

O-O! Wat denken inwoners echt over bommen en granaten?

Een publieksonderzoek naar de risicoperceptie en -acceptatie van ontplofbare oorlogsresten in Arnhem



M. Helsloot
I. Helsloot

Auteurs

prof. dr. Ira Helsloot

Marijn Helsloot MSc

April 2023

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid. Op basis van dit onderzoek adviseren we overheden en bedrijven om tot redelijk en proportioneel veiligheidsbeleid te komen. De oefeningen en trainingen die wij verzorgen zijn gericht op het realistisch leren omgaan met crisismechanismen en met de veerkrachtige samenleving.

Crisislab

Dashorsterweg 1

3927 CN Renswoude

www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Leeswijzer	5
2.	Bekendheid met explosieven in Arnhem	7
2.1	Risicobeleid gemeente Arnhem	7
2.2	Vooraf respondenten uit Arnhem	7
2.3	Bekend met niet ontplofte explosieven	8
3.	Risicoperceptie en risicoacceptatie	10
3.1	Risicoperceptie	10
3.2	Risicoacceptatie	11
4.	Inwoners als consument	14
4.1	Inwoner met een wensenlijstje	14
4.2	Inwoner als belastingbetaler	15
5.	Inwoner als bestuurder	17
5.1	Als burgemeester: investeren?	17
5.2	Als burgemeester: prioriteit?	18
6.	Vergelijking met andere onderzoeken	19
6.1	Gelijkenissen	19
6.2	Opvallend verschil	19
6.3	Opvallende bevinding: bekendheid maakt minder risicoavers	20
7.	Het geheel overziend	23
7.1	Algemene bevindingen	23
7.2	Conclusie	23
Bijlage 1.	Demografische gegevens	25
Bijlage 2.	Vragenlijst	27

1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor het opstellen van deze rapportage.

1.1 Aanleiding

Ieder jaar voeren studenten die de masterspecialisatie Besturen van Veiligheid aan Radboud Universiteit volgen een publieksonderzoek uit. Studenten bevragen willekeurige personen op straat in een flitsinterview naar hun opvattingen over een bepaalde risicobron. Dit jaar is ervoor gekozen om een publieksonderzoek over de risico-perceptie en -acceptatie van ontplofbare oorlogsresten (OO) te houden, een actueel en relevant onderwerp. Het publieksonderzoek vond plaats op 24 februari 2023.

Het onderzoek vond dit jaar alleen plaats in Arnhem. Arnhem is in de Tweede Wereldoorlog intensief gebombardeerd. De problematiek rond OO zal daarom ook (of juist) in Arnhem spelen. Daarnaast gaat de gemeente Arnhem, zoals we zullen laten zien in het tweede hoofdstuk, (beoogd) proportioneel om met OO. Dat wil zeggen dat de veiligheidskosten voor OO opwegen tegen de veiligheidsbaten. Om deze redenen is het interessant om het risicobewustzijn, de risicoperceptie en risicoacceptatie van inwoners van de gemeente Arnhem te onderzoeken.

OO vormen ook 75 jaar na de Tweede Wereldoorlog nog een risicobron. In Nederland is er een aantal onverwachte explosies ('uitwerkingen' in jargon) van OO bekend.

Om het OO-risico te kunnen beheersen worden er voorafgaand aan grondroerende werkzaamheden in de bodem maatregelen getroffen conform artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit.¹ Deze maatregelen kosten het Rijk ongeveer € 25 miljoen per jaar en gemeenten en andere initiatiefnemers ten minste € 15 miljoen.²

Uitwerkingen van OO in Nederland vanaf 1970

Fosformitie komt geregeld spontaan of tijdens werkzaamheden tot uitwerking maar dit leidt, met een uitzondering in 1996 waarbij twee medewerkers tijdens graafwerkzaamheden lichte vergiftigingsverschijnselen opliepen, niet tot overlijdens of ernstig gewonden.

Een onverwachte explosie van OO kan wel leiden tot slachtoffers. Meest recent is er in 2015 een granaat ontploft tijdens werkzaamheden met een maaimachine. Dit heeft tot schade aan de maaimachine en een lichte hersenschudding door de drukgolf bij een voorbijganger (automobilist die op het moment van ontploffen de maaimachine inhaalde) geleid. Er zijn verder geen incidenten bekend waarbij OO bij grondroerende werkzaamheden onverwachts tot uitwerking komen en tot slachtoffers leiden.

