

P M

PUBLIC MISSION

SPECIAL
VERANTWOORD
RISICO NEMEN

DECEMBER 2014



LOS VAN DE RISICO-REGELREFLEX

ROB-VOORZITTER
JACQUES WALLAGE

MINISTER VAN BZK
RONALD PLASTERK

VNG-VOORZITTER
ANNEMARIE JORRITSMa

HOGLERAAR VEILIGHEID
IRA HELSLOOT

KRACHTIG!

Een crisis kan bestuurders maken en breken. Zelf was ik erg onder de indruk van de speech waarin toenmalig minister Frans Timmermans na de ramp met de MH17 de internationale gemeenschap toesprak. Tijdens de vervaardiging van dit magazine over verantwoord risico nemen hebben we ter redactie het filmpje nog eens afgespeeld. Wat maakte die speech nou zo goed?

De huidige Eurocommissaris deed het volgende. Hij stond uitvoerig stil bij het leed, dat hij ook concreet maakte. Hij leefde zich in, in de slachtoffers en in de nabestaanden, die, zo zei hij, nu ook nog de beelden moesten zien van het gespuis dat op de onheilsplek de trouwring van de vingers van hun lief afrukte. De morele verontwaardiging die ontplofte achter het woord *despicable*, was voor iedereen voelbaar. Timmermans had empathie en dat was nodig. Hij gaf woorden aan de nationale geschoktheid na deze afschuwelijke ramp. Die woorden hadden ook een dempend effect op de bestuurlijke ontwikkelingen. De regels voor de luchtvaart werden bijvoorbeeld niet aangescherpt. De reactie bleef proportioneel.

Dempende en aanjagende krachten rond de risico-regelreflex staan centraal in deze productie die wij in opdracht van het programma Risico's en verantwoordelijkheden (BZK) maakten. De term werd bedacht door het programma en heeft betrekking op de neiging bij risico's en incidenten een oplossing of catharsis te zoeken in maatregelen. Maatregelen die vaak niet helpen en erg kostbaar kunnen zijn.

Bij verantwoord risico nemen gaat het erom als bestuurder weerstand te bieden aan de aanjagende krachten die loskomen zodra het onderwerp risico aan bod komt, zo leerden we uit de vele onderzoeken, handreikingen en adviezen die het programma de afgelopen jaren ontwikkelde. De verleiding om na een incident bestuurlijke daadkracht te willen tonen, is zo'n aanjager. Maar een proportionele omgang met risico's vergt zelden spierballen, het is eerder evenwichtskunst. Hoe die kunst bedreven moet worden schetsen Jacques Wallage, Annemarie Jorritsma, Eric Gerritsen, Ira Helsloot en Marc Chavannes in deze special (p.8).

Ook laten we bestuurders en hun adviseurs aan het woord over hoe zij lokaal de risico's adresseren. Het gaat dan lang niet altijd om rampen, maar ook om risico's die burgers best willen accepteren. 'Leg het oordeel over risico's zoveel mogelijk lokaal neer,' laat BZK-minister Ronald Plasterk optekenen (p.4). Burgers kunnen in bepaalde gevallen prima zelf keuzes maken over de risico's in hun omgeving, stelt hij. Overheden zouden daarom volgens de bewindspersoon continu moeten afwegen of zij de juiste partij zijn om nieuwe regels op te stellen. Dit wil overigens niet zeggen dat de overheid de handen ervan af trekt, maar het vergt wel een andere rol: niet dwingend, maar participierend.

CHRIS VAN DE WETERING
HOOFDREDACTEUR SPECIALS

DEZE SPECIAL IS EEN UITGAVE VAN SDU UITGEVERS

Redactieadres
Postbus 20025, 2500 EA Den Haag
Tel. 070 - 378 07 30
www.pm.nl | redactie@pm.nl

Cover Joydesign

Hoofdredacteur Chris van de Wetering
Projectcoördinator Rianne Waterval
Medewerkers Pieter van den Brand, Rutger van den Dikkenberg, Sebe Emmelot (illustraties), Heleen Hupkens, Joydesign (illustraties), Friederike de Raat, Cyriel van Rossum, Maurits van den Toorn en René Zwaap
Beeld Shutterstock (p.6, p.20 en p.31)
Vormgeving Jan Heijnen - www.janheijnen.com
Uitgever en business development manager Asha Narain
Drukkerij Senefelder Misset, Doetinchem
Versijning Deze PM-Special verschijnt eenmalig als bijlage bij PM Public Mission en VNG Magazine, in een oplage van 24.000 exemplaren

Kennispartner:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Kennispartner worden van Sdu?
Neem contact op met de business development manager via a.narain@sdu.nl

Niets uit deze uitgave mag worden overgenomen in welke vorm dan ook zonder schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever kan op generlei wijze aansprakelijk worden gesteld voor eventueel geleden schade door foutieve vermelding in het blad. © 2013 Sdu Uitgevers



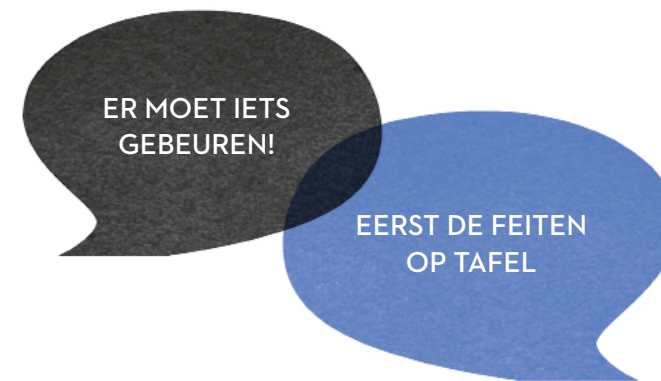
4 'LEG HET OORDEEL OVER RISICO'S ZOVEEL MOGELIJK LOKAAL NEER'

Minister Ronald Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de risico-regelreflex



6, 22, 27 DRIE CASUSSEN UIT DE PRAKTIJK

Ex-minister van Vrom Hans Alders duidt het teenslipper-incident, de toeslagenfraude en hekken bij sloten



8 AFKICKEN VAN DE CONTROLEKNOP

De visie van Jacques Wallage, Erik Gerritsen, Annemarie Jorritsma, Ira Helsloot en Marc Chavannes



14 BESTUURDERS WORSTELN MET RISICO-REDUCTIE

Burgerinitiatieven hebben regelruimte nodig

7 MICHEL VAN EETEN: 'BESTUURDERS VERMIJDEN DE MORELE KEUZES'

28 GEEN PLANOLOGIE VOORAF: PIONIEREN IN OOSTERWOLD

16 FACTS & FIGURES DE RISICOREALISTISCHE BURGER

30 ABD TOPCONSULTANT ANITA WOUTERS ONTWIKKELT OPLEIDINGSMODULE

18 POLITIEK-AMBTELIJK SAMENSPEL IN APELDOORN EN ALKMAAR

31 WONEN OP EEN HOGEDRUKGASLEIDING IN WIJCHEN

20 RISICO'S VERGELIJKEN: VAN SCHIJNVEILIGHEID NAAR RATIONALITEIT

LOS VAN DE RISICO-REGELREFLEX: 4 TIPS

23 PROGRAMMALEIDER JAN VAN TOL INTRODUCEERT BEGRIIP RRR

8
21
26
29
JANTINE KRIENS (VNG)
RUUD VAN BENNEKOM (NGB)
RENÉ PETERS (WETHOUDER OSS)
PAUL BLOKHUIS (WETHOUDER APELDOORN)

24 2015: EEN SPANNEND JAAR VOOR DE JEUGDZORG

‘LEG HET OORDEEL OVER RISICO’S ZOVEEL MOGELIJK LOKAAL NEER’



Het kabinet pleit voor een andere benadering van risico's. De overheid moet niet langer toegeven aan de reflex om na elk incident met regelgeving te komen. Daar hoort een actieve rol van de burger bij. Burgers kunnen in bepaalde gevallen prima zelf de verantwoordelijkheid over de risico's in hun omgeving nemen, stelt minister Ronald Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 'De discussie hoeft niet altijd in Den Haag plaats te vinden.'

Waarom moeten we af van de regelreflex na incidenten?

'Er kunnen goede redenen zijn voor de overheid om bepaalde risico's te onderkennen en die door regels te beperken. Maar soms zijn die redenen in het verleden aan de orde geweest en niet meer actueel. Of stapelen regelingen op andere regels, waardoor er eigenlijk onnodig veel regelgeving is gekomen. Ook zijn in het verleden na incidenten regels vastgesteld, waarvan je terugkijkend moet concluderen dat ze niet in redelijke verhouding staan tot het risico dat werd gelopen. Als regels er eenmaal zijn, blijken ze in de praktijk echter lastig te schrappen.'

Noemt u eens een voorbeeld.

'Ik denk aan de legionellawetgeving die op het drama in Bovenkarspel in 1999 volgde. Er is toen een afschuwelijk incident geweest, waarbij tientallen mensen het leven hebben gelaten. Er is daarop een pakket aan regelgeving opgesteld dat, als je het doorrekenet, miljarden per jaar zou kosten. Bij nadere beschouwing is toen gezegd: wacht even, deze risico's gelden slechts voor een beperkte groep van mensen die geen

sterk gestel hebben. Het is overdreven de regelgeving door te voeren voor alle gebouwen in Nederland. Inmiddels is die regelgeving minder streng gemaakt en niet doorgevoerd zoals ze oorspronkelijk gepland was. Toch werkt het nog door in de manier waarop nu tegen dit kleine risico wordt aangekeken, zelfs bij sportclubs.'

Wat stelt het kabinet voor?

'Het is niet alleen goed voortdurend kritisch te blijven kijken of regelgeving door de onderliggende risico's gerechtvaardigd is, maar ook of het per se nodig is dat als overheid te regelen. Burgers zijn zelf in staat te overzien welke risico's ze wel en niet

‘ALS REGELS ER EENMAAL ZIJN, BLIJKEN ZE LASTIG TE SCHRAPPEN’

durven nemen. Dat begint met goede informatie van de kant van de overheid. Het is in het grootste belang dat burgers zich realiseren dat er altijd omstandigheden zijn die een bepaald gevaar met zich meebrengen en dat ze weten in welke mate dat risico er is. In bepaalde gevallen zijn

burgers prima in staat zelf een eigen keuze te maken. Echter, wanneer je als overheid burgers die keuze uit handen neemt, moet je er wel van tevoren over hebben nagedacht waarom je dat doet. Elke keer moet je je weer afvragen: is dit iets wat de overheid moet regelen of kunnen burgers dat onderling?'

Kunt u dat concreter maken?

'Je ziet dat het per geval verschilt. De autogordel hebben we verplicht. Daar hoor je niemand meer over. De autogordel scheelt immers mensenlevens. Met de fietshelm is dat geprobeerd, maar tijdens de parlementaire behandeling bleek dat daar toch onvoldoende steun voor was. De skihelm is niet verplicht, maar toch zie je tegenwoordig – anders dan tien jaar geleden – iedereen op een skihelling met een helm op. Mensen realiseren zich: dit gaat zo hard, ik zie zoveel scherpe rotsen, ik doe maar zo'n helm op. Gezien de statistieken is het ook verstandig een fietshelm op te zetten, maar dan zeggen mensen: ik ga echt niet met zo'n helm op de fiets zitten. Al zie je wel ouders die hun kinderen een helm op doen. De overheid laat mensen zelf tot dat oordeel komen. Neem Wijchen, waar de overheid heel transparant aan burgers heeft verteld: we gaan hier op een aardgasleiding bouwen, wat een zeker risico op kan leveren. Burgers hebben toen gezegd: dat risico neem ik op de koop toe, omdat ik hier graag wil wonen. Er is weliswaar een risico, hoe klein ook, maar dat is dan maar zo.'

Dus Den Haag moet vooral niet alles zelf bepalen?

'Als rijksoverheid laten we steeds meer taken aan gemeenten. Daaruit vloeit voort dat we tegen gemeenten zeggen: nou moet u maar beoordelen waar u de grens trekt. Ik noem het voorbeeld van Almere, dat begonnen is met het gedogen van eenvoudige speeltoestellen bij kinderspeelplaatsen. Mensen mogen de speeltuigen van de bouwmarkt, die ze ook in hun eigen tuin hebben staan, in de

publieke ruimte plaatsen. Een paar buurten in Almere hebben dit al gedaan. Bewoners zijn blij, want ze hebben meer speelmogelijkheden voor hun kinderen. Er hoeven nu niet meer van die dure rubberen tegels te liggen. Bewoners kunnen op eigen initiatief een klimboom inrichten, zonder dat die door de gemeente meteen plat wordt getrokken. Of zo'n boom veilig is of niet, daarover kun je discussiëren, maar die discussie hoeft niet altijd in Den Haag plaats te vinden. In Almere kijken burgers zelf hoe hoog de klimboom mag zijn en wat de juiste veiligheidseisen zijn. Alles afwegend komen ze tot hun eigen oordeel.'

Stel dat een buurtgenoot een gevaarlijk speeltoestel in elkaar flanst en een kind valt dood?

'In het algemeen geldt: geen risico is tot nul te reduceren. Er bestaat geen honderd procent veilig land. Er kan zich altijd overal iets voordoen. Als je

‘GEEN RISICO IS TOT NUL TE REDUCEREN’

besluit risico te nemen, heb je ingecalculeerd dat er iets mis kan gaan. Ik pleit ook niet voor het afschaffen van veilige tegels onder speeltoestellen. Laat dat duidelijk zijn. Die tegels zullen heus wel ongelukken voorkomen. Maar tussen harde grond en rubberen tegels zitten ook nog materialen als graspollen. De vraag die hier echter aan de orde is, is of de overheid voor elke klimboom die afweging moet maken of de burgers zelf. Bovendien denk ik dat burgers elkaar erop wijzen als er een onveilige situatie is ontstaan. Dat is een gevaarlijk ding, zullen ze tegen die buurtgenoot zeggen. Weg ermee! Daar heb je de gemeente niet voor nodig.'

Als het misgaat, zal er toch naar de overheid worden geroepen?

'Daarom moet je burgers vooraf inzicht geven en transparant zijn over hoe je tot een besluit, in dit geval

het gedogen van speeltoestellen in de openbare ruimte, bent gekomen. Zodat burgers goed geïnformeerd zijn om een afweging te maken. Ook zou de gemeente tegen burgers kunnen zeggen: is dat geen gevaarlijk speeltoestel? Moeten jullie het hier niet met elkaar over hebben? Dat is geen dwingende rol, eerder die van de participerende overheid.'

Zou de overheid niet meer open moeten staan voor mooie maatschappelijke initiatieven, zoals het buurtrestaurant, ook al wordt daar wellicht niet volgens de horecaregels gekookt?

'Als mensen voor elkaar koken, mag je ervan uitgaan dat ze een zeker niveau van hygiëne in acht nemen. Daar stuur je niet meteen de Voedsel- en Warenautoriteit op af. Op de buurtbarbecue ook niet. Een buurtrestaurant raakt aan wat commercieel ook gebeurt. Bij een snackbar controleert de inspectie of de pindasaus heet genoeg is. De reden is voedselvergiftiging voorkomen, een heel legitieme reden. De vraag is ook hier weer waar we de grens trekken. Ik denk dat het lokaal bestuur dat vaak beter kan doen dan wij in Den Haag.'

Maakt de overheid burgers niet nodeloos ongerust met onder meer risicokaarten? We weten toch dat er amper ongelukken gebeuren met bijvoorbeeld LPG-installaties, waar mensen al tientallen jaren naast wonen?

'Risicokaarten geven precies inzicht in risicovolle objecten. Als je als rijksoverheid meer wilt loslaten richting lokaal bestuur en richting burger, dan moeten beiden goed geïnformeerd zijn. Gemeente en burger kunnen dan op basis van de risicogegevens lokaal het debat voeren over wat er vervolgens aan het risico van wonen naast bijvoorbeeld zo'n LPG-installatie moet gebeuren. Ga je niets doen of wel? Wat is acceptabel en tegen welke kosten? Vooraf discussieer je samen over risico's en beschermingsniveaus. Dat zorgt ook voor draagvlak bij de burger.' ● PvdB

HET OORDEEL VAN HANS ALDERS

TEENSLIPPERINCIDENT LEVERDE TON SCHADE OP

Ex-minister van Vrom Hans Alders schreef het voorwoord bij een boek met 27 praktijkgevallen waarin de gevolgen van de risico-regelreflex manifest werden. We legden de oud-bewindsman drie van die affaires voor en vroegen om zijn oordeel. Casus een: twee studentes in Maastricht lopen verwondingen op tijdens een papierinzamelingsactie voor het verenigingsleven. Sloeg de gemeente door in de reactie?

