflage	Erkenning van het noodlot
Bestuurlijke fragmentatie	Empathie zonder meer
De overtuiging dat ongevallen aantonen dat het systeem gefaald heeft	



De gemeente besluit zonder andere scenario's te overwegen om in lijn met de bevindingen van de Arbeidsinspectie alle vrijwilligers uit te rusten met veiligheidskleding en op te leiden op kosten van de gemeente, want een dergelijk ongeval mag volgens de gemeente niet meer plaatsvinden. Een individuele fout (het dragen van slippers in plaats van deugdelijk schoeisel) leidt daarmee zonder nadere analyse meteen tot verhoudingsgewijs kostbare maatregelen, zodat in deze casus volgens de definitie sprake is van de risico-regelreflex.

Het idee dat veiligheid dé kerntaak van de overheid is, is duidelijk zichtbaar in deze casus. De gemeente voelde zich immers als vanzelfsprekend verantwoordelijk om maatregelen te nemen. De gemeente had het ophalen van oud papier echter al jaren eerder uitbesteed aan een particulier bedrijf, zodat ook dit bedrijf betrokken had kunnen (of zelfs moeten) worden bij het eventueel nemen van veiligheidsmaatregelen. Een ander voorbeeld van een aanjagende kracht in dit voorbeeld was het idee dat er een wereld bestaat waarin geen ongevallen (zouden moeten) plaatsvinden. Elk incident dat gebeurt, is daarmee een bewijs dat er fouten gemaakt zijn die in de toekomst voorkomen moeten worden. Er moeten dus maatregelen genomen worden, ongeacht de kosten.

De reden dat bij bestuurlijke besluitvorming de risico-regelreflex voorkomen moet worden, is ook meteen zichtbaar in deze casus: de risico-regelreflex kan leiden tot het nemen van disproportionele maatregelen. Dit zijn maatregelen waarvan de baten bij nadere beschouwing duidelijk niet opwegen tegen de kosten en de bijwerkingen, of waarbij de overheid een grotere rol krijgt dan nodig of realiseerbaar is.

In het voorbeeld van het papier ophalen in de gemeente Maastricht heeft de risico-regelreflex geleid tot een waarschijnlijk disproportionele maatregel. Het ging immers om een eenmalig incident. De casuïstiek gaf daarmee geen aanleiding dat dergelijke veiligheidseisen ook echt noodzakelijk zijn, zodat het niet voor de hand ligt dat in deze casus de kosten van naar schatting ongeveer € 70.000,= incidenteel en ongeveer € 63.000,= structureel voor het opleiden en uitrusten van vrijwilligers zullen opwegen tegen de baten.

Een klassiek voorbeeld waarin behalve de dempende kracht "bestuurlijke moed" vooral de dempende kracht "risicovergelijking" heeft geleid tot beheersing van de risico-regelreflex is de casus van de al dan niet sluiting van de metro Oostlijn in 2012. Door een specialistische en daarmee veelal eenzijdig adviserende adviseur werd aanbevolen de metro te sluiten omdat deze op dat moment nog niet aan alle sinds 2005 ingevoerde veiligheidseisen voldeed. Wethouder Wiebes besloot dat de metro openbleef en legde dat uit aan de samenleving door het risico met een ander risico te vergelijken. Door sluiting van de metro zou iedereen op een andere manier naar de binnenstad moeten, terwijl van alle vervoersvormen de metro verreweg de veiligste is. Fietsen bijvoorbeeld, zo stelde hij, is duizendmaal gevaarlijker, dus het wegnemen van het kleine gevaar op een metro-ongeval zou velen dwingen tot het nemen van een groter risico om naar bijvoorbeeld hun werk in de binnenstad te gaan.

Risicovergelijking kan dus helpen als dempende kracht, omdat het door vergelijking duidelijk kan worden dat het snel nemen van maatregelen tegen heel kleine risico's evident disproportioneel is, zeker als daardoor een groter risico nog verder wordt vergroot. Een kenmerkende uitspraak die op deze dempende kracht wijst, is "dit risico is vergelijkbaar met het risico dat ...".

De 27 casus geven een gemengd beeld van situaties waarin toegeven aan de risico-regelreflex miljarden heeft gekost maar ook van situaties waarin door adequate beheersing ervan de samenleving veel materiële en immateriële kosten is bespaard.

Het boek *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden* is een laatste product van het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden dat in de periode 2010 – 2014 oorzaken van en remedies tegen de risico-regelreflex onderzocht op veel terreinen. Het kan besteld worden bij Boom | Lemma uitgevers.