¹ Dit geldt niet voor de visserij dus het noodlottige incident in 2005, zie het blauwe blok hieronder, had hiermee niet voorkomen kunnen worden.

² Wij hebben hiervoor de meicirculaire van het gemeentefonds vanaf 2016 geraadpleegd. 68% (circa 25 miljoen euro per jaar) van de kosten wordt door het Rijk vergoed en dus 32% (dus circa 15 miljoen) niet.

Ernstiger was een incident in 2005 waarbij drie vissers het leven lieten na een onverwachte explosie op de Noordzee: een opgeviste vliegtuigbom kwam op het dek tot ontploffing. Daarnaast is er een incident in 1976 bekend waarbij een visser om het leven kwam door een onverwachte explosie van een granaat die zij hadden opgevist.

Spontane explosies van OO waarbij slachtoffers vallen, zijn in Nederland niet bekend.

Het gebrek aan incidenten op land na een spontane uitwerking of tijdens grondroerende werkzaamheden betekent niet dat OO ongevaarlijk zijn. Eens in de zoveel jaar, voor het laatst in 2017, komt er een inwoner om het leven die een explosief aantreft, mee naar huis neemt en daar moedwillig probeert te demonteren.

Om te kunnen bepalen of veiligheidsbeleid proportioneel is, is het altijd van belang dat zowel de kosten als baten in beeld zijn om zo een weloverwogen beslissing te nemen waar gemeenschapsgeld aan wordt gespendeerd. Veiligheidskosten voor of door OO zijn het verlies aan gezonde levensjaren (doden en gewonden) door een onverwachte uitwerking van een niet ontploft explosief uit de Tweede Wereldoorlog. Veiligheidskosten voor opsporing zijn dan in ieder geval de kosten die het Rijk en gemeenten en andere initiatiefnemers maken om het risico te beheersen.

Een snelle landelijke kosten-batenanalyse laat zien dat de uitgaven voor het beheersen van het risico dat OO met zich meebrengen, disproportioneel zijn. Ook voor 2000, dus voor de privatisering en intensivering van de kosten voor explosievenopsporing waren er immers nauwelijks incidenten tijdens grondroerende werkzaamheden. De bespaarde gezonde levensjaren (doden en gewonden) zijn daarom beperkt terwijl er toch ten minste € 40 miljoen aan explosievenopsporing wordt besteed.

Een andere motivatie voor de disproportionele investering voor explosievenopsporing kan zijn dat inwoners het kleine OO-risico niet zullen accepteren omdat het wordt gezien als een onvrijwillig risico en zij de overheid verantwoordelijk achten voor de beheersing ervan. De insteek van dit publieksonderzoek is onder andere om te achterhalen of deze gedachtegang terecht is.

1.2 Leeswijzer

Terminologie

In de uitgezette vragenlijst is ervoor gekozen om niet de term 'ontplobbare oorlogsresten' te gebruiken. De mogelijkheid bestond dat inwoners hier niet meteen een beeld bij zouden hebben. Daarom is in de vragenlijst de term 'niet ontplofte explosieven uit de Tweede Wereldoorlog' gehanteerd. In het vervolg van deze rapportage zullen wij daarom de term niet ontplofte explosieven gebruiken.

Opbouw rapportage

In het volgende hoofdstuk beschrijven wij de bekendheid met de problematiek rond niet ontplofte explosieven en het Arnhems explosievenbeleid van de respondenten.

In de daaropvolgende hoofdstukken gaan wij in op de risicoperceptie en -acceptatie van OO (hoofdstuk 3), wat de Arnhemse burger als 'consument' zou willen (hoofdstuk 4) en wat de Arnhemse burger verwacht van de bestuurder (hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 6 maken wij een vergelijking met de eerdere publieksonderzoeken.

Aantal respondenten

In totaal hebben 192 mensen aan het publieksonderzoek meegedaan.

Het aantal respondenten dat een bepaalde vraag heeft beantwoord, geven we aan met N. Niet alle respondenten hebben altijd alle vragen beantwoord waardoor de N niet altijd gelijk is aan het totale aantal respondenten (192). Mensen die een vraag niet hebben beantwoord noemen we *missings*.