De gemeente Maastricht laat oud papier ophalen door een particulier bedrijf dat gebruik maakt van vrijwilligers (veelal leden van verenigingen die hiervoor een kleine vergoeding krijgen). De gemeente bespaart zich daarmee jaarlijks 100.000 euro. In juni 2013 raken twee studentes bij het inzamelen gewond nadat ze met teenslippers achterop de kraakperswagen gesprongen zijn. Ze vallen en moeten met verwondingen aan handen en voeten naar het ziekenhuis.

De arbeidsinspectie onderzoekt de zaak en concludeert dat het bedrijf dat in opdracht van de gemeente de auto's ter beschikking stelt de vrijwilligers onvoldoende heeft geïnstrueerd; het bedrijf krijgt een boete. Maar de inspectie

geld (70.000 euro) en berooft anderzijds de verenigingen van een – soms substantieel – deel van hun inkomsten. Ze voelen zich bovendien overvallen door de plotseling genomen maatregel en hangen daarom bij de gemeente aan de bel.

Enkele raadsleden vragen vervolgens aan het college of de baten van de aangescherpte regels wel opwegen tegen de kosten ervan, en of er geen andere, goedkopere mogelijkheden zijn om tot een veilige manier van werken te komen.

De wethouder van Sociale Zaken, Arbeidsmarktbeleid en Stadsbeheer verdedigt het eerder genomen besluit; snel handelen was nodig, stelt hij. De vrijwilligers van de verenigingen kunnen gratis een veiligheidsbroek, een paar veiligheidsschoenen en een veiligheidsopleiding krijgen voor het diploma 'Veilig papier inzamelen'. Totale kosten voor 330 vrijwilligers: 45.000 euro, die de gemeente voor haar rekening neemt.

'HET PAST NIET BIJ HOE DE AFSPRAKEN ZIJN GEMAAKT'

gingen kunnen gratis een veiligheidsbroek, een paar veiligheidsschoenen en een veiligheidsopleiding krijgen voor het diploma 'Veilig papier inzamelen'. Totale kosten voor 330 vrijwilligers: 45.000 euro, die de gemeente voor haar rekening neemt.

'NIET PASSEND'

De term paniekvoetbal gaat Hans Alders desgevraagd wat te ver, maar hij vindt wel dat er sprake is van een 'niet passende reactie' van de gemeente. 'Eerst wordt de papierinzameling weggezet en na een incident wordt alles weer teruggehaald. Dat is niet in lijn met elkaar, het past niet bij hoe de afspraken zijn gemaakt.'

Het is duidelijk dat er iets moet gebeuren na een dergelijk ongeval, maar wat? Alders vindt dat het in dit geval voldoende was geweest als de gemeente duidelijk had gemaakt aan de verenigingen dat zij voortaan hun vrijwilligers beter moeten instrueren en erop moeten toezien dat de instructies ook worden opgevolgd. Verder geldt dat het ook zonder specifieke opleiding ieders individuele verantwoordelijkheid is om verstandig te handelen en gebruik te maken van aangeboden veiligheidsmiddelen. • MvdT

ER WORDT GEEN TIJD UITGETROKKEN OM ZORGVULDIG TE ANALYSEREN

stelt ook dat de vrijwilligers zich niet hebben gehouden aan de veiligheidsvoorschriften en voorwaarden, zoals het dragen van veiligheidskleding.

De gemeente vreest desondanks het risico dat ze aansprakelijk wordt gesteld omdat zij opdrachtgever is. Er wordt geen tijd uitgetrokken om zorgvuldig te analyseren hoe de zaak ligt, maar er worden direct maatregelen genomen. De gemeente laat de papierinzameling tijdelijk door het bedrijf zelf uitvoeren, in afwachting van aanscherping van de regels voor vrijwilligers. Dat kost enerzijds de gemeente

MICHEL VAN EETEN OVER DE MYTHE VAN DE RISICOMIJDENDE BURGER

'BESTUURDERS VERMIJDEN DE MORELE KEUZES'

Michel van Eeten, hoogleraar bestuurskunde in Delft, schreef het essay 'Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien. Bestuurders vinden het te ingewikkeld om risico's te nemen.'

Waar gaan bestuurders vaak de mist in? 'Een standaardzin na incidenten is vaak "Dit mag nooit meer gebeuren". Iets soortgelijks hoor je ook in voetbalcommentaren: "Dat doelpunt had nooit mogen vallen", wordt dan na de wedstrijd gezegd. Met zo'n eigenlijk rare uitspraak drijf je als bestuurder de overheid onbedoeld in een hoek, want je impliceert gelijk al overheidsfalen, terwijl dat helemaal niet het geval hoeft te zijn. Een andere klassieker is de uitspraak dat 100 procent veiligheid niet bestaat. Dat is eigenlijk heel minzaam en paternalistisch. Je suggereert dat burgers verwachten dat de overheid hen vrijwaart van alle risico's. Een misvatting. Het is de slogan waarmee een bestuurder vooral zichzelf vrijpleit. Als dit de oneliners zijn waar je op terugvalt, moet je niet opkijken van ongenoegen bij burgers. De tragische paradox is echter dat bestuurders juist in dat ongenoegen bevestigd zien dat burgers 100 procent veiligheid verwachten. Zo krijg je een misverstand dat zichzelf in stand houdt.'

teit en verwijtbaarheid. Kijk bijvoorbeeld hoe Geert Wilders de eurocrisis adresseerde. De autoriteiten legitimeerden de aanpak vanuit veiligheid – anders zou de euro in gevaar komen. Wilders bedde de discussie in: de Grieken hebben de zaak geflest en verdienen geen hulp, zei hij. Hij fulmineerde tegen het "verraad" van Rutte. Zo boorde hij gevoelens van rechtvaardigheid en loyaliteit bij burgers aan. Het risico

voor de euro is in dit frame een soort collateral schade, die dan maar genomen moet worden. Een ander goed voorbeeld is de reactie van Dijsselbloem op Cyprus. Hij eiste dat rekeninghouders mee gingen betalen en bracht zo het rechtvaardigheidsbeginsel in.'

'HOE HARDER JE ONTKENT, HOE MEER PARANOÏDE DE BURGER'

Waarom blijven bestuurders zo hameren op veiligheid? 'Ze vinden het over het algemeen te ingewikkeld om risico's te benoemen. Dat zag je bijvoorbeeld rond de CO₂-opslag in Barendrecht. De overheid bleef maar bezweren dat de situatie veilig was. Hoe harder je ontkent wat evident is, hoe meer paranoïde de burger wordt. Waarom werd niet gewoon erkend dat er inderdaad risico's in het geding waren? Bij de gasopslag in Alkmaar en Bergen ging dat anders. Daar waren de risico's onderdeel van het plan. Het economisch belang voor de regio werd benadrukt en heel belangrijk, ook de lusten: 150 banen en een flinke investering in de regio. Het bedrijf uit Abu Dahbi stelde zich ook aansprakelijk voor schade. Zo maak je

de veiligheidsclaim geloofwaardig, zonder het gesprek over risico's uit de weg te gaan.'

Het is de bestuurder die vermijdt is?

'Bestuurders vermijden de morele keuzes. Ze zouden het gesprek aan moeten gaan over welke risico's we acceptabel vinden, maar ze denken dat dit een politiek verliezende boodschap is. Dat komt ook door hun adviseurs, overwegend juristen en communicatiedeskundigen, die het als hun kerntaak zien fouten te vermijden. De facto is het advies dan een zo voorzichtig mogelijke boodschap te brengen met een beetje empathie en vooral geruststelling'

Waar ligt het begin van verandering?

'Bij het analyseren van het morele vraagstuk dat de burger agendeert. Dit is soms moeilijk te verstaan, je moet meer doen dan luisteren en wachten tot burgers het letterlijk zeggen. Meestal is de reactie gekleurd door de achterliggende agenda of als reactie op jouw standpunt. Je moet een beetje onthecht naar de boodschap kunnen kijken. Voor de adviseurs geldt dat ze bestuurders moeten helpen met de bredere scope. Weerstand van burgers zou omarmd moeten worden, want daarin zit de sleutel voor de juiste aanpak. Het gaat erom zaken concreet te maken. Zoals Donner na de Schipholbrand. Hij benoemde waar de overheid niet overging. Zoiets is geen kwestie van charisma, je moet het organiseren, liefst als de morele druk nog niet zo hoog is.' • CvdW



AFKICKEN VAN DE CONTROLEKNOP

De 'risico-regelreflex' na incidenten is hardnekkig, zelden echt nodig, soms zelfs contraproductief en doorgaans erg kostbaar. Los nog van het vaak zelf gecreëerde beeld dat de overheid automatisch verantwoordelijk is voor risico's en rampen. Zes prominenten geven hun visie op de uitweg uit deze spagaat.

Illustratie: Joydesign

Ik kan het niet maken om niets te doen. De woorden zijn van Jan Pronk, minister tijdens de Enschedese vuurwerkcramp in 2000. Direct stelde hij strenge eisen aan de verkoop van vuurwerk, zoals een betonnen kluis. Zijn woorden waren gericht aan Jacques Wallage, op dat moment burgemeester van Groningen. Die had de telefoon gepakt. Een bezorgde brandweercommandant voorzag dat de vuurwerkverkoop de illegaliteit in werd gedreven omdat veel bedrijven zich de door Pronk geëiste maatregelen niet konden veroorloven. 'Een armoedeverklaring', zo betitelt Wallage, tegenwoordig voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), die uitspraak van Pronk. 'In Enschede waren grote hoeveelheden vuurwerk opgeslagen waar slordig mee werd omgesprongen. Winkels hebben weinig vuurwerk in opslag. Doordat Pronk het probleem breder trok, werd het alleen maar groter.'

De bestuurlijke stoerheid van de minister is begrijpelijk, zegt Wallage. 'Bij een dergelijke ramp zit je in een proces waarin je als bestuurder betrokkenheid wilt tonen, maar het proces gaat met je op de loop. Je wilt laten zien hoe erg je het allemaal vindt. Dus stel je

meteen nieuw beleid in het vooruitzicht. "Dit mag nooit meer gebeuren", zeg je dan. Natuurlijk moet je empathie tonen, maar je moet het proces objectiveren en niet naar conclusies springen. Het gaat allereerst om de feiten, niet om de fouten.'

Een voorbeeld uit Wallages eigen praktijk. De eerste dagen na de brand in 2008 op de tribune van het Euroborg-stadion tijdens de voetbalwedstrijd FC Groningen-Ajax weerhield Wallage zich van commentaar. 'Ik weigerde ook na herhaald aandringen door de pers op speculaties in te gaan.' In plaats daarvan drong Wallage erop aan het onderzoek van de commissie Voetbalvandalisme onder leiding van oud-staatssecretaris Margot Vliegthart af te wachten. Net zoals het huidige kabinet tot nu toe, ondanks de oproep van de nabestaanden, geen oordeel wil vellen over de toedracht van de vliegcrash met vlucht MH17 zolang het onderzoek loopt. 'De aangewezen weg,' meent Wallage.

HARDNEKKIG

De risico-regelreflex is hardnekkig, weet bestuursvoorzitter Erik Gerritsen van de Jeugdbescherming regio Amsterdam. De voormalig gemeentesecretaris van Amsterdam en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling kent in zijn huidige werkveld van de jeugdzorg volop voorbeelden van contraproductieve regels, protocollen en procedures. Na de zaak van de in 2004 door mishandeling omgekomen peuter Savanna werd het 'contactjournaal' ingevoerd. Hulpverleners leggen minutieus hun contact met een probleemgezin vast. 'Daar zijn ze de helft van de tijd aan kwijt. Tijd die ze veel nuttiger aan het gezin zelf kunnen besteden.' Zo zijn er tal van rapportages in de jeugdhulp. 'We hebben zelf boter op ons hoofd en creëren schijnzekerheden, puur bedoeld om ons in te dekken,' stelt Gerritsen. 'Het brengt volop onnodige rompslomp en idioot hoge kosten met zich mee. In feite zijn we bureaucraten. We maken regels, omdat die lekker tastbaar zijn. Niemand hoor je over professionalisering en reflectie. Dat kost te veel geld. Terwijl het goed is om elkaar scherp te houden door intensief over gevallen te overleggen, liefst meerdere disciplines tegelijk. Ik ben niet tegen protocollen, maar hoe dunner hoe beter. Regels zijn functioneel als ze de echte risico's ondervangen, maar we moeten af van de buitenproportionele of dwaze effecten.'

ER MOET IETS
GEBEUREN!

EERST DE FEITEN
OP TAFEL



JACQUES WALLAGE
'JE MOET HET PROCES
OBJECTIVEREN'

ERIK GERRITSEN
'IK BEN NIET TEGEN
PROTOCOLLEN, MAAR
HOE DUNNER HOE
BETER'

ANNEMARIE JORRITSMAN
'DE OVERHEID IS
NIET AUTOMATISCH
VERANTWOORDELIJK'

MARC CHAVANNES
'DE MEDIA LEVEREN
FICTIEVE KIJK OP DE
WERKELIJKHEID'

IRA HELSLOOT
'BURGERS WETEN DAT
EEN ONGELUK IN EEN
KLEIN HOEKJE ZIT'

Gerritsen werd onaangenaam verrast door een filmpje dat begin november tijdens een bijeenkomst van de G32-wethouders vertoond werd. Na de Schipholbrand in 2005 legde het kabinet alle overheidsgebouwen onder de brandveiligheidsloep. Naast ziekenhuizen, scholen, crèches en verpleeghuizen kwamen de huizen waar probleemgezinnen worden opgevangen, aan de beurt. Gewone rijtjeshuizen moesten worden uitgerust met brandbeveiligingssystemen, sprinklerinstallaties en andere toeters en bellen. Compleet met het standaard groene bordje dat de nooduitgang aangeeft boven de buitendeur van de woning. Prijskaartje per huis: circa dertig duizend euro. 'Ongeloflijk veel geld waar je veel kinderen van had kunnen helpen. Hoe halen we het in ons hoofd?'

SCHULDVRAAG

In ons land is de afgelopen decennia het idee ontstaan dat de verantwoordelijkheid die de overheid bij incidenten heeft, bijna automatisch overloopt in de schuldvraag. Dat is het neveneffect van de risico-regelreflex. De autoriteiten manoeuvreren zich hierdoor voortdurend in het beklagdenbankje. Wat onterecht is, vindt Robvoorzitter Wallage. 'Vaak zijn er geen echte schuldigen, maar is er sprake van een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Belangrijk is daar een vinger achter te krijgen. Dan ben je niet op zoek naar wie er moet hangen.'

Het grote probleem bij rampen, constateert voorzitter Annemarie Jorritsma van de VNG, is dat burgers altijd vragen hoe het heeft kunnen gebeuren en dat de overheid, of dat nou de burgemeester of de brandweer of de politie is, altijd de neiging heeft daar een antwoord op te geven alsof zij daar medeverantwoordelijk voor is. 'Er ontstaat een soort beeld alsof de overheid de ramp veroorzaakt. We creëren dat beeld ook zelf. Ik denk dat je als

eerste heel goed moet nagaan wat de rol van de gemeente is geweest bij een incident. De overheid is niet automatisch verantwoordelijk.'

MEDIA

De media hebben een invloedrijke rol in het aanjagen van de risico-regelreflex, legt NRC-columnist Marc Chavannes uit. De pers wil zo snel mogelijk duidelijkheid na een incident en verlangt binnen enkele dagen een verklaring van wat de oorzaak is en wie de schuldige. Daar valt mee te scoren in het huidige drukke en uiterst competitieve medialandschap, zegt de emeritus-hoogleraar journalistiek in Groningen. 'Onze hoog ontwikkelde samenleving is weggegroeid van de mogelijkheid dat dingen mis kunnen gaan. De media leveren stelselmatig hand- en spandiensten aan deze fictieve kijk op de werkelijkheid.'

Repressie door regelgeving beschrijft Chavannes als de 'huidige veel goedkopere manier van risicoloosheid aanbieden'. 'Niet aandraaien van de controleknop is geen optie. Als een bestuurder antwoordt dat hij na een incident niets gaat doen, want sommige dingen gaan mis en dat zal altijd zo blijven, zullen journalisten niet zeggen: ja, fijn dat u ons weer loos beleid bespaart.'

Journalisten moeten de oproep aan de overheid om in actie te komen niet aanporren, aldus Chavannes. 'Het oogmerk van de media moet zijn dat er voor een ramp verantwoording wordt afgelegd, en dat kan net zo goed gelden voor de burger die zelf door iets stoms een ongeluk heeft veroorzaakt of voor het bedrijf dat er een zootje van heeft gemaakt.'

VERBOD

VNG-voorzitter Jorritsma pleit al heel lang voor een verbod op nieuwe regels tot minstens een jaar na een

incident. 'Ik word daar elke keer weer in bevestigd. Na het ongeluk met de monstertruck in Haaksbergen wilde het kabinet de regels voor evenementen aanscherpen. Het ging daar niet om een gebrek aan regelgeving maar om het verkeerd uitvoeren ervan. Daar gaat het Rijk niet over. Gemeenten moeten dat zelf doen.' Een verbod op regelgeving na een incident is moeilijk vast te leggen in regelgeving, beseft Jorritsma, 'maar als we binnen alle overheidslagen tot bestuurlijke afspraken komen, is dat een goed begin.'

Wallage reageert instemmend: 'Het is goed in een oververhit proces de tijd te nemen om af te koelen en goed na te denken over mogelijke maatregelen. Bij de burger is meer ruimte een dergelijke balans aan te brengen dan bestuurders vermoeden.' Hij herinnert zich de keer dat een buurt in Groningen werd opgeschrikt doordat een man enkele weken dood in zijn huis lag voordat hij werd gevonden. 'Iemand vroeg me waarom de gemeente dat niet had voorkomen. Ik was verbaasd en ben daar toen stevig op ingegaan: "Volgens mij woont de gemeente niet in die straat, maar u wel". De zorgplicht van de overheid kent zijn grenzen.'

Hoogleraar besturen van veiligheid Ira Helsloot aan de Radboud Universiteit Nijmegen kan dat beamen. 'Bestuurders zeggen: de media kijken naar mij, ik moet wat doen. Maar ze maken een denkfout als ze veronderstellen dat de burger dat meteen ook wil. Eerder het omgekeerde is het geval.' Helsloot heeft een grenzeloos vertrouwen in het gezonde boerenverstand van de burger. 'Burgers weten dat een ongeluk in een klein hoekje zit. Dit soort tegeltjeswijsheden is een weergave van onze cultuur. Burgers begrijpen ook dat alle maatregelen die dat risico uit moeten bannen, geld kosten. Dat er een afweging nodig is of die kosten acceptabel zijn. Burgers staan ervoor open

dat bestuurders tot een rationeel besluit komen bij het omgaan met risico's.'

RISICO-INTOLERANT

Een zelfde beeld heeft Gerritsen. 'Opinieonderzoeken maken duidelijk dat burgers niet risico-intolerant zijn. De bange, domme en passieve burger, die geen enkel risico accepteert en die vindt dat de overheid honderd procent veiligheid moet garanderen, bestaat helemaal niet. Burgers reageren over het algemeen heel nuchter, heel rationeel en maken dezelfde morele afweging. Alleen verdwijnt die rationaliteit kort na een incident even en dan worden er strenge maatregelen verwacht. Als bestuurder kom je dan wel in de neiging daar gehoor aan te geven.' Gerritsen noemt het een 'geestelijke gevangenis' waar bestuurders zich dan in geplaatst zien. 'Eerst tot tien tellen, dus een paar dagen of een week rustig blijven na een incident kan al veel goeds doen.'

Daar zijn goede voorbeelden van, geeft Gerritsen aan. Tijdens het familiedrama met de dood van de twee broertjes Ruben en Julian uit Zeist was de lont relatief snel uit het kruisvat. 'Zo'n tien instanties hielden zich met dit gezin bezig. Zij kregen tal van impulsieve verwijten dat ze zouden hebben gefaald, maar deskundigen gaven al snel aan dat bij vechtscheidingen de kans op een dergelijke trieste uitkomst erg klein is. Het is een illusie dat zulke gezinsdrama's te allen tijde te voorkomen zijn.' Tweede voorbeeld: toenmalig minister Donner van Justitie werd in 2005 geconfronteerd met een TBS'er die er tijdens familiebezoek vandoor ging en een moord pleegde. Donner weigerde te tornen aan zijn beleid van proefverloven. 'Dat terwijl de politiek harde maatregelen van het kabinet wilde en zelfs het aftreden van de minister eiste. Die kon aan de hand van de statistieken aantonen,



Jacques Wallage



Erik Gerritsen



Annemarie Jorritsma



Mark Chavannes



Ira Helsloot

dat het om een uitzondering ging. Aan proefverloven zijn weliswaar risico's verbonden, maar die zijn gering. De recidive na TBS is veel minder dan na gewone gevangenisstraf. De minister bleef rustig en baseerde zich op de feiten,' zegt Gerritsen.

NRC-journalist Chavannes noemt vergelijkbare voorbeelden. 'In de eerste dagen na de dodelijke schietpartij in 2011 in een winkelcentrum in Alphen aan den Rijn klonk vrij algemeen de roep om verscherping van de wapenwet. Naarmate de week vorderde verschoof de aandacht naar het afgeven van wapenvergunningen. Reacties bleven beheerst. De politiek liet zich niet opjuttten. Na de vuurwerkcramp in Enschede en de cafébrand in Volendam was er geen gemeente die iets dergelijks kon overkomen. Dat gunstige effect was ook bereikt zonder grootschalig onderzoek en aanscherping van regels.'

VERTROUWEN

Toch zegt Gerritsen er niet zoveel vertrouwen in te hebben dat de overheid zelf in staat zal zijn zich uit de regelreflex te halen. Hij hoopt dat de burger haar zal helpen te ont-

HOGLERAAR REMCO NEHMELMAN

'OPSTELLEN VAN REGELS IS SOMS HELEMAAL NIET NODIG'

De Utrechtse hoogleraar publiek organisatierecht Remco Nehmelman juicht het toe als ambtenaren en bestuurders na een incident niet meteen in een regelcramp schieten. 'Zoiets is verstandig. Met name niet-juristen hebben een heilig geloof in regelgeving. Regels hebben niet altijd het beoogde effect. Soms is het opstellen ervan helemaal niet nodig. Ja, dat klinkt raar uit de mond van een jurist. Ik weet zeker dat de gemeente Haaksbergen niet nogmaals onder dezelfde voorwaarden een vergunning voor een stunt met een monstertruck in het dorpscentrum zal geven. Dat hoeft niet per se met regels te gaan verbieden.'

In het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waar Nederland zich aan verbonden heeft als lid van de Raad van Europa, geldt een verplichting voor de overheid om onder omstandigheden in te grijpen als 'het recht op het privé-, familie- en gezinsleven' van burgers wordt geschonden, bijvoorbeeld als er onveilige situaties zijn ontstaan. 'Vooral Oost-Europese landen zijn regelmatig door de rechter op de vingers getikt, omdat ze onvoldoende oog hadden voor de veiligheid van dijken met grootschalige overstromingen en doden tot gevolg. Als overheid hadden ze er voor hun burgers moeten zijn, maar ze waren er niet.'

Bij de roep van VNG-voorzitter Jorritsma om een verbod op regels na een incident zet Nehmelman vraagtekens. 'Een dergelijk verbod houdt geen stand in de samenleving, als zich structureel incidenten voordoen waarbij doden te betreuen zijn en de overheid stelselmatig blijkt te hebben gefaald.'

Als er veel slachtoffers zijn, kan de aansprakelijkheid bovendien enorm zijn. Van geval tot geval zul je moeten beoordelen of nieuwe regels nuttig zijn.'

snappen uit die geestelijke gevangenis. 'Dat is inderdaad een sombere verwachting, maar ik bedoel het provocerend. Burgers kunnen en willen zelf best de verantwoordelijkheid dragen voor de veiligheid in hun wijk. Als ze dat doen, raken ze doordrongen van de complexiteit ervan. Gaat het dan een keer mis, dan zullen ze niet meteen naar de overheid wijzen. Mocht een bestuurder dan weke knieën krijgen onder druk van de media, dan hoop ik dat deze burgers zeggen: oké, *shit happens*, maar belast ons in hemelsnaam niet met nieuwe regels. Wij vinden zelf wel een andere oplossing en die zit niet in regelgeving.'

Een volgende uitdaging dient zich snel aan. Als op 1 januari 2015 de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten zijn beslag krijgt, is het cruciaal voor colleges van B en W en gemeenteraden zich voor te bereiden op de calamiteiten die zich onvermijdelijk gaan voordoen. 'De angst dat gemeenten de verkregen ruimte weer juridisch gaan dichttimmeren is niet denkbeeldig,' zegt Gerritsen. Vandaar zijn advies aan bestuurders, ambtenaren en raadsleden te gaan oefenen met reële cases. 'Alleen door te oefenen kweek je de veerkracht die nodig is om tijdens een echte calamiteit op een adequate manier te reageren.'

Volgens Rob-voorzitter Wallage vergt een nuchtere reactie op incidenten een vorm van professionaliteit die nog maar weinig bestuurders op kunnen brengen. Ook zijn advies luidt: training. Leer van goede en slechte praktijkvoorbeelden. Zelf zegt Wallage in zijn bestuurlijke loopbaan veelvuldig te hebben geoefend met calamiteiten. Nog een belangrijk advies: voer praktische spelregels en basisbeginselen in hoe een crisis aan te pakken. 'Stel met college en raad de procedure vast dat er niets wordt meegedeeld zolang niet eerst de feiten zijn onderzocht. Terughoudendheid geeft ook respect. Juist als emoties hoog oplopen.'

HANDELINGSREPERTOIRE

Helsloot is tevens voorzitter van de stichting Crisislab, een onderzoeksgroep op het gebied van crisisbeheersing en veiligheidsbeleid. Als onderzoeker was hij de afgelopen jaren nauw betrokken bij het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden, in de laatste fase ervan onder meer bij het opstellen van een handelingsrepertoire dat bestuurders en ambtenaren moet helpen proportioneel met risico's en incidenten om te gaan. Een belangrijke dempende kracht tegen disproportioneel handelen, benadrukt Helsloot, is aandacht voor de kosten van nieuwe regels en maatregelen. Dit illustreert de wetenschapper met het voorbeeld van de stenengooiers die vanaf een viaduct in Rijswijk in 2005 een dodelijk ongeval veroorzaakten. 'Al snel kwam de oproep om ongeacht de kosten op alle duizend viaducten over snelwegen in ons land hekken te plaatsen. Een prijskaartje van zo'n honderd miljoen euro. Een gedegen kosten-batenanalyse bracht aan het licht dat het veel effectiever en efficiënter is de omgeving van viaducten puin vrij te houden en alleen hekken te zetten op het beperkte aantal van zeventig viaducten waar nachtelijke uitgaansroutes over lopen.'

Helsloot is gecharmeerd van het Amerikaanse Office of Management and Budget (OMB), dat controleert of nieuwe plannen die in de Amerikaanse senaat komen, niet onnodig klauwen met geld kosten. Een vergelijkbare

institutie zou in ons land niet misstaan. In eigen land kennen we het integraal afwegingskader (IAK), een vragenlijst die bij het opstellen van nieuwe wetgeving beoordeelt of de regels wel nodig zijn, 'maar die exercitie zit te dicht op het beleidsproces,' zegt Helsloot.

NETVLIES

Nog een aspect dat zeker op het netvlies van bestuurders zou moeten staan, betoogt Helsloot, is het verkrijgen van inzicht in het fenomeen maatschappelijke onrust zelf. 'Maatregelen zouden vaak onafwendbaar zijn, omdat bestuurders roepen dat de maatschappelijke onrust hen daartoe dwingt. Onterecht. Als je die vermeende maatschappelijke onrust in kaart brengt, blijkt er bijna altijd slechts sprake te zijn maatschappelijke emotie. Mensen



willen erover praten, maar eisen helemaal geen maatregelen.' Om bestuurders hierop te wijzen, heeft het programma Risico's en verantwoordelijkheden het kennisdocument *Ongerust over onrust* uitgebracht. Helsloot heeft hieraan meegewerkt.

Ook het instrument van de risicovergelijking ziet Helsloot als erg waardevol. 'Daar kan een louterend effect van uitgaan. Rampen lijken uniek, maar een vergelijking met andere risico's kan een nuttige verbreding van het perspectief opleveren en de reacties na een incident binnen proportie houden. Waarom moet je opeens miljoenen investeren? Veel risico's zijn vergelijkbaar met de kans op bliksemslag. Daarom moet je ook voor die risico's niet meer investeren dan tegen bliksem. Een risicovergelijking is een prima middel om het gezonde boerenverstand van mensen te activeren.'

Een handelingsrepertoire kan nuttig zijn, reageert Chavannes, 'maar een protocol voor een incidentenstrategie kan een 'risico-regelreflex *light*' opleveren, als iedereen dat letterlijk gaat volgen. Bestuurders, politici en ambtenaren moeten zo'n protocol tot zich nemen, maar wel zelfstandig na blijven denken.' Net zoals de ambtenaar in Haaksbergen die de vergunning afgaf, zich in de show met de monstertruck had moeten verdiepen, geeft hij aan. 'Was het gezien de geringe afstanden wel verstandig de voorstelling op het dorpsplein te houden? Daar had hij met de deelnemers en de deskundigen over kunnen overleggen. De praktijk is de plek waar dingen goed gaan. Of niet.' ● PvdB

HOE KOMEN WE LOS VAN DE RISICO-REGELREFLEX?

HET ADVIES VAN JANTINE KRIENS, VOORZITTER DIRECTIERAAD VNG

'NEEM DE TIJD OM JE TE VERWONDEREN'

'Begin na een incident met verwondering. Creëer bewust ruimte om de context tot je te nemen. Een goed bestuurder neemt de tijd om zich te kunnen verwonderen over de gang van zaken. Ga praten met slachtoffers en hulpverleners, personen die direct bij het incident betrokken zijn. Zo krijg je oog voor de strategische details die van belang zijn om de gebeurtenis te duiden. Je maakt een verdiepingsslag die noodzakelijk is om op een verantwoorde manier met risico's om te gaan. Op die manier zorg je ervoor dat niet papieren rapporten maar de levendige werkelijkheid onderdeel wordt van het politieke debat.'

'In mijn tijd als wethouder in Rotterdam zei toenmalig burgemeester Opstelten altijd "besturen is op je handen zitten." En dat geldt zeker ook voor het omgaan met risico's en incidenten. In mijn portefeuille had ik onder meer de dak- en thuislozenopvang. Toen er iemand overleed in een hulpverleningsinstelling ben ik er zelf naar toe gegaan om me te laten informeren over wat er precies was gebeurd. Omdat ik dit verhaal zo scherp op mijn netvlies had staan, stond ik vele malen sterker tegenover de gemeenteraad die direct riep om strengere regelgeving.'

'Natuurlijk kan de druk van de media groot zijn. Dat zagen we onlangs nog bij het Friese Dantumadeel dat de voorpagina van de *Volkskrant* haalde vanwege een rechtszaak tegen de gemeente in het kader van de hervorming van de zorg. En vanaf 1 januari zullen incidenten omtrent de decentralisaties nog meer worden uitvergroot. Paniekvoetbal willen we voorkomen. Daarom zijn er bijvoorbeeld afspraken gemaakt tussen Rijk en gemeenten dat er bij incidenten een beroep kan worden gedaan op elkaars expertise. Ook zullen calamiteiten eerst worden besproken in het presidium, voordat ze in de volledige gemeenteraad worden behandeld.' .rw



BESTUURDERS WORSTELLEN MET RISICO-REDUCTIE

Ze schieten als paddenstoelen uit de grond in de participatie-maatschappij: initiatieven van burgers. Buurtmoestuinen op braakliggende gemeentegrond. Leegstaande panden van de gemeente waar activiteiten voor ouderen worden ontplooid. Maar wie is aansprakelijk als de moestuin vervuild blijkt? Of er brand uitbreekt in het leegstaande pand?

In 60 tot 70 procent van de maatschappelijke initiatieven is er nauwelijks risico wat betreft ongelukken, schade en aansprakelijkheid. Dat blijkt uit het onderzoek *Regel die Burgerinitiatieven* van Maarten Bosman en Mark Verhijde, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Gekeken werd hoe gemeenten omgaan met maatschappelijke initiatieven, als het gaat om het inschatten van risico's en aansprakelijkheid. Immers, de gemeente is eigenaar van de grond of het vastgoed waar het initiatief plaatsvindt en is dus aansprakelijk als er iets fout gaat.