In deze rapportage hebben wij de missings uit de overzichten gelaten. Telkens geven wij het aantal respondenten (N) die de vraag hebben beantwoord zodat de lezer een volledig beeld heeft.

Meerderheid

In de rapportage gebruiken we verschillende vormen van 'een meerderheid'. Wanneer meer dan 50 procent van de respondenten het wel of niet met een vraag eens is dan noemen we dat kortweg 'een meerderheid'. Bij een percentage dat tussen de 60 en 70 procent ligt, spreken we van een 'ruime meerderheid'. Bij een percentage van meer dan 70 procent is er sprake van een 'grote meerderheid'.

Tot slot spreken we bij een resultaat van 30 tot 50 procent van een 'groot gedeelte van de respondenten' en bij minder dan 30 procent van een 'klein deel van de respondenten'.

2. Bekendheid met explosieven in Arnhem

In dit tweede hoofdstuk wordt de bekendheid van de respondenten met het explosievenbeleid besproken. Deze gegevens zullen we later ook gebruiken om te kijken of de bekendheid met niet ontplofte explosieven van invloed is op de risicoperceptie.

2.1 Risicobeleid gemeente Arnhem

In 2009 heeft de gemeente Arnhem een *risicokaart conventionele explosieven* en een *handleiding omgaan met conventioneel explosieven* opgesteld. ‘Conventionele explosieven’ was de toen gangbare term voor niet ontplofte explosieven.

De risico kaart niet ontplofte explosieven van Arnhem is grotendeels rood (hoge kans op aantreffen), oranje (verhoogde kans op aantreffen) en geel (verlaagde kans op aantreffen) gekleurd. Slechts een klein deel is groen (lage kans op aantreffen) gekleurd.

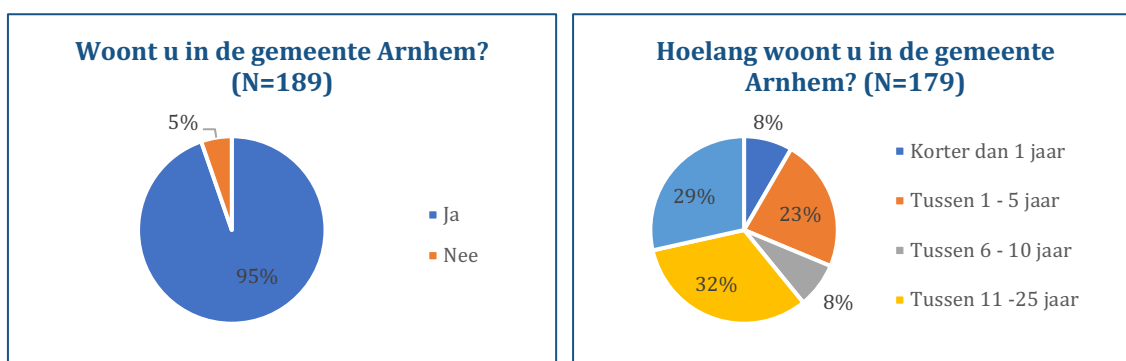
Typerend aan de aanpak van Arnhem is dat in gebieden die oranje, geel of groen zijn gekleurd, werkzaamheden vaak gewoon mogen doorgaan en er wordt volstaan met een protocol toevalstreffer (een protocol dat aangeeft wat er gedaan dient te worden bij het aantreffen van een explosief). Alleen in de rode gebieden zijn altijd beheersmaatregelen nodig. In de gemeente Arnhem zijn de rode gebieden vooral gebieden die kunnen worden aangeduid als ‘geen stedelijk gebied’ (parken en buitengebied) waar nog geen grootschalige grondroerende werkzaamheden hebben plaatsgevonden na 1945.

Dit resulteert erin dat Arnhem relatief weinig opsporingskosten heeft. Volgens de meicirculaire is er door Arnhem in 2019 € 90.000,-, in 2020 € 0,- en in 2021 € 90.000,- uit het gemeentefonds ‘onttrokken’ voor opsporing. Dit is vergeleken met andere gemeenten, in totaal circa € 25,- miljoen, relatief weinig voor een stad als Arnhem dat intensief is gebombardeerd in de Tweede Wereldoorlog.