'Vaak ontstaan er pas problemen als een initiatief groter wordt,' aldus Verhijde. Hij noemt het voorbeeld van een buurttuin, waar het eerste jaar alleen groente voor eigen gebruik wordt verbouwd. Het jaar erop willen de buurtbewoners hun groente verkopen in een winkeltje op het terrein.

Tseard Hoekstra, wethouder Openbare ruimte en Wonen in Alphen aan den Rijn, liep ook tegen zo'n probleem op toen inwoners hem vroegen of ze een leegstaand schoolgebouw mochten gebruiken voor een

'WE NADEREN HET PUNT DAT NEDERLAND OVERREGELD RAAKT'

kookclub voor alleenstaande ouderen. Hoekstra: 'Dan rijst de vraag: wie is waarvoor verantwoordelijk? De staat van het gebouw is niet slecht, maar ook niet optimaal. Wat als er brand uitbreekt? Of iemand gewond raakt? Maatschappelijk gezien is het fantastisch wat daar gebeurt, maar er zitten wel juridische haken en ogen aan.'

Hoekstra ging met zijn collega-wethouders van Vastgoed, Onderwijs en Wijken en Kernen om de tafel zitten hoe ze de kwestie moesten aanpakken. 'Uiteindelijk

hebben we afgesproken met de gebruikers dat ze een stichting oprichten die een huurovereenkomst sluit met de gemeente,' vertelt hij. 'Die stichting is verantwoordelijk voor de activiteiten in het pand. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de staat van het gebouw. Dat is voor ons de veilige route.'

Ook evenementen en tijdelijk gebruik van lege gebouwen en terreinen leveren vaak problemen op, blijkt uit het onderzoek van Binnenlandse Zaken. 'Tijdelijk gebruik stelt gemeenten vaak voor dilemma's,' stelt onderzoeker Verhijde. 'Op een pop-up-winkel voor één weekend laat menig gemeente dezelfde wet- en regelgeving los als op permanente winkels. Het pand moet brandveilig zijn, de technische installaties moeten up-to-date zijn. Als een pand al tien jaar leeg staat, wordt dat lastig. Maar gaat er iets fout, dan is de eigenaar wel aansprakelijk.'

Wethouder Hoekstra merkt het ook. 'We naderen het punt dat Nederland overregeld raakt,' stelt hij. 'Ik zie dat organisatoren van evenementen afhaken omdat ze financieel niet meer kunnen voldoen aan alle eisen. Ook mentaal is men het gedoe zat. De vraag is of we meer regels en wetten blijven maken of dat we accepteren dat er eens in de zoveel tijd iets misgaat.'

DWANGMATIG

'Het punt is dat er bij bestuurders doorgaans meer expertise en kennis over risico's zit dan bij de burger. En dat een gemeente die te veel ruimte geeft aan burgers op de vingers getikt kan worden door de inspectie,' verklaart Verhijde. 'Neem het voorbeeld van een trampoline die door buurtbewoners wordt neergezet. Het toestel is niet gekeurd volgens relevante wet- en regelgeving en dus mag het niet van de inspectie. Dat alles wordt gebruikt als excuus om burgerinitiatieven te sturen en in te perken. Gemeenten hebben een standaardreflex: gebeurt er ergens een ongeluk, dan vrezen ze voor herhaling in hun eigen gemeente en gaan ze nieuwe regels opstellen. Terwijl zij ook in gesprek kunnen gaan met burgers over veiligheid en risico's, zodat de participatiesamenleving echt een stapje verder gebracht wordt. Nu overheersen Amerikaanse gevoelens: angst voor claims en imago-schade.'

Ook wethouder Hoekstra worstelt met die vraag: meer of minder regels? 'Ik vind dat Nederland is



Project in Amsterdam-West waar buurtbewoners in plantenbakken groenten en kruiden verbouwen

doorgesloten met het juridisch dichttimmeren van initiatieven uit de samenleving. Vaak staat de preventie niet meer in verhouding tot het risico. Aansprakelijkheid is altijd het eerste wat ter tafel komt na een ongeluk. Dan is de consequentie automatisch dat bestuurders grijpen naar meer wetten en regels. En dat is bedrieglijk, want een risicoloze samenleving bestaat niet.'

De wethouder zou de teugels best wat willen laten vieren: 'Denk aan minder strenge brandveiligheidseisen dan gebruikelijk bij een gebouw dat maar een paar uur in de week gebruikt wordt. Als het om activiteiten van burgers op één locatie gaat, kun je die ruimte wel geven, maar een gemeente heeft vaak tientallen panden in bezit, dan kun je niet zoveel risico nemen. De conclusie is helaas dus dat er weinig ruimte is, juist omdat een gemeentebestuur bang is voor de consequenties als het misgaat.'

OBSTAKEL

Regelgeving of niet, de burger laat zich niet tegenhouden, blijkt uit het onderzoek van Bosman en Verhijde. Dat komt enerzijds doordat er vaak hoogopgeleide burgers betrokken zijn bij initiatieven: ze begrijpen dat ze verzekeringen en vergunningen moeten regelen. Verhijde: 'Bovendien hebben burgers door sociale media en internet nieuwe instrumenten tot hun beschikking en veel meer het gevoel dat ze iets wezenlijks kunnen bijdragen dan tien of twintig jaar geleden. Maar de juridische rompslomp wordt wel vaak als een obstakel gezien.'

Zijn advies aan gemeentebestuurders: 'Begin met het regelen van de belangrijkste zaken, zoals brandveiligheid. Dat geeft partijen de tijd om te zoeken naar partners die

kunnen helpen, zodat een initiatief op termijn voldoet aan alle wet- en regelgeving.' Denk ook aan het aantrekken van ervaren mensen, adviseert Verhijde. Een ex-brandweerman, een oud-politieagent. 'De ervaring is dat de gemeente dan meer vertrouwen heeft in het project en zich coulanter opstelt.'

Een goed gesprek met de gemeenteraad over de ruimte die er is, wil soms ook helpen. 'Geef als gemeente ook goede voorlichting,' zegt Verhijde. 'Wat vaak wringt bij maatschappelijke initiatieven is dat de kennis

'NU OVERHEERSEN ANGST VOOR CLAIMS EN IMAGOSCHADE'

over wet- en regelgeving bij experts zit zoals juristen, veiligheidsdeskundigen, terwijl niet-deskundigen het uitvoerende werk doen. Leg uit waarom brandveiligheid belangrijk is, waarom er een vergunning moet komen, et cetera. Ook kennisuitwisseling met initiatiefnemers van soortgelijke projecten elders is belangrijk. Dát zouden wethouders moeten stimuleren en ondersteunen.'

Is wethouder Hoekstra nog wel blij als zich weer een groep burgers meldt met een mooi plan? 'Ja, ik blijf initiatieven vanuit de samenleving enorm belangrijk vinden. De ondersteuning ervan is een van de bestaansredenen van een gemeentebestuurder. Ik span me graag in om die initiatieven soepeler te laten verlopen.' ● FdR

VERDER LEZEN?

bit.ly/regeldieburgerinitiatieven

DE RISICOREALISTISCHE BURGER EN DE ZORGELIJKE OVERHEID

Er is een discrepantie tussen wat de burger als een aanvaardbaar risico beschouwt en de overheid als die in de risico-regelreflex schiet. Uit onderzoeken en praktijkvoorbeelden blijkt dat er – onder voorwaarden – ruimte is om zaken te doen met de ‘risicorealistische burger’. Een bloemlezing.

Illustratie: Sebe Emmelot

DE RISICOREALISTISCHE BURGER

De burger blijkt het tegenovergestelde van ‘risico-intolerant’, mits aan een aantal basisprincipes is voldaan. Een daarvan is gelijke monniken, gelijke kappen: risico's dienen eerlijk over de bevolking verdeeld te zijn. Een andere is dat er transparant over risico's gecommuniceerd wordt.

MEER AANDACHT VOOR DE JEUGDZORG

Een onderzoek door Crisislab in opdracht van BZK naar de mening van ‘gewone’ Nederlanders en (pleeg)ouders met kinderen in de jeugdzorg gaf een verrassend beeld. In ruime meerderheid waren beide groepen bereid om extra belasting te betalen voor een goede jeugdzorg. Bijna niemand zou dat geld als minister echter steken in de preventie van incidenten zoals Savanna. Integendeel: er zouden minder veiligheidsmaatregelen getroffen moeten worden, er zou meer ruimte moeten komen voor jeugdzorghulpverleners en vooral ook meer moeten worden vertrouwd op (pleeg)ouders. Terecht was de risico-inschatting dat kinderen in de jeugdzorg veel meer risico lopen om in criminaliteit of drugsgebruik te vervallen dan op de vreselijke incidenten die het nieuws halen.

RISICO'S IN DE DRECHTSTEDEN

Door de kernen van de Drechtsteden loopt een spoorbaan waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Bovendien liggen delen, zoals de oude kern van Dordrecht, buitendijks. Ze hebben dus een verhoogd overstromingsgevaar, een situatie die zich in december 2013 voordeed. Toch is de plaatselijke bevolking daar opvallend nuchter over, zoals bleek uit een onderzoek dat BZK en de Drechtsteden (Dordrecht, Zwijndrecht, Alblasserdam, Papendrecht en Sliedrecht) gezamenlijk lieten uitvoeren. Het geënquêteerde publiek was in ruime meerderheid van mening dat mensen ervoor mogen kiezen buitendijks te wonen met een verhoogd risico, maar dan ook zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid en eventuele schade. Van degenen die buitendijks wonen, deelt een kleine meerderheid zelf ook die laatste opinie. Voor zowel het overstromingsrisico binnendijks als het gevaar op een spoorongeval met gevaarlijke stoffen vond een ruime meerderheid van zowel betrokken als niet betrokken Drechtstedenaren dat er niet extra geïnvesteerd moest worden in extra preventieve maatregelen, maar men vond wel dat na een ongeval de overheid ruimhartig de schade moest vergoeden.



KRACHTEN ROND DE RISICO-REGELREFLEX

De risico-regelreflex leidt niet altijd tot disproportionele maatregelen, maar het is wel een zeer herkenbare valkuil voor bestuurders. Naar aanleiding van een risico of een incident worden in het publieke debat vaak krachten zichtbaar die een aanjagend effect hebben op haastige of eenzijdige maatregelen, zoals:

- Bestuurlijke en politieke daadkracht.
- De overtuiging dat burgers niet redelijk kunnen omgaan met risico's.
- De opvatting dat veiligheid boven al het andere gaat.
- Het gebruik van veiligheidsargumenten als camouflage voor een ander belang.

Daar tegenover kan de bestuurder een of meer dempende krachten in werking stellen. Na een incident bijvoorbeeld:

- Empathie zonder meer.
- Geen veranderingen aankondigen voordat de feiten op tafel zijn.

Dempende krachten in discussies over risico's die niet direct na een incident plaatsvinden:

- Het inzicht dat burgers vaak redelijk kunnen omgaan met risico's.
- Een resterend risico erkennen, dus niet wegwuiven omdat het aantoonbaar heel klein is.
- Duidelijkheid over de bestuurlijke afweging met andere waarden dan veiligheid.

DE LES VAN BARENDRECHT

Op 4 november 2010 besloot toenmalig minister Verhagen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie dat vanwege het ontbreken van lokaal draagvlak de plannen van de NAM-Shell om onder Barendrechtse bodem CO₂ op te slaan geen doorgang vinden. Een uitgebreide campagne om de Barendrechtse te overtuigen van het 'kleine risico' was niet succesvol. Juist door erop te hameren dat het risico acceptabel is omdat het erg klein is, werd de achterdocht van de bewoners gevoed. Beter verging het de plannen voor ondergrondse gasopslag bij Bergen en Alkmaar. Daar werd erkend dat er ondanks uitgebreide veiligheidsmaatregelen toch een bepaald risico overblijft. Als compensatie werden nuttige dingen voor de regio gedaan, zo kwam het hoofdkantoor van het gasbedrijf uit Abu Dhabi naar Alkmaar. Dat gasbedrijf stelde zich uiteraard ook aansprakelijk voor alle schade: wie profiteert van het risico, moet dat ook mede dragen. Dit leidde tot een grotere acceptatie in Noord-Holland dan in Barendrecht.

LEGIONELLA

Proportionaliteit laat het vaak afweten als de overheid in de risico-regelreflex schiet. Neem de legionella-uitbraak in Bovenkarspel in 1999, die 32 mensen het leven kostte. Er werden drastische maatregelen afgekondigd voor waterinstallaties in alle bedrijven, organisaties en instellingen. Ook instellingen waar geen noemenswaardig risico was, zoals sportverenigingen, en zelfs bedrijven als de Hoogovens (Tata Steel) met installaties waar geen mens in de buurt kwam, moesten diep in de buidel tasten. De maatregelen zijn in de loop der jaren fors teruggeschroefd. Toch bedragen de maatschappelijke kosten nog altijd tientallen miljoenen per jaar voor maatregelen met een zeer beperkt effect, zoals de verplichte jaarlijkse legionellacontrole in slanghaspels (die alleen bij brand gebruikt worden). Hier is ook een ander verschijnsel zichtbaar: gespecialiseerde legionella-preventieadviseurs adviseren bovenwettelijke maatregelen waardoor onwetende laag-risico instellingen op kosten worden gejaagd.

Bronnen: Kennisdocument Ongerust over onrust?, ministerie van BZK (2014); Rapport Risico's en incidenten in de jeugdzorg, Crisislab (2014); Rapport Risico's en gevaren in de Drechtsteden, Crisislab (2014); Jaarboek 2013, Nationaal Netwerk Risicomanagement (2014); Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien, ministerie van BZK (2012); Legionellapreventie bij scholen, kantoren en andere niet-prioritaire locaties niet nodig - interpretatie zorgplicht Drinkwaterwet, H2O-Online (2014); Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden, Crisislab (2015). Deze en meer publicaties over verantwoord risico nemen vindt u op www.risicoregelreflex.nl.

‘GOED DAT WE ZO SNEL KONDEN SCHAKELLEN’

Toen bekend werd dat Volkert van der Graaf Apeldoorn tot zijn domicilie had gekozen, stond burgemeester John Berends voor een opgave met een hoge kans op escalatie. In Alkmaar vond burgemeester Piet Bruinooge het niet langer verantwoord maatschappelijk kapitaal in te zetten voor beveiliging van voetbalwedstrijden. Twee burgemeesters en hun adviseurs over opereren onder hoge druk.

HET WAS VOORAL EEN KWESTIE VAN COMMUNICATIE

Het afgelopen jaar kreeg burgemeester John Berends van Apeldoorn met een uitzonderlijke kwestie te maken. Het ministerie van Veiligheid en Justitie kwam medio mei met het verzoek of Volkert van der Graaf in Apeldoorn kon komen wonen. Dat kon risico's met zich mee brengen en was dan ook iets om over na te denken, vond de burgemeester.

‘Het was een vraag en ik had er absoluut nee tegen kunnen zeggen,’ vertelt hij. ‘Maar ik ben begonnen met een paar dagen bedenktijd om na te gaan hoe ik er tegenover stond en waar de vraagstukken zaten. Vervolgens heb ik er vertrouwelijk met bestuursadviseur Wiel Waelen over gesproken. Daarna heb ik zelf de beslissing genomen.’

Hoe die beslissing is uitgevallen weet inmiddels iedereen (Van der Graaf woont inderdaad in Apeldoorn), maar er moest heel wat gebeuren voor het zover was. Berends: ‘We hebben de driehoek met de hoofdofficier van justitie en de chef van de politie-eenheid Oost-Nederland

‘IK BEN BEGONNEN MET EEN PAAR DAGEN BEDENKTIJD’

uitgebreid tot een vierhoek met een vertegenwoordiger van het NCTV. We wilden de club zo klein mogelijk houden, ook omdat er nog een aantal stappen volgden. Van der Graaf kwam eerst op proef een paar keer naar Apeldoorn voorafgaand aan zijn – op dat moment nog eventuele – definitieve vestiging. Daarna heb ik het presidium van de raad op de hoogte gebracht; ik heb de fractievoorzitters niet om toestemming gevraagd, alleen vertrouwelijk geïnformeerd. Dat leverde, ook non-verbaal, het signaal op dat ze het goed vonden.’

Vervolgens is er een – tamelijk globaal – draaiboek opgesteld, maar belangrijker was de onderlinge communicatie op het stadhuis, vertelt bestuursadviseur Waelen. ‘We hebben veel met elkaar gepraat over dilemma's, wat je wel en niet moet doen. Dat leidde ertoe dat

iedereen zich in het uiteindelijke plan kon vinden en zijn rol oppakte.’