Ondanks deze beoogd proportionele omgang met niet ontplofte explosieven zijn er in Arnhem geen incidenten door een spontane explosie of een explosie tijdens grondroerende werkzaamheden bekend. Let op: wij zeggen bewust *beoogd* omdat er geen volledige kosten-batenanalyse lijkt te zijn gemaakt door de gemeente Arnhem (de veiligheidskosten kunnen daarmee nog steeds te hoog of juist te laag zijn) maar dat de gemeente volgens ons middels de betreffende beleidsnota wel bewust ‘redelijk’ en ‘rationeel’ met beleid rond OO denkt om te gaan.

2.2 Vooral respondenten uit Arnhem

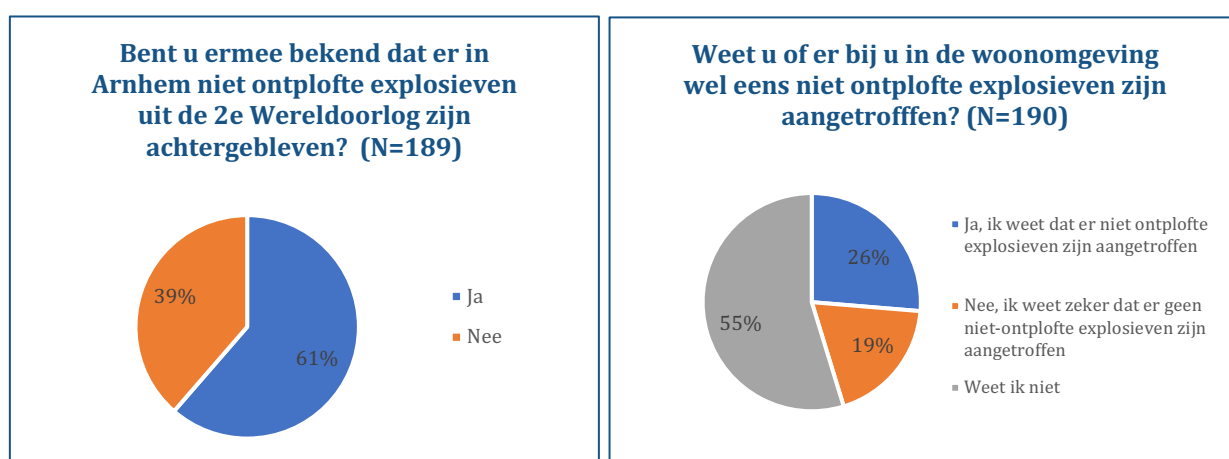
De grote meerderheid van de respondenten woont in Arnhem, waarvan de ruime meerderheid al langer dan 10 jaar.



In de afgelopen 25 jaar hebben er twee relevante ontwikkelingen met betrekking tot niet ontplofte explosieven plaatsgevonden in Arnhem. Allereerst is sinds 1998 de explosievenopsporing geprivatiseerd, dus ook in Arnhem. Omstreeks de privatisering is er meer aandacht gekomen voor het preventief ruimen van explosieven voorafgaand aan werkzaamheden in plaats van reactief bij aantreffen. Daarnaast heeft de gemeente Arnhem sinds 2009 zelf proportioneel beleid ingevoerd rond niet ontplofte explosieven. In ieder geval de personen die langer dan 25 jaar in Arnhem wonen, zullen deze kanteling(en) in beleid hebben meegemaakt.

2.3 Bekend met niet ontplofte explosieven

Een ruime meerderheid van de respondenten is ermee bekend dat er explosieven in de ondergrond in Arnhem zijn achtergebleven (61%). Slechts een klein gedeelte 'weet' daadwerkelijk dat er niet ontplofte explosieven bij hem of haar in de buurt zijn aangetroffen.



Volgens ons is het opvallend dat ook een klein gedeelte (19%) aangeeft zeker te weten dat er geen niet ontplofte explosieven zijn aangetroffen bij hem of haar in de woonomgeving. Volgens de risicokaart van Arnhem is er in slechts een klein gedeelte van de gemeente een 'lage' kans op aantreffen van niet ontplofte explosieven. Het is daarmee bijzonder dat een deel van de respondenten het risico uitsluit.

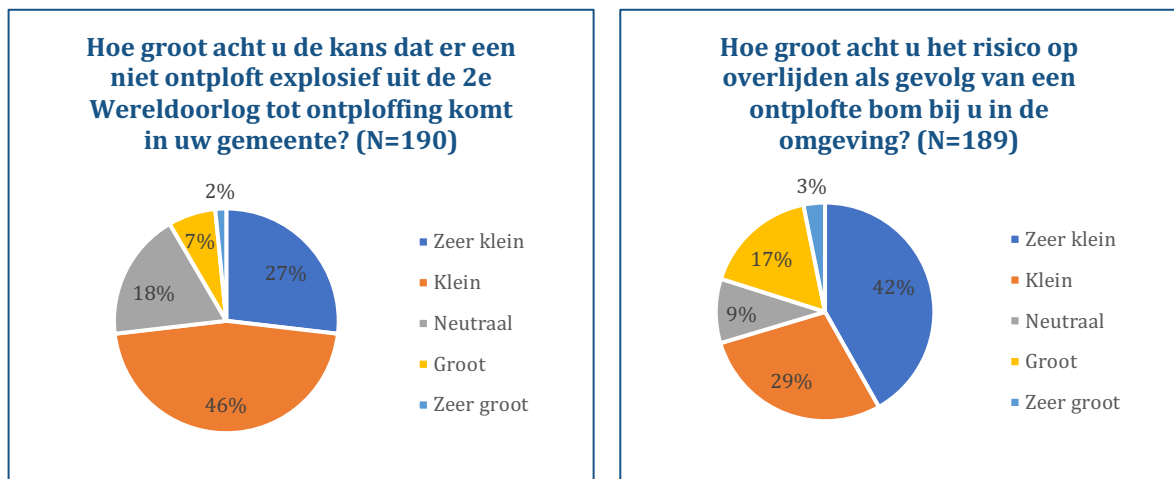
In het vervolg van de rapportage vergelijken wij constant het algemene beeld (d.w.z. het antwoord dat alle respondenten gezamenlijk geven) met de antwoorden die de respondenten geven die weten dat er niet ontplofte explosieven bij hen in de omgeving zijn aangetroffen (N=50 komt overeen met 26% van 190). Op deze manier kunnen we erachter komen welke invloed de (waarschijnlijk) feitelijke aanwezigheid van niet ontplofte explosieven in de woonomgeving, en het bewustzijn hiervan, heeft op de risicoperceptie en -acceptatie.

3. Risicoperceptie en risicoacceptatie

In dit hoofdstuk bekijken we hoe onveilig Arnhemmers zich zeggen te voelen door de aanwezigheid van niet ontplofte explosieven in de bodem.

3.1 Risicoperceptie

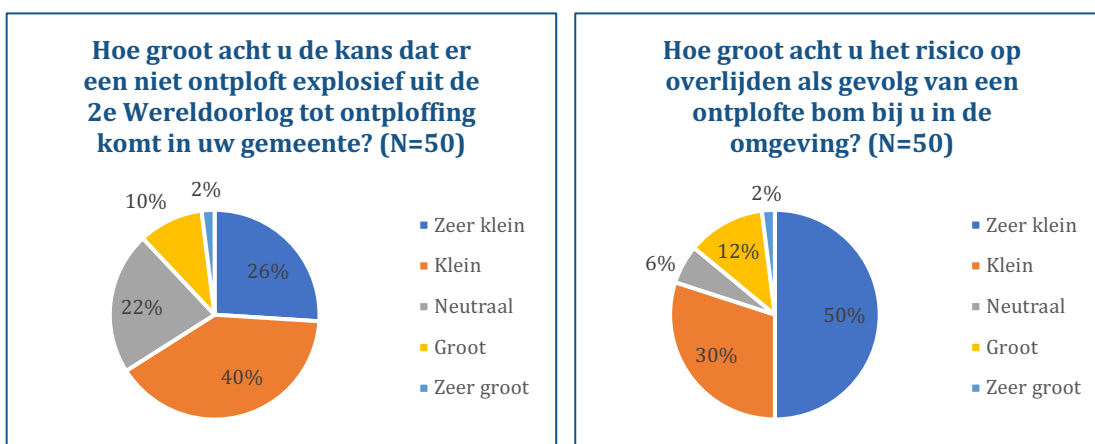
De respondenten schatten het risico dat niet ontplofte explosieven uit de Tweede Wereldoorlog met zich meebrengen over het algemeen laag in: zowel de kans op ontploffing als het risico op overlijden wordt door de ruime meerderheid als (zeer) klein ingeschat.³



Opvallend is echter dat een iets groter gedeelte van de respondenten het risico op overlijden als groot en zeer groot inschat (20%) in vergelijking met de kans op ontploffing (9%). Dit heeft natuurlijk iets gekks aangezien een bom eerst moet ontploffen voordat je eraan overlijdt. Het kan echter te maken hebben met de vraagstelling. Naar verwachting heeft ten minste een deel van de respondenten de vraag geïnterpreteerd als een voorwaardelijke kans: als er een bom ontploft, hoe groot acht je dan de kans op overlijden?