NUCHTER

Het spannendste was in die periode of Van der Graaf ergens in de stad zou worden gespot. Gelukkig kwam het nieuws pas naar buiten op het tijdstip dat de gemeente had gekozen. Berends: ‘Het plan rond de definitieve vestiging was vooral een communicatieplan. Toen het in juni zover was, hebben we de dag nadat Van der Graaf zich in Apeldoorn had ingeschreven de gemeenteraad en de inwoners in de buurt waar hij ging wonen per brief op de hoogte gebracht. Dat ging om zo'n 350 adressen. Vervolgens hebben we op een bewonersbijeenkomst onze beweegredenen toegelicht en daarna een persconferentie gehouden.’

Het leidde tot de verwachte emoties, maar die bleven beperkt tot de media, vooral de sociale media. De bewoners bleken opmerkelijk nuchter op het nieuws te reageren. ‘We hadden wel ingeschat dat de spankracht van de bewoners groot genoeg zou zijn. Wat daarbij zeker heeft geholpen is dat we begrip hebben getoond voor hun zorgen en ongerustheid over wat er zou kunnen gebeuren,’ stelt Waelen.

En eigenlijk was dat alles, want daarna was alle commotie verrassend snel over. Het bleek allemaal een soort strovuurtje. Zelfs de verwachte demonstratie is uitgebleven, er zijn geen problemen rond openbare orde en veiligheid geweest. Berends: ‘We hebben voorgesteld later nog een keer een bewonersbijeenkomst te houden, maar daar bleek geen behoefte aan te zijn. We zijn wel op het vinkentouw gebleven, de vierhoek is tot en met de zomervakantie bijeen gekomen. Inmiddels verkeren we in ruststand.’

Terugblikkend valt het de burgemeester vooral op dat het na-ijleffect beperkter was dan hij had verwacht. Hij is tevreden over de manier waarop alles is verlopen. ‘We hadden binnen de vierhoek hele directe lijnen met elkaar en de chemie tussen de groepsleden was goed. Natuurlijk, er gaan echt wel eens dingen mis, maar het is toch een groot goed dat we in het openbaar bestuur bij een crisis zo snel kunnen schakelen.’ ● MvdT



Liefhebbers onderweg naar een voetbalfeestje van AZ

IEDEREEN BEVEILIGT ZIJN EIGEN FEESTJE

Bij de wedstrijden van de Alkmaarse voetbalclub AZ was begin deze eeuw steeds meer politie-inzet nodig. Het aantal politie-uren steeg van ruim 4600 in het seizoen 2002/2003 naar meer dan 12.000 in het seizoen 2005/2006. Dat het zo niet langer kon was de in 2007 aangetreden burgemeester Piet Bruinooge dan ook al snel duidelijk.

‘Een van de eerste wedstrijden die ik als burgemeester meemaakte was een bekerwedstrijd tegen MVV. Daar was wat gedoe bij en dat escaleerde bij het verschijnen van de politie,’ vertelt hij. ‘Ik heb toen niet ineens een geweldige gedachte gehad of een beleidslijn ontwikkeld, maar ik vond dat we niet langer maatschappelijk kapitaal in moesten zetten voor een spelletje, een commerciële activiteit waar geld mee wordt verdiend.’

Het heeft geleid tot de huidige beleidslijn van de gemeente: in principe is alles mogelijk, maar je regelt alle zaken voor je feestje zelf, inclusief de beveiliging. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar het voetbal, maar Bruinooge benadrukt dat dit voor alle evenementen geldt. ‘We hebben volgend jaar op Koningsdag hier voor de derde keer het evenement Slam FM waar 25.000 jongeren op afkomen. Ook daarbij moet de organisatie de beveiliging zelf regelen.’

Een goed idee, maar vanwege de risico's is het niet iets dat je zomaar invoert. Gemeentelijk veiligheidsadviseur en voetbalcoördinator Arjen van Schouten: ‘We hebben hier in het begin dan ook stevige discussies over het nieuwe beleid gehad, maar we zijn naar elkaar toe gegroeid. Inmiddels is er een goede beleidsmatige afstemming tussen gemeente, politie en AZ.’

Door goed met elkaar samen te werken is het gelukt de politie-inzet bij het voetbal sinds 2007 stapje voor stapje te verminderen. In het stadion regelt AZ alles zelf, onder meer met stewards. De politie is alleen buiten aanwezig voor het regelen van het verkeer. Ook worden zo nodig flankerende maatregelen genomen, zoals verplicht combivervoer. Bij bezoeken van ‘rustige’ clubs is dat niet

nodig. Als er kaarten over zijn voor een wedstrijd tegen zo'n club, dan mag AZ die vrij verkopen.

Goed gedrag wordt ook beloond door bijvoorbeeld vergunning te verlenen om de wedstrijd om 14.30 uur te laten beginnen in plaats van om 12.30 uur. Bruinooge legt uit waarom: ‘Dat is commercieel veel interessanter, er wordt dan in de skyboxen eerst een lunch geserveerd en de

‘WE MOESTEN NIET LANGER MAATSCHAPPELIJK KAPITAAL INZETTEN VOOR EEN SPELLETJE’

mensen blijven na afloop wat drinken. Anderzijds moet je als je later begint rekening houden met indrinken voor de wedstrijd. Als er daardoor gedoe ontstaat, dan beginnen de wedstrijden volgend jaar weer om 12.30 uur. Ik wil AZ overigens een compliment geven, na wat gemopper in het begin hebben ze hun zaakjes nu perfect voor elkaar.’

PROBEREN

Ondanks alles is politie-inzet in sommige gevallen niet te voorkomen. Als Ajax en Feyenoord komen is er sprake van B-wedstrijden met een verhoogd risico, maar de burgemeester wil ook dan liefst geen politie-inzet. Van Schouten: ‘Hoe professioneler een club is georganiseerd, hoe beter ze de supporters in de hand hebben. In de eerste divisie is dat allemaal wat minder goed op orde.’ Overigens blijft ook bij een risicowedstrijd de politie altijd buiten het stadion.

Bruinooge vat de afgelopen zeven jaar samen: ‘Het is een kwestie van proberen. Ik wil niet de burgemeester zijn die alleen maar zegt “dat mag niet”, maar ik wil wel dat alles in overleg gaat. Als bijvoorbeeld de KNVB eenzijdig iets anders besluit dan we hadden afgesproken word ik link. Ik kan geen garantie geven dat het altijd goed gaat, maar ook bij risicowedstrijden wil ik niet weer beginnen met die flauwekul van politie te paard en ME. Ik kan aan iemand die is overvallen niet uitleggen dat er geen onderzoekscapaciteit is omdat er zoveel politiemensen nodig waren bij het voetbal.’ ● MvdT

HANDREIKING OVERHEDEN ZET RISICO'S IN PERSPECTIEF

VAN SCHIJNVEILIGHEID NAAR RATIONALITEIT

Risico's moeten zoveel mogelijk voorkomen worden, maar niet ten koste van alles. Het ministerie van BZK maakte samen met de 36 grootste gemeenten een handreiking waarin risico's in perspectief worden gezet. Ook de provincie Noord-Brabant zoekt een bredere kijk op risico's. 'We moeten een beetje meer het boerenverstand gebruiken.'

Toen Johan van den Hout nog wethouder was in Tilburg, werd er in een woonwijk een nieuwe kinderboerderij gepland, op zo'n vijfhonderd meter van de snelweg. De bouwvergunning werd nooit afgegeven, omdat er ooit was afgesproken dat vijfhonderd meter te dichtbij was – de afstand moest minstens zeshonderd meter zijn. Want wat als er op de snelweg een vrachtwagen met gevaarlijke lading zou ontploffen? Dan is een dichtbij gelegen kinderboerderij een kwetsbare plek. 'We vonden dat achteraf toch een beetje overdreven,' blikt Van den Hout terug.

De SP'er is nu gedeputeerde Ecologie en Handhaving in Noord-Brabant en presenteerde eerder dit jaar het nieuwe externe veiligheidsbeleid van de provincie voor de komende jaren. Daarin staat niet langer alleen het zoveel mogelijk inperken van gevaren centraal, maar moeten bestuurders een brede afweging maken, waarin alle voor- en nadelen zo goed als het kan worden meegewogen. Minder emotie in het debat, meer rationaliteit. Immers: gevaar is op voorhand nooit volledig in te dammen.

In Nederland is altijd veel aandacht geweest voor het blijven verkleinen van risico's. Maar er komt een moment dat nieuwe veiligheidsmaatregelen de samenleving

financieel en maatschappelijk zoveel kosten dat verder ingrijpen buitenproportioneel is en het effect marginaal. 'Het is goed om te beseffen dat interventies ten behoeve van veiligheid soms negatief uitwerken op maatschappelijk gewenste activiteiten,' schrijft Noord-Brabant in het nieuwe beleidskader. De provincie wil de discussie over de toelaatbaarheid van veiligheidsrisico's voeren 'met een open oog voor het feitelijke saldo van positieve en negatieve effecten.'

AFWEGING

Maar wie bepaalt waar die grens ligt tussen proportioneel en buitenproportioneel, en op basis van welke criteria? Die afweging ligt uiteindelijk bij een bestuurder, zegt Van den Hout. Maar die moet veel meer factoren meewegen dan alleen het risico zelf: biedt de maatregel geen schijnzekerheid, bijvoorbeeld? En hoe zit het met de acceptatie van risico's door de burger?

De provincie heeft het beleid zo opgeschreven dat niet alleen provinciebestuurders er wat aan hebben, maar ook de gemeentebesturen. Noord-Brabant wil voor hen duidelijk maken dat er in het risicobeleid 'veel meer vrijheidsgraden zitten dan bestuurders nu weten en durven te hanteren', aldus Van den Hout. 'Het is een oproep om die vrijheid te gebruiken.'

Neem de Tilburgse kinderboerderij. Als er een vrachtwagen ontploft en een gifwolk zich verspreidt in de richting van de kinderboerderij, dan is dat natuurlijk gevaarlijk. 'Maar,' zegt Van den Hout, 'zo vaak gaat het helemaal niet fout, en als het fout gaat gebeurt er vaak niet zoveel. Daar staat tegenover dat een kinderboerderij goed is voor de hele wijk. Dan kan je als bestuurder kiezen: óf hij komt er niet, óf je maakt een wat meer relaxte afweging.'

Ook buiten Noord-Brabant verandert de houding ten opzichte van ongelukken en gevaren. In januari presenteert het ministerie van Binnenlandse Zaken een handreiking aan wethouders waarmee ze risico's beter kunnen inschatten en met elkaar vergelijken. 'De handreiking levert de bestuurder het type argument op dat hij daarin kan gebruiken,' zegt Jop Fackeldey. Hij is namens de PvdA wethouder in Lelystad en was voorzitter van een commissie die namens de 36 grootste gemeenten

(verenigd in de G32) over het document meedacht. Een voorbeeld uit de handreiking. Gemiddeld sterft er in een stad met vijftigduizend inwoners jaarlijks één persoon bij een fietsongeluk. Als de gemeente fietshelmen verstrekt en het dragen ervan verplicht, wordt dat aantal gehalveerd. Maar die helmplicht kost de stad jaarlijks een miljoen euro. Is die investering het waard?

SCHIJNVEILIGHEID

'Dat is uiteindelijk van heel veel factoren afhankelijk,' zegt Fackeldey. 'Bij het verplichten van fietshelmen moet je je ook afvragen of het geen schijnveiligheid oplevert, of gemeenten de capaciteit hebben om te handhaven en of er maatschappelijk draagvlak voor is.' Dat soort afwegingen moet uiteindelijk door het stadsbestuur genomen worden, stelt Fackeldey. Maar nog te vaak worden dat soort overwegingen beslecht met het emotionele argument dat elke dode er één te veel is. De handreiking zet het risico in perspectief en moet dergelijke emoties uit de discussie halen. Ze is 'geen panacee voor risicomijdend gedrag,' zegt Fackeldey, 'maar kan wel helpen bij de afweging of een maatregel wel of niet genomen moet worden.'

Belangrijke term uit de handreiking: *years of lost life*. Ofwel: hoeveel levensjaren gaan er verloren wanneer er toch iets gebeurt, en wat kost een maatregel per gewonnen levensjaar? 'Het probleem is dat het moeilijk is dat soort termen uit de wetenschappelijke context te halen en in de gemeenteraad uit te leggen,' zegt Fackeldey. 'Daar is elk risico er één te veel. In de handreiking bieden we een taal aan

'WE MOETEN DIE NORMEN MINDER RIGIDE HANTEREN'

waarin een bestuurder kan uitleggen dat risico's er altijd zijn en dat je nooit alle risico's kunt verkleinen. Je kan wel sturen op effect, maar dan moet je de ene maatregel vergelijken met de andere. Ook dat kan je niet objectiveren, maar het levert wel een perspectief op dat breder is dan het eendimensionale "risico's moet je altijd beperken." Zo zou een wethouder die moet besluiten over de komst van een gevaarlijke chemische fabriek moeten meewegen dat die naast het kleine risico op ontploffen ook banen oplevert.

Het voordeel van deze benadering voor een wethouder is dat hij, als er toch wat misgaat, kan aantonen 'dat er een afweging is gemaakt, en dat er geprobeerd is de risico's te verzachten en dat wat er overbleef voldoende was om het toch te doen,' aldus Fackeldey. 'Dat zal altijd de redenering moeten zijn.'

Daar is Van den Hout in Noord-Brabant het mee eens. 'Burgers snappen ook wel dat de risicoloze samenleving niet bestaat,' zegt hij. 'Die zijn niet zo bang als bestuurders soms denken. Ze nemen elke dag risico, door op een keukentrapje te gaan staan of met de auto naar het werk te gaan. We hebben geprobeerd om een normenstelsel in te stellen, maar dat heeft geleid tot een extreme stapeling van veiligheidsnormen. We moeten die normen minder rigide hanteren en een beetje meer het boerenverstand gebruiken, zoals burgers dat thuis ook doen. Niet een nieuwe grens trekken, maar de grens ter discussie stellen.' ● RvdD

HOE KOMEN WE LOS VAN DE RISICO-REGELREFLEX?

HET ADVIES VAN **RUUD VAN BENNEKOM**,
DIRECTEUR NEDERLANDS GENOOTSCHAP
VAN BURGEMEESTERS

'MAAK AFWEGINGEN INZICHTELIJK'

'Burgemeesters zijn vaak het eerste aanspreekpunt voor burgers, zij zijn het gezicht van de gemeente en worden dan ook vaak geconfronteerd met de risico-regelreflex. Zij gaan over de openbare orde en veiligheid, domeinen waar dit fenomeen zich manifesteert. Kijk maar naar de Gemeentewet. Zo'n vijftien jaar geleden stond dit onderwerp er in zes zinnen beschreven, inmiddels beslaat het al zo'n drie à vier pagina's.

'Ondanks de roep om nieuwe maatregelen zouden bestuurders zich continu moeten afvragen of er wel echt nieuwe wet- en regelgeving nodig is. Incidenten zijn – in vele gevallen – de uitzondering op de regel. Het huidige beleid is er niet voor niets. Daarbij is het wel van belang dat je inzichtelijk maakt, tegenover de burgers en de gemeenteraad, welke afwegingen ten grondslag liggen aan de beslissing om geen nieuwe regels in te voeren.

'Men schiet vaak in de risico-regelreflex omdat er georganiseerd wordt vanuit wantrouwen. Bij de decentralisaties zullen we extra waakzaam moeten zijn en moeten oppassen voor de zucht naar monitoring, zowel vanuit de bestuurslagen als vanuit de gemeenteraad. Professionals moeten de ruimte krijgen om de hulpvraag vast te stellen. Naast alle protocollen en standaarden moet er ruimte blijven voor maatwerk, vertrouwen is daarvoor van essentieel belang.

'De VVD bereidt nu een wetsvoorstel voor om woonoverlast tegen te gaan. Daarmee wordt een verantwoordelijkheid van burgers weggehaald uit het publieke domein en neergelegd bij de gemeente. Maar is het wel aan de overheid om hier in actie te komen? Ook die vraag dient gesteld te worden. Vaak luidt het antwoord namelijk ontkennend. Als bestuurders te veel moeten handhaven kunnen zij simpelweg de verantwoordelijkheid voor de risico's niet meer nemen. Bovendien maak je burgers daarmee verantwoordelijkheidsonbekwaam.' -rw



DE VERGELIJKING VAN RISICO'S

De handreiking *Bestuurlijk balanceren* gaat onder meer in op de manier waarop bestuurders risico's met elkaar kunnen vergelijken en verwijst daarbij naar het rapport *Risico's in perspectief*. Beide worden gepresenteerd op 22 januari 2015 tijdens de conferentie En plein public! Besturen met risico's.

HET OORDEEL VAN HANS ALDERS

PARLEMENT HINKTE OP TWEE GEDACHTEN BIJ TOESLAGENFRAUDE

Ex-minister van Vrom Hans Alders schreef het voorwoord bij een boek met 27 praktijkgevallen waarin de gevolgen van de risico-regelreflex manifest werden. We legden de oud-bewindsman drie van die affaires voor en vroegen om zijn oordeel. Casus twee: de val van staatssecretaris Weekers van Financiën als gevolg van het Bulgaarse fraudeschandaal.

In april 2013 wordt bekend dat er in Nederland mogelijk honderden Bulgaren frauderen met uitkeringen. De Bulgaren schrijven zich in Nederland met een vals huurcontract in en vragen met behulp daarvan zorg- en huurtoeslagen aan bij de Belastingdienst. Ze ontvangen die vervolgens zonder problemen omdat het toeslagensysteem op vertrouwen is ontworpen: wie een toeslag aanvraagt, ontvangt die meteen zodat de rekeningen betaald kunnen worden. Controle vindt pas achteraf plaats.

Staatssecretaris Weekers van Financiën had eerder als maatregel tegen deze vorm van 'systeemfraude' besloten dat burgers en bedrijven nog maar één rekeningnummer mogen gebruiken voor de uitbetaling van alle toeslagen en teruggaven. De Kamer ging daar al eind 2011 mee akkoord, maar de maatregel was nog niet van kracht. Verder wil de staatssecretaris afzien van een voorschot bij het ontbreken van actuele adresgegevens, een beslistermijn van dertien in plaats van acht weken om controle mogelijk te maken en niet langer een toeslagvoorschot te verlenen bij een waarschuwingssignaal van de gemeente. Dat maakt het toeslagensysteem weliswaar fraudebestendiger, maar heeft als nadeel dat het minder klantvriendelijk is: mensen moeten langer op hun geld wachten. Het is het bekende verhaal dat 'de goeden onder de kwaden moeten lijden'.

In het debat hierover is de Tweede Kamer kritisch over het effect; de staatssecretaris krijgt een motie van wantrouwen aan de broek die door veel oppositiepartijen wordt gesteund. Hij

kondigt een nog hardere aanpak aan. Het alsnog invoeren van de één rekeningnummermaatregel in december 2013 verloopt vervolgens problematisch, duizenden mensen ontvangen hun toeslagen te laat. Het is een ongewenst neven-effect van een maatregel waar de Kamer eerder zelf mee heeft ingestemd.

In een nieuw Kamerdebat biedt de staatssecretaris zijn excuses aan, vooral over zijn opmerking dat het aan de mensen zelf ligt omdat ze de juiste informatie te laat zouden hebben aangeleverd. Er komt opnieuw een motie van wantrouwen; hoewel niet duidelijk is of die het zal halen, treedt Weekers aan het eind van het debat af. Er is wat hem betreft bij te veel partijen twijfel of hij wel daadkrachtig genoeg is om de problemen bij de Belastingdienst aan te pakken.

TWEE GEDACHTEN

'Je ziet hoe moeilijk het is vanuit zo'n situatie op iets anders terug te vallen,' reageert Hans Alders. Het lijkt in dit geval al vanaf de eerste stap verkeerd te zijn gegaan, analyseert hij. 'Als je niet wilt dat er gefraudeerd wordt, dan

'DE KAMER HEEFT NIET CONSEQUENT GEHANDELD'

richt je je organisatie daarop in en neem je voor lief dat de behandeling van de aanvragen tijd kost. De Tweede Kamer zwalkt echter heen en weer tussen klantgerichtheid en controleren, er is niet consequent gehandeld.' Het uiteindelijke resultaat is dat het van kwaad tot erger is gegaan, mede doordat de Belastingdienst niet goed op de situatie was ingericht.

Dat het aftreden van de staatssecretaris waarschijnlijk mede het gevolg was van eerdere ergernissen in de Kamer over zijn optreden doet daar niets aan af, vindt Alders. 'De Kamer bleef in deze kwestie hinken op twee gedachten, terwijl het hier toch heel duidelijk van tweeën één is.' ● MvdT

BESTUURDERS KUNNEN DEMPENDE KRACHTEN ACTIVEREN

RISICO-REGELREFLEX GAAT ROND ALS EEN LOPEND VUURTJE

Het programma Risico's en verantwoordelijkheden bedacht een nieuw woord voor de bestuurlijke valkuil om op gevaren en incidenten reflexmatig te reageren met nieuwe, soms disproportionele veiligheidsmaatregelen. 'Inzicht in de risico-regelreflex zorgt voor betere afwegingen van bestuurders en ambtenaren.'

Het is een karakteristieke term die blijft hangen en hij allitereert goed,' zegt Jan van Tol. Het woord 'risico-regelreflex' (RRR) werd in mei 2010 gemunt door bestuurskundige Margo Trappenburg in een essay dat ze schreef voor het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden. Programmaleider Van Tol lanceerde de term heel bewust voor een groter publiek op de Dag van het Risico, in diezelfde maand. 'Het is verrassend te zien hoe het begrip aanslaat. Mensen weten meteen waar je het over hebt. Na de aha-erlebnis hoor ik dan vaak: "wat goed dat daar wat aan gedaan wordt". Het onderwerp lag te sluimeren, te wachten eigenlijk tot iemand het oppakte.'

Van Tol kreeg in 2009 de opdracht 'de schommelende vraag' naar toezicht te onderzoeken. 'Bij een incident is de roep om maatregelen enorm, en daarna – als het een tijdje rustig is – vraagt men zich weer af waarom er zoveel toezicht is.' Het leidde uiteindelijk tot een vierjarig programma waarin het onderwerp verbreed is naar het domein van beleid en bestuur. De risico-regelreflex, die over meer gaat dan de productie van nieuwe wet- en regelgeving na incidenten, was daarbij het vertrekpunt. Van Tol: 'De RRR omvat ook de aanscherping van toezicht en het opstellen van nieuwe normen, uitvoeringsmaatregelen of systeemveranderingen die worden doorgevoerd na incidenten.'

Dat de omgang met risico's lastig is, blijkt ook uit de vele verwante begrippen die de disproportionele omgang met risico's pogen te omschrijven. Incidentalisme, medialogica, de gulzige overheid, voorzorgcultuur en 'pech moet weg' zijn omschrijvingen die de afgelopen tien jaar

opdoeken. Volgens de programmaleider zijn het allemaal benamingen voor min of meer hetzelfde fenomeen, of een aspect of oorzaak ervan: 'In de term RRR komen die begrippen allemaal samen.' Inmiddels ziet hij het begrip ook steeds vaker opduiken in de media en de debatten in

'HET ONDERWERP LAG TE SLUIMEREN TOT IEMAND HET OPPAKTE'

het parlement. Van Tol: 'In discussies over de gedecentraliseerde jeugdzorg gaat het begrip rond als een lopend vuurtje.'

DEMPENDE KRACHTEN

De afgelopen vier jaar is het verschijnsel uitvoerig bestudeerd en geagendeerd. 'Het gaat over de spanning tussen feitelijke risico's op allerlei terreinen, veronderstellingen over hoe burgers daar tegenover staan en politieke retoriek. Daarom hebben we de focus verbreed. Behalve het domein van de fysieke veiligheid betrekken we nu ook het sociale domein erbij en de invalshoek van gemeenten,' aldus Van Tol. Ook is er onderzoek gedaan door Crisislab, TNS Nipo en het SCP naar de waarneming van burgers ten aanzien van risico's. Die blijken vaak nuchterder tegenover risico's en incidenten te staan dan bestuurders denken.

DISPROPORTIONELE INGEPEN

De risico-regelreflex is de neiging om het voortdurend verminderen van risico's – al dan niet naar aanleiding van een incident – als vanzelfsprekende opgave te zien. Deze reflex kan leiden tot disproportionele ingrepen: maatregelen waarvan de baten bij nadere beschouwing duidelijk niet opwegen tegen de kosten en de maatschappelijke bijwerkingen of waarbij van de overheid meer wordt verwacht dan nodig of realiseerbaar is.



Foto: Helen Cats

Bestuurders hebben te maken met aanjagende krachten – bijvoorbeeld maatschappelijke onrust en uitspraken als "dit nooit meer!" – maar daar tegenover zijn er ook dempende krachten die zij zelf kunnen activeren, aldus Van Tol. 'Door het eerlijke verhaal te vertellen, burgers tijdig en volwaardig bij afwegingen te betrekken en empathie te tonen, kun je de druk aanzienlijk verminderen. Ervaren bestuurders die hiermee weten om te gaan zoeken in zo'n geval naar een breder referentiekader, want dat helpt om een evenwichtige keuze te maken. Maar eenvoudig is dat niet, daarom hebben we een serie handreikingen en kennisdocumenten gemaakt.'

Het programma bouwt voort op het werk van de Britse Better Regulation Commission en de Risk Regulation Advisory Council. 'De leden van deze raden beschouwen ons nu als hun geestelijk opvolgers.' De Nederlandse aanpak kan inmiddels rekenen op flink wat internationale belangstelling. Van Tol: 'We hebben het onderwerp gepositioneerd als een breed maatschappelijk verschijnsel en daarbij alle spelers op een uitnodigende manier betrokken. Die netwerkbenadering slaat aan, en dat zien andere landen ook.' ● RW

‘WE MOGEN ONS NIET LANGER VERSCHUILEN ACHTER DE BUREAUCRATIE’

De jeugdzorg moet anders, daar is iedereen het in de sector over eens. Na de decentralisatie zijn gemeenten vanaf 1 januari bestuurlijk verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Maar garanties op een honderd procent veilige thuis- of zorgsituatie kunnen ook nu niet gegeven worden. Wel is door ontschotting van regels en financiën een betere samenwerking mogelijk tussen zorgaanbieders. Een rondgang langs bestuurders bij Rijk, inspectie, gemeenten en zorgaanbieders.

We geven in Nederland 4 miljard euro per jaar uit aan het begeleiden van kinderen die te maken hebben met kindermishandeling en de zorg voor kinderen met licht verstandelijke beperkingen of met psychische stoornissen. ‘Vooral de kosten voor gespecialiseerde “zware” zorg liepen de laatste jaren flink op,’ vertelt Léon Wever, directeur Jeugd bij het ministerie van VWS. Het is het resultaat van een versnipperd stelsel met dito wetgeving en financieringsstromen. ‘Per jaar werd duidelijker dat de schotten tussen de verschillende delen de samenwerking binnen de sector in de weg zaten en uiteindelijk het kind niet ten goede kwamen,’ zegt hij. ‘We kennen allemaal de verhalen van complexe gezinssituaties waar soms zes tot acht hulpverleners op zitten.’

Dat moest anders, daar was iedereen het over eens. ‘Allereerst willen we de trend van medicalisering van “ge-

‘WIJ ZIJN VERPLICHT OM OVER DRIE JAAR TE EVALUEREN OF DE WET OOK WERKT’

wone” opvoedvragen tegengaan. Ook willen we kinderen meer in hun eigen omgeving ondersteunen en minder in gespecialiseerde voorzieningen daarbuiten. En tenslotte willen we de hulpverlening vereenvoudigen.’ Het laatste staat wel bekend als: één gezin, één plan, één regisseur.

Per 1 januari 2015 zijn gemeenten integraal verantwoordelijk voor jeugdhulp. De ministers van VWS en Justitie zijn ‘systeemverantwoordelijk’, zoals het in bestuurlijk jargon heet. ‘Het Rijk is verantwoordelijk voor het behalen van de doelen die met de nieuwe Jeugdwet wor-

den beoogd,’ zegt Wever. Gemeenten worden bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor alle jeugdhulp en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Zij kunnen zo maatwerk leveren en de zorg voor jeugd afstemmen op het beleid voor werk en inkomen, onderwijs, sport en veiligheid. Het moet ook problemen verminderen als regeldruk, bureaucratie, aanbodgericht werken en de inzet van gespecialiseerde zorg. ‘Wij zijn verplicht om over drie jaar te evalueren of de wet ook werkt,’ aldus Wever.

RISICO'S OP KORTE TERMIJN

‘Natuurlijk zal er het komende jaar – net zoals nu – het nodige mis gaan. Ik zie al aankomen dat veel fouten straks worden geweten aan de decentralisatie,’ zegt de directeur Jeugd. ‘Burgers die niet weten waar ze voor hulp naartoe moeten of kinderen die tussen wal en schip vallen. Maar realiseer je dat dit in het huidige systeem ook gebeurt!’

Mariëtte Verhoef, bestuurder bij jeugdzorginstelling Spirit in Amsterdam, beaamt dat. ‘Mijn grootste zorg is dat men denkt dat alle heil van de wijkteams gaat komen. We hebben echt een jaar nodig om het systeem te laten werken. Dat verhoudt zich helaas niet met de kortademigheid van de politiek.’ Er is in Amsterdam naar vermogen geoefend in proeftuinen, vertelt ze. ‘Met relatief veel inzet van tijd en personeel. Dit is niet zoiets als een automatiseringsproject met een duidelijke “go of no go”.’

De Inspectie Jeugdzorg inventariseert op dit moment hoe het er bij de verschillende gemeenten voorstaat. ‘Dat is nog niet gemakkelijk,’ vertelt hoofdinspecteur Gemma Tielen. ‘Het is overal anders georganiseerd.’ Ze maakt zich geen zorgen over de continuïteit van de zorg, wel over de toegang voor nieuwe ouders en kinderen. Het is nog niet altijd even duidelijk waar men terecht kan met problemen.

Ook in de toekomst zullen zich helaas gevallen voordoen van kindermishandeling en andere schrijnende problemen met de jeugd. Gemeenten kunnen na de decentralisatie geen garantie bieden op een honderd procent veilige thuissituatie of leefomgeving, ook geen 99 procent. Of zoals Verhoef zegt: ‘We hebben mensen nu eenmaal niet aan touwtjes.’ Het feit dat iedereen in 2015 nog moet wennen aan zijn nieuwe rol en verantwoordelijkheden en ook aan elkaar, maakt het politiek en bestuurlijk wel spannend. Want wat als op 2 januari een kind dood



Foto: Rose Koole/ANP

Een jongen in een speelkamer van een jeugdhulpverleningscentrum

gevonden wordt, vermoord door een van de ouders die in een vechtscheiding ligt? Gaan we dan meteen roepen dat het systeem niet deugt? Vertelt de wethouder dan aan de nieuwsreporter van SBS6 dat ‘dit nooit meer mag gebeuren’ en dat ‘hij gaat uitzoeken hoe de jeugdzorg hier zo heeft kunnen falen?’ Met een heleboel nieuwe regels en protocollen als gevolg?

RISICO-REGELREFLEX

Om de werking van het systeem te testen is in opdracht van het Transitiebureau Jeugd een stresstest ontwikkeld. Diverse gemeenten hebben de simulatie aan de hand van cases inmiddels doorlopen. Maar hoe voorkomen we dat incidenten tot een nieuwe hausse aan regelgeving en bureaucratie leidt? Het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden introduceerde in samenwerking met de VNG en de Wethoudersvereniging het begrip risico-regelreflex binnen het domein van de jeugdzorg. Met workshops, handreikingen en dialogen met gemeenteraden worden wethouders en bestuurders bewust gemaakt van de valkuil om risico's dicht te willen regelen, meestal aan de hand van concrete cases. Op verschillende plaatsen wordt zelfs nagedacht over een echte bestuurlijke rampenoefening, iets wat in ‘hardere’ sectoren normaal is, dus waarom niet in het sociale domein?

Jeroen Olthof, wethouder in Zaanstad (PvdA), vertelt dat het een continu onderwerp van gesprek is binnen de coalitie, met raadsleden, professionals en ook met bewoners. Naast de lokale informatiecampagne organiseerde hij twaalf informatieavonden in verschillende wijken; bewoners ontvingen hiervoor huis-aan-huis een uitnodiging. ‘We willen de zorg dicht bij de mensen organiseren, dan moet je ze dit ook in de wijk komen uitleggen,’ stelt hij. ‘Ik vertel hen wat er gaat veranderen, maar ook dat we niet de illusie moeten hebben dat er zich geen trieste situaties meer voordoen. Er kunnen fouten worden gemaakt, daar kunnen we van leren door met elkaar in gesprek te gaan, niet door meer regels op te stellen.’

HANDREIKING WETHOUDERS JEUGDZORG

Op de site www.risicoregelreflex.nl van het programma Risico's en verantwoordelijkheden vindt u diverse publicaties over specifieke problemen in de jeugdzorg en het omgaan met risico's. Een handreiking voor wethouders Jeugdzorg met een essay van bestuurskundige Margo Trappenburg wordt gepresenteerd op 22 januari 2015 tijdens de conferentie En plein public! Besturen met risico's.

Zijn collega-wethouder in Doetinchem, Loes van der Meijs (VVD) stelt dat we het probleem niet groter moeten maken dan het is. ‘Men doet soms alsof dit helemaal nieuw voor ons is, maar we zijn altijd al verantwoordelijk voor jeugdgezondheid en we kennen allemaal de GRIP-protocollen. De vraag is hoe je daarmee omgaat bij familiedrama's.’ Ze erkent dat de positie van de wethouder kwetsbaar kan zijn, in tegenstelling tot de vorige politiek verantwoordelijke voor het bureau jeugdzorg. ‘Ik heb nog nooit gezien dat een gedeputeerde om deze reden aan de schandpaal werd genageld.’

VERTROUWEN IN PROFESSIONALS

‘De grootste verandering moet plaatsvinden in bestuurlijk Nederland,’ stelt Olthof. ‘We mogen ons niet langer verschuilen achter de bureaucratie, dat je geen verantwoordelijkheid toegerekend kan worden als je je lijstjes maar goed afwerkt. Geef de professional een veilige omgeving om zijn werk te doen en heb vertrouwen in zijn kunnen. Die wil ook geen lijstjes invullen, maar zorg bieden! Dat is een absolute voorwaarde om deze decentralisatie tot een succes te maken.’

De professionaliteit van zorgverleners krijgt de komende jaren dan ook een zwaarder accent. In november heeft het ministerie van VWS met de sector afgesproken dat er één beroepsregister komt voor de jeugdhulp, vertelt

Wever. 'Zo weten burgers wie ze voor zich hebben.' In een beroepsregister staan de hulpverleners als zij hebben voldaan aan de opleidingseisen.

'Maar we willen ook nieuw gedrag zien,' zegt hoofdinspecteur Tielen. 'Professionals van verschillende organisaties gaan multidisciplinair samenwerken in wijken en jeugdteams en op zoek naar nieuwe arrangementen. Hierbij ligt het accent veelal op preventie, dus voorkomen dat kinderen richting zware zorg moeten.' Belangrijk is wel dat de besluitvorming en taakverdeling navolgbaar zijn, benadrukt ze. 'Mocht zich een incident voordoen, dan doet de inspectie uiteraard onderzoek. Is er volgens professionele standaarden een goede risicotaxatie gemaakt? Welke afwegingen zijn gemaakt om bijvoorbeeld een kind toch thuis te laten wonen en welke afspraken zijn gemaakt om dit tot een veilige situatie te maken? De verantwoordelijkheid moet wel altijd terug te leiden zijn naar een persoon. Als die volgens protocol en gemaakte afspraken gewerkt heeft valt hem niets te verwijten.'

INVESTEREN IN PREVENTIE

'We hopen dat we over enige tijd kunnen vaststellen dat er minder kinderen "thuis zitten" – omdat het niet lukt zorg en onderwijs te combineren – en het aantal uithuisplaatsingen en ondertoezichtstellingen afneemt,' zegt Tielen. De vliegwielpjecten die het afgelopen jaar draaiden, laten volgens haar zien dat het kan. In ieder geval is het gemeenten duidelijk geworden dat het nuttig en financieel verstandig is om te investeren in preventie. Die prikkel voelden ze in het "oude systeem" niet.

Dat is ook precies waar Doetinchem op inzet. Natuurlijk zorgt de gemeente voor voldoende zorgaanbod, vertelt Van der Meijs, maar ze legt het accent op het voor-

'WE MOETEN NIET DE ILLUSIE HEBBEN DAT ER ZICH GEEN TRIESTE SITUATIES MEER VOORDOEN'

komen van uitwassen. 'In brede wijkteams kijken professionals mee aan de voorkant van problemen, indien nodig huren we er specialistische deskundigheid bij in.' Ze accepteert dat een meer generalistische aanpak gevolgen kan hebben voor de diversiteit van het zorgaanbod. 'Uiteraard zijn we alert op echte crisissituaties, dan moet je snel kunnen ingrijpen, maar we moeten minder snel overgaan naar "zware zorg". Ook omdat zware zorg een stuk duurder is.'

Van der Meijs verwacht met de invoering van de bekostiging volgens 'objectieve verdeelsleutels' straks minder geld van het Rijk te krijgen voor de uitvoering van de jeugdzorgtaken. 'Wij zitten in een krimpregio, maar hebben relatief veel meer kinderen in de zorg, met persoonsgebonden budgetten en rugzakjes.' Waar dat precies aan ligt weet ze niet, maar dat dit anders moet is duidelijk.

En dat is precies een van de grote risico's volgens Tielen en Verhoef, namelijk dat er teveel en te lang nagedacht wordt in wijkteams, waardoor kinderen te lang moeten wachten op specialistische zorg, en dat gemeenten te sterk gaan sturen op preventie om (kosten van) zware zorg te voorkomen. ● HH

HOE KOMEN WE LOS VAN DE RISICO-REGELREFLEX?

HET ADVIES VAN **RENÉ PETERS**,
WETHOUDER JEUGD, SOCIALE ZAKEN,
ONDERWIJS EN INTEGRATIE IN OSS

'ACCEPTTEER EN LEG UIT DAT ER RISICO'S ZIJN'

'De mens heeft een ingebakken neiging om ieder risico te willen uitsluiten. Maar de overheid kan niet alle ongelukken voorkomen. Dat moeten we accepteren en uitdragen. Als we een risicoloze samenleving beloven, gaan burgers zich daar ook naar gedragen. Die ambitie moeten we laten varen. Na iedere calamiteit wordt de risico-regelreflex sterker. Natuurlijk moeten we emoties niet bagatelliseren. Maar het invoeren van steeds meer nieuwe regels maakt de wereld niet veiliger, alleen maar ingewikkelder.

'Hoe zorgt u ervoor dat er geen kinderen tussen wal en schip vallen met al de hervormingen in de jeugdzorg? Op die vraag kan ik geen 100 procent garantie geven. Dan moet je ook eerlijk in zijn als bestuurder. Na de traumatische gebeurtenissen met het Maasmeisje en Savanna is het aantal ondertoezichtstellingen geëxplodeerd, en toch kon het gezinsdrama met de twee broertjes in Zeist niet worden voorkomen. Ik wil, ook na 1 januari, niet alles tot achter de komma dichtregelen.

'Of neem het verlenen van een vergunning, een kwestie die een belangrijke rol speelde bij het ongeluk met de monstertruck in Haaksbergen. Dit betekent niet dat er niets kan gebeuren, daar moeten we helder over communiceren. Geef burgers inzicht in de gevaren die er zijn en laat de context zien waarin incidenten plaatsvinden. Risico's worden eerder geaccepteerd als ze duidelijk worden uitgelegd. Het is ook een kwestie van verwachtingsmanagement.' .rw



HET OORDEEL VAN HANS ALDERS

MOETEN SLOTEN GEDEMPPT OM VERDRINKING TE VOORKOMEN?

Ex-minister van Vrom Hans Alders schreef het voorwoord bij een boek met 27 praktijkgevallen waarin de gevolgen van de risico-regelreflex manifest werden. We legden de oud-bewindsman drie van die affaires voor en vroegen om zijn oordeel. Casus drie: twee kinderen in Ypenburg verdrinken. Er komen extra hekken op de gevaarlijkste plaatsen bij sloten, maar disproportionele veiligheidsmaatregelen blijven uit.

In 2003 komt in de Haagse nieuwbouwwijk Ypenburg een driejarig jongetje door verdrinking in een sloot om het leven. De bewonersvereniging vraagt naar aanleiding daarvan aandacht voor de vele onbeschermden sloten in de wijk.

De vraag komt op wie verantwoordelijk is: de gemeente die voor de openbare ruimte zorg draagt, of de ouders die alert moeten zijn op wat hun kinderen aan het doen zijn. Het gemeentebestuur reageert op vragen in de gemeenteraad door te wijzen op de 'gedeelde

'WE MOETEN UITKIJKEN DAT WE NIET GAAN OVERBEVEILIGEN'

verantwoordelijkheid' voor dit risico tussen ouders en gemeente: 'Dat in het kader van veiligheid (van kinderen) in een in ontwikkeling zijnde wijk de ouders een prominente rol spelen, lijkt ons volstrekt logisch. Wij zien dit echter als een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de gemeente voorziet in een veilige speelomgeving voor kinderen.'

De gemeente zegt toe dat er voor 50.000 euro op de gevaarlijkste plaatsen extra hekkjes langs sloten zullen worden geplaatst: in totaal gaat het om zo'n 400 meter. Bovendien wijst de gemeente ouders door middel van 'gerichte voorlichting' op de risico's van open water,

met daarbij de waarschuwing dat 100 procent veiligheid nooit te bereiken is. De boodschap komt over, het weinig realistische initiatiefvoorstel van een raadslid om bij elk water in de stad een hek van een meter hoog te plaatsen haalt het dan ook niet.

Desondanks verdrinkt er in 2006 opnieuw een kind, met als gevolg andermaal grote beroering in de wijk. De inmiddels geplaatste (lage) hekken worden betiteld als 'excuushekkjes', de buurt ziet liever dat de sloten ondieper worden gemaakt. De verantwoordelijke wethouder spreekt zijn leedwezen over het ongeval uit en legt uit dat het ondieper maken niet kan vanwege de waterhuishouding in de laaggelegen wijk. Hij benadrukt tegelijk dat er geen

'JE DEELT ALS OVERHEID VERANTWOORDELIJKHEID MET DE OUDERS'

disproportionele veiligheidsmaatregelen moeten worden genomen en herhaalt de boodschap van drie jaar eerder: 'We moeten uitkijken dat we niet gaan overbeveiligen. Een ongeluk is nooit honderd procent te voorkomen.'

De gemeente neemt daarna geen verdere maatregelen. Maatschappelijke onrust en/of politieke vragen blijven desondanks uit.

DOELMATIG

'Er zitten altijd meerdere kanten aan zo'n zaak,' reageert Hans Alders. De gemeente heeft wat hem betreft de situatie goed geanalyseerd en doelmatig gehandeld. 'Je deelt als overheid de verantwoordelijkheid met de ouders, dat is goed duidelijk gemaakt. Als gemeente moet je zorgen voor een leefbare wijk met een goede aankleding. Extra attentie en het plaatsen van hekkjes is natuurlijk een goede zaak, maar je kunt inderdaad niet alle gevaren wegnemen. Dit zijn moeilijke zaken, meer dan dat is er eigenlijk niet over te zeggen.' ● MvdT

ALMERE EN ZEEWOLDE LATEN INRICHTING OOSTERWOLD OVER AAN BURGERS



DE BEHEERSBARE RISICO'S VAN HET LOSLATEN

De eerste geïnteresseerden voor het project Oosterwold

Geen planologie vooraf, geen overheid als regisseur maar een spontane ontwikkeling van onderop waarbij uit particuliere initiatieven een organisch geheel ontstaat. Dat is wat de gemeenten Zeewolde en Almere en het Rijk voor ogen staat bij het project Oosterwold. De overheid voert uitdrukkelijk geen regie. Gaat dat wel goed?

Het gaat om een gebied ter grootte van de gemeente Heerlen (ruim 4300 hectare) tussen Almere en Zeewolde. Nu nog weids akkerland, maar bestemd om uit te groeien tot een groene zone waarin 15.000 mensen wonen en 26.000 werkplekken zijn. Er is geen gedetailleerd uitbreidingsplan, maar slechts een set spelregels die een veelheid van particuliere initiatieven mogelijk maakt. Om te beginnen wordt ongeveer een derde van dit gebied (1500 ha), dat valt onder de gemeente Almere, ingericht door de bewoners/gebruikers zelf. Als de evaluatie daarvan in 2016 uitwijst dat het iets goeds heeft opgeleverd, wordt deze pilot gevolgd door inrichting van de rest van Oosterwold volgens hetzelfde principe. In Oosterwold moet elk kavel voor circa 60 procent bestaan uit groen, waarvan het leeuwendeel landbouw.

'OOSTERWOLD BIEDT PRINCIPIEEL RUIMTE AAN PARTICULIERE CREATIVITEIT EN WENSEN'

Esther Geuting, directeur innovatie van adviesbureau Stec Groep, is ingehuurd door het Rijk en de twee gemeenten om erop toe te zien dat de spelregels goed worden nageleefd. 'Ik ben een soort opzichter en geen regisseur, want de overheid voert in dit gebied juist géén regie,' licht ze toe. De gebiedsinrichting is een vorm van doe-het-zelf-planologie, hoewel de overheden wel verantwoordelijk blijven voor het eindresultaat. 'Iedereen stuurt aan het einde van de rit zijn eigen vergunningen en bestemmingsplan ter toetsing.'

Om het risico te beperken dat er iets ontstaat wat haaks staat op het gewenste resultaat of wat botst met de regelgeving, zijn er tien spelregels opgesteld. Iedereen die in het gebied neerstrijkt moet zich daaraan committeren door een zogeheten anterieure verklaring te ondertekenen. Dat moet voorkomen dat er iets uit de bus komt waarmee de betrokken gemeenten en het Rijk als verantwoordelijke overheden last zouden kunnen krijgen.

De privaatrechtelijke overeenkomst verplicht de ondertekenaars er ook toe om zich te houden aan de structuurvisie die is geschreven voor het gebied. Die komt erop neer dat Oosterwold een groene zone vormt tussen beide gemeenten waarin volop geëxperimenteerd wordt met kleinschalige stadslandbouw en natuur. Geuting: 'Oosterwold koestert het onverwachte en biedt principieel ruimte aan particuliere creativiteit en wensen.'

De overheid begeleidt de mensen niet. 'Tussen de acceptatie van de spelregels en de toets achteraf doen de betrokkenen alles zelf,' vertelt Geuting. 'Voor alles wat ze tegenkomen, kunnen ze zelf hulp inkopen op de markt. En ik ben er natuurlijk ook nog als vliegende keep en troubleshooter. Door de regie los te laten bezint de overheid zich op de vraag waartoe zij op aarde is.' De zelfredzaamheid gaat ver: ook de wegen om de kavels aan te sluiten op het bestaande netwerk van polderwegen zijn een zaak van de deelnemers zelf, evenals de opwekking van duurzame energie, de zuivering van afvalwater en de aanleg en het onderhoud van openbaar groen.

PAVLOV

'Dit is een historische proeftuin,' zegt wethouder Henk Mulder uit Almere. 'Niet alleen vanwege de vrijheid die mensen krijgen, maar ook de combinatie met stadslandbouw.' Mulder zit het maandelijks bestuurlijk overleg over Oosterwold voor. Komt dat neer op eens in de maand op je handen zitten? 'Nou, tot nu toe valt dat wel mee. Wij zijn ons heel goed bewust van de bestuurlijke Pavlovreactie om problemen op te lossen of op zijn minst te hulp te schieten. Maar de echt spannende dingen moeten nog komen en dan is het wel de kunst om op je handen te gaan zitten.'

Mulder is zeer benieuwd naar de uitkomst van het experiment. 'Vooral naar wat het ons leert op planologisch vlak. Kunnen we ons als overheid stapje voor stapje terugtrekken uit de planmatige inrichting van gebieden? Heel spannend.' De wethouder kan zich niet voorstellen dat er iets heel lelijks uitkomt. 'Maar ja, misschien is het wel even wennen. Dat risico moet je nemen als je als overheid terugtrekt.'

Ook voor heemraad Jan Nieuwenhuis van waterschap Zuiderzeeland is Oosterwold een spannende onderneming. 'Een al ingericht gebied wordt na dertig jaar flink op zijn kop gezet. Het geplande dubbele karakter, landelijk en stedelijk tegelijk, is uniek.' Op het gebied van waterhuishouding bestaan de grootste risico's, aldus Nieuwenhuis. 'Het gaat om een gebied dat nog tot 2050 flink zal inklinken, met name door oxidatie van veenlagen. Ik verwacht nog een daling tussen de 50 en 80 centimeter. De pioniers moeten daarop anticiperen met hun vloerpeil en de fundering van hun woningen en bedrijfsruimten.'

Ook als het om de drainage van het gebied gaat, moet het waterschap de toekomstige bewoners vrij laten. Nieuwenhuis: 'Er liggen drainagebuizen om het waterpeil te beheersen. Als iemand die uit zijn terrein wil weghalen, dan kan dat, maar dan moet hij wel een alternatieve afwatering garanderen, door bijvoorbeeld een slootje te graven.' Omdat de deelnemers veel onbekende terreinen betreden en financieel beperkt draagkrachtig zijn, zoeken ze elkaar op, zo merkt de heemraad. 'Dat leidt weer tot meer cohesie in de plannen. Eigenlijk ontstaat er onderling een soort miniplanologie. Dat is heel interessant.'

AFVALWATER

En dan is er nog het afvalwater dat de mensen zelf moeten zuiveren. Het waterschap laat dus een van zijn kerntaken aan hen over. 'Ze zijn daar volledig vrij in, zolang het maar goed werkt: een septic tank, een IBA (Individuele Behandelingsinstallatie Afvalwater, red.), een gezamenlijke zuivering ter grootte van een zeecontainer of een helofytenfilter (waterzuiverend rietland, red.), ze mogen het helemaal zelf weten. Wij staan er niet bij als waakhond, maar appreciëren hun creativiteit.'

Er is één wateraspect dat uitdrukkelijk niet wordt toevertrouwd aan de pioniers: de drinkwatervoorziening. De provincie wil de boringsvrije zone waarin het gebied ligt, handhaven. Dat betekent dat iedereen gewoon wordt aangesloten op de waterleiding. Zelfvoorziening door grondwater op te pompen is uit den boze.

Nieuwenhuis ziet het project als een heel interessant experiment, dat het waterschap oplettend volgt. 'Ik denk dat het een heel veilig en verantwoord experiment is. Wij zien erop toe dat Oosterwold eventuele problemen niet afwentelt op de aangrenzende gebieden.'

De belangstelling is groot: er hebben zich inmiddels zo'n 60 initiatiefnemers gemeld. 'Natuurlijk is het wennen, niet alleen voor de gemeenten, maar ook voor wde deelnemers zelf, die zijn soms best onzeker,' zegt Mulder. 'Het project trekt ontzettend veel belangstellenden uit heel het land en van over de grens. Ik denk dat we geschiedenis gaan schrijven met Oosterwold.' ● C&R

HOE KOMEN WE LOS VAN DE RISICO-REGELREFLEX?

HET ADVIES VAN **PAUL BLOKHUIS**, WETHOUDER JEUGD, ZORG EN WELZIJN IN APELDOORN

'SCHIED NIET IN DE REGELSTAND'

'We moeten de zaken niet beter opschrijven, maar beter doen. Dat is ook een kwestie van je boerenverstand gebruiken. Ellenlange rapporten met tal van aanbevelingen doen vaak meer kwaad dan goed. Bij incidenten is het van belang het hoofd koel te houden, het grootste risico is dat je als bestuurder in de regelstand schiet. Eigenlijk zouden we onderzoekers moeten vragen om de situatie in kaart te brengen, maar géén aanbevelingen te doen. In veel gevallen is het helemaal niet nodig het beleid aan te scherpen.'

'Spreek je medeleven uit aan betrokkenen, toon begrip en geef daarbij aan dat er onafhankelijk onderzoek zal volgen. Hiermee win je tijd. Zoek eerst uit wat er precies gebeurd is. Het kan best zo zijn dat de conclusie luidt dat het incident onvermijdelijk was en dat er geen nieuwe maatregelen nodig zijn. Als er één keer een kind verdrinkt, betekent dat niet dat we langs alle sloten hekken moeten plaatsen.' .rw



TIEN GOUDEN TIPS

Eerst meeleven, dan afwegen. Stel jezelf de vraag wat het risico eigenlijk is en of het wel de gemeentelijke overheid is die in actie moet komen. Geef burgers context en handelingsperspectief en benoem normen en waarden expliciet. Zorg voor proportionaliteit binnen bestuurlijke afwegingen. Deze uitgangspunten vormen de basis van de *Tien gouden tips voor gemeentesecretarissen*, opgesteld naar aanleiding van het VGS-congres 2013 om tegenwicht te bieden aan de risico-regelreflex. Bekijk alle tien de aanbevelingen op bit.ly/tiengoudentips.

'EMOTIE MAG NOOIT LEIDEND ZIJN'

Anita Wouters, oud-plaatsvervangend DG Water, DG Natuur en nu ABD TOPConsultant, ontwikkelt een opleidingsmodule voor managers van de Algemene Bestuursdienst over de omgang met risico's en incidenten. 'Je moet bewindspersonen echt alle invalshoeken kunnen voorleggen om ze goed te kunnen equiperen.'

Anita Wouters is voorzitter van de RiVergroep. Dit gezelschap van DG's, pSG's en IG's van zes ministeries en een aantal directeuren kwam de afgelopen jaren met enige regelmaat bijeen om op topambtelijk niveau ervaringen uit te wisselen om tot een proportionele omgang met risico's te komen. 'Het is eigenlijk een spontaan gevormde reflectiegroep van mensen die in hun domein veel met risico te maken hadden,' zegt Wouters. Zelf had ze toen ze in 2011 met de RiVer-gesprekken begon al veel van doen gehad met waterrisico's. Het planologische kernbesluit voor het programma Ruimte voor de rivier kwam bijvoorbeeld onder haar verantwoordelijkheid tot stand.

Hoe ga jij om met de risico's op jouw domein en hoe zorg je dat deze in de advisering van de politiek op de juiste wijze in beeld komen, waren vragen die in de

gesprekken aan de orde kwamen. 'Het thema is breed, maar wij hebben allemaal dezelfde opdracht, namelijk de politiek zo goed mogelijk te adviseren,' zegt Wouters.

Nu het programma Risico's en verantwoordelijkheden wordt afgerond, is het tijd om de inzichten die zijn opgedaan in bredere kring te delen en vooral ook te verankeren in de lijn, vindt Wouters. Ze is daarom druk bezig met de ontwikkeling

'TOON RESPECT VOOR DE MENSEN DIE HET RAAKT'

van een pilotmodule die straks onderdeel kan uitmaken van het ABD Ambtelijke professionaliteit programma (ABD APP), een opleidingsprogramma voor de managers van de Algemene Bestuursdienst.

De pilot krijgt een losse opzet, enigszins vergelijkbaar met die van de RiVergroep. 'Het moet niet te theoretisch worden, we willen vooral de verbinding leggen met de praktijk,' aldus Wouters. De omgang met risico's is volgens haar een weerbarstig thema dat echt moet inslijten. Naast inbreng van wetenschappelijke expertise is het de bedoeling dat deelnemers eigen cases inbrengen, waar dan met de experts van buitenaf en onder elkaar op gereflecteerd wordt. Van elkaar leren is een belangrijk uitgangspunt.'

INZICHTEN

Die verbinding met de praktijk is van belang omdat proportioneel omgaan met risico's vaak ook een beroep doet op het vinden van een goede persoonlijke balans in een soms hectische situatie, legt

Wouters uit. Het is een van de inzichten die de intercollegiale consultatie in de RiVergroep haar opleverde. 'Een noodsituatie doet de hersenen echt anders functioneren,' aldus Wouters. 'Je moet je daarvan bewust zijn, zodat je de bewindspersoon goed kunt adviseren. Emotie is er, maar mag nooit leidend zijn, je moet echt alle invalshoeken voorleggen. De bewindspersoon neemt vervolgens op basis daarvan de beslissing.'

Van belang bij zulke adviezen is ook rekening te houden dat het advies past bij de persoon en de persoonlijke stijl van de bestuurder, vertelt Wouters. 'Niet iedere bewindspersoon zal op dezelfde manier kunnen reageren op een incident. Je moet het advies zo formuleren dat het aansluit bij de persoon van de bestuurder, anders landt het advies niet.'

Een ander aspect van ambtelijk vakmanschap dat in de omgang met risico's aan de orde komt, hangt volgens haar samen met de setting van interactieve beleidsvorming die er steeds vaker is. 'Bij Ruimte voor de rivier betrokken we bewoners en andere stakeholders bij de plannen; daar werden afspraken gemaakt aan de keukentafel. Ook over risico's kun je praten en afspraken maken met groepen burgers en maatschappelijke partijen. Bijvoorbeeld over vragen als wat we ervoor over hebben om het riviereengebied veilig te houden en of we een zekere vernatting (verhoging van het grondwaterpeil) willen accepteren? Over dergelijke zaken moet je het gesprek kunnen voeren waarin de rationele afwegingen rond het al of niet aanvaarden van risico helder worden en waarbij je respect toont voor de mensen die het raakt.'

'Een rationeel afwegingskader van risico's is daarnaast ook steeds vaker een integraal onderdeel van de beleids- en planvorming,' zegt Wouters. Binnen het ABD APP-programma kunnen de leden van de Algemene bestuursdienst straks op dit thema een verdiepingsslag maken. De bedoeling is in het voorjaar van 2015 te starten. ● CvdW

WONEN OP EEN HOGEDRUKGASLEIDING IN WIJCHEN

Zo'n vijfhonderd Wijchenaren hebben ervoor gekozen om in een wijk te gaan wonen die gebouwd is bovenop een hogedrukgasleiding. Een potentiële bom, maar de bewoners hebben daar geen moeite mee. 'Burgers kunnen heel genuanceerd en weloverwogen met risico's omgaan, als de overheid er volstrekt open over is.'

De nieuwbouwwijk Lambrasse bestaat hoofdzakelijk uit 'betaalbare' koopwoningen voor onder meer starters. Afgezien van de 'schermwoningen' die aan de achterkant samen een geluidswal langs de rondweg vormen, zal de bezoeker niets speciaals opvallen. Het speciale van de wijk ligt twee meter onder de grond: een hogedrukgasleiding met een doorsnee van ruim een meter en een druk van niet minder dan 66 bar. Op zichzelf is die gasleiding niets bijzonders. 'Wie de kaart van de Gasunie bekijkt, ziet een kluwen spaghetti

RISICO IS HET PRODUCT VAN HET SOMMETJE KANS MAAL EFFECT

van zulke leidingen over Nederland liggen,' aldus Ira Helsloot, hoogleraar besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

In 2004 kwam het begrip hogedrukgasleiding volop in het nieuws toen er een in het Vlaamse Gellingen explodeerde. De gevolgen waren rampzalig: 24 mensen lieten het leven, er vielen 132 gewonden en in een straal van 200 meter waren alle gebouwen vernietigd. Na een torenhoge brand bleef een krater van tien meter doorsnee en vier meter diep over. De ramp heeft ervoor gezorgd dat de Europese normen voor bebouwing in de buurt van hogedrukleidingen werden aangescherpt.

Die normen schrijven een buisdikte van 17 mm (staal) voor en bepalen dat een losstaand huis op minimaal vijf meter van de leiding moet worden gebouwd. Voor woonwijken moet een afstand van 35 meter worden aangehouden.

SYMBOLIEK

Wie de foto's van Gellingen bekijkt, zal niet kunnen geloven dat die afstanden enige bescherming bieden. 'Het

is de uitkomst van een kansberekening,' aldus Helsloot, die dergelijke normen evenmin zinvol vindt. De wetgever heeft het risico tot een zeker minimum willen beperken. Risico is het product van het sommetje kans maal effect. De kans dat het misgaat in Lambrasse is bijzonder klein: ongeveer 1 op 10 miljoen, dat wil zeggen kleiner dan de kans dat er een vliegtuig op de wijk neerstort. Het effect van een ontploffing daarentegen zou zeer groot zijn. De huidige veiligheidsnormen verkleinen het effect genoeg om de vermenigvuldiging van kans en effect op een aanvaardbare uitkomst te laten uitkomen. Helsloot: 'Er zit een hoge mate van symboliek in.'

Hoe het ook zij, de wettelijke normen zijn vanzelfsprekend bij de bouw van Lambrasse opgevolgd. De leidingen lopen nu vooral onder het wegdek; de wegen zijn daardoor wat breder dan normaal, zodat er opvallend veel ruimte om te parkeren is. Het gebiedje was allesbehalve een vanzelfsprekende kandidaat voor woningbouw: langszazend verkeer op de rondweg veroorzaakte lawaai en vuile lucht, en de aanwezigheid van de gasleiding nodigde niet erg uit tot bouwen. De Wijchense projectontwikkelaar Belin liet er niettemin zijn oog op vallen; de betaalbaarheid van de woningen en de ligging niet ver van het centrum van Wijchen bleken vervolgens voor menig huizenzoeker op te wegen tegen de minpunten.

OPENHEID

De projectontwikkelaar en de gemeente besloten om de gasleiding nadrukkelijk aan de orde te stellen. De kopers ondertekenden een verklaring dat zij zich welbewust zijn van het risico op een zwaar ongeluk. De openheid van zaken over het risico heeft goed gewerkt: de woningen waren in *no time* verkocht tegen een goede prijs. 'Grappig genoeg waren de woningen niet goedkoper dan wanneer ze elders gebouwd zouden zijn,' aldus Helsloot.

Als er iets fout gaat met de gasleiding kunnen slachtoffers daarvan de verantwoordelijken daar gewoon voor aansprakelijk stellen, maar ze kunnen de gemeente en de bouwer niets meer verwijten. Uit herhaalde enquêtes blijkt dat de bewoners volkomen tevreden zijn en geen angst hebben. Helsloot: 'Deze casus leert dat burgers heel genuanceerd en weloverwogen met risico's kunnen omgaan, als de overheid er volstrekt open over is. Dit zou richtinggevend moeten zijn.' ● CvdR



EN PLEIN PUBLIC! BESTUREN MET RISICO'S

Op donderdag 22 januari 2015 draagt het programma Risico's en verantwoordelijkheden zijn bevindingen op het gebied van proportioneel handelen in risicovolle situaties over aan bestuurlijk en ambtelijk Nederland. Tijdens de slotconferentie, met Hans Alders als dagvoorzitter, zijn er verschillende expertlabs, is er een wikiforum en wordt er uitgebreid ingegaan op goede voorbeelden uit de praktijk. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken biedt bestuurlijk Nederland een toolbox aan waarin handreikingen en kennisdocumenten voor gemeenten, provincies en waterschappen zijn gebundeld.



WIKIFORUM

Wiens risico is het eigenlijk? Wat zijn gemeenschappelijke waarden, anders dan veiligheid? Wanneer is veilig veilig genoeg? Op het wikiforum met Twitterfontein worden risicovolle situaties nader beschouwd.

Een debat met onder meer Annemarie van der Rest (manager Health, Safety and Environmental Affairs bij Shell), Mariëtte van Leeuwen (wethouder Zoetermeer), Justine Pardoën (Ouders Nu) en Ragnar Löfstedt (directeur Centre for Risk Management).

EXPERTLABS

Neem deel aan een van de expertlabs over bestuurlijke dilemma's rond risico's en incidenten.

BEST PRACTICES BUITEN NEDERLAND (VOERTAAL ENGELS)

Internationaal adviseurs Donald Macrae (voormalig DG in Groot-Brittannië) en Florentin Blanc (Wereldbank) presenteren succesvolle voorbeelden uit het buitenland.

WAAROM BURGERS RISICO'S ACCEPTEREN EN WAAROM POLITICI DAT NIET ZIEN

Hoe kan het gesprek over risicodragende activiteiten breder worden dan de omvang van het risico? Een clinic van Liesbeth Noordergraaf (UU) en Hans de Bruijn (TU Delft).

KRACHTEN IN DE CASUSCAROUSSEL VAN RISICO- VOORVALLEN

Astrid Scholtens van Crisislab en adviseur Igno Pröpfer waaiëren door 27 casussen. Welke aanjagende en dempende krachten spelen er bij het omgaan met risico's?

HANDREIKING VOOR WETHOUDERS IN DE JEUGDZORG

Margo Trappenburg (UU), Corrie Noom (voormalig wethouder) en Anke Stapels (communicatieadviseur bij BZK) over bestuurlijke denklijnen en remedies.

RISICO- VERGELIJKING IN DE BESTUURLIJKE PRAKTIJK

Guus de Hollander (PBL) en Johan van den Hout (gedeputeerde Noord-Brabant) bespreken bestuurlijke overwegingen binnen de beperking van een budget.

MISPERCEPTIE VAN RISICO'S EN DE NUCHTERE BURGER

Jop Groeneweg (RU) en Ira Helsloot (RU) laten zien welke denkfouten een scheve kijk op risico's kunnen opleveren. Hoe nuchter kijkt de burger aan tegen risico's?



WILT U MEER WETEN?

De conferentie En plein public! Besturen met risico's vindt plaats in het Media Plaza in Utrecht. Wilt u meer informatie over het programma en/of u inschrijven voor de conferentie? Kijk op www.besturenmetrisico's.nl.