Kijken we alleen naar de personen die weten dat er bij hen niet ontplofte explosieven zijn aangetroffen, dan blijkt dat zij de kans op een ontploffing iets groter inschatten maar dat zij de kans op overlijden juist weer iets kleiner inschatten.

³ Zoals in hoofdstuk 2 is laten zien, komt een klein deel (5% en dus 10 respondenten) niet uit Arnhem. Deze respondenten zijn 'gewoon' meegenomen in deze en volgende hoofdstukken.



De resultaten laten zien dat inwoners het risico dat ontplofbare oorlogsresten in de bodem met zich meebrengen in meerderheid goed kunnen inschatten. De ruime meerderheid schat het risico op overlijden door niet ontplofte explosieven uit de Tweede Wereldoorlog in als (zeer) klein, hetgeen gezien de hoeveelheid incidenten in het verleden terecht is. Slechts een klein gedeelte (20% bij alle respondenten en 14% bij de respondenten die weten dat er niet ontplofte explosieven zijn aangetroffen) schatten de kans op overlijden door niet ontplofte explosieven als (zeer) groot in.

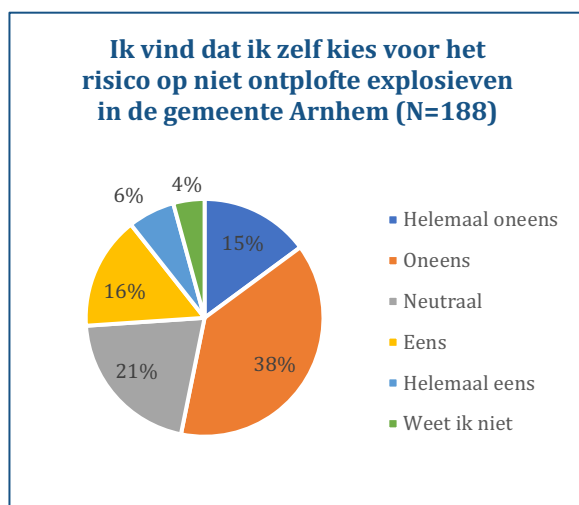
3.2 Risicoacceptatie

Als een risico als (zeer) klein wordt gepercipieerd, wil dit niet betekenen dat dit risico vervolgens ook geaccepteerd wordt. In een inmiddels klassieke studie laat Chauncey Starr zien dat vrijwillige risico's, zoals autorijden, als duizend keer meer acceptabel worden beschouwd dan onvrijwillig genomen risico's.⁴ Bovendien laat Cass Sunstein zien dat mensen (kleine) risico's kunnen ervaren, maar toch bereid zijn om deze te nemen.⁵ Hierdoor is het van belang dat zowel de kosten als de baten van de risico's (en eventuele maatregelen) duidelijk in beeld zijn.

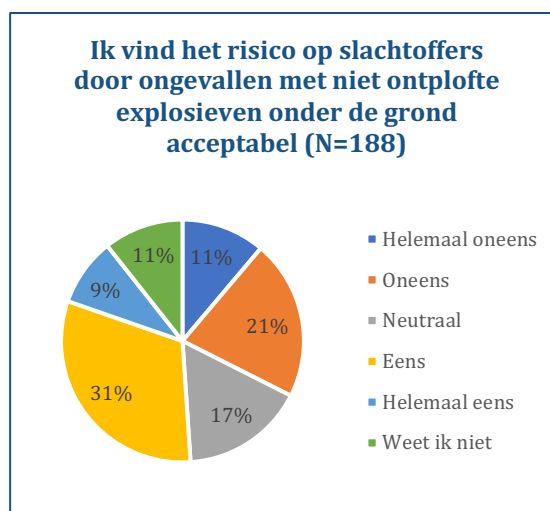
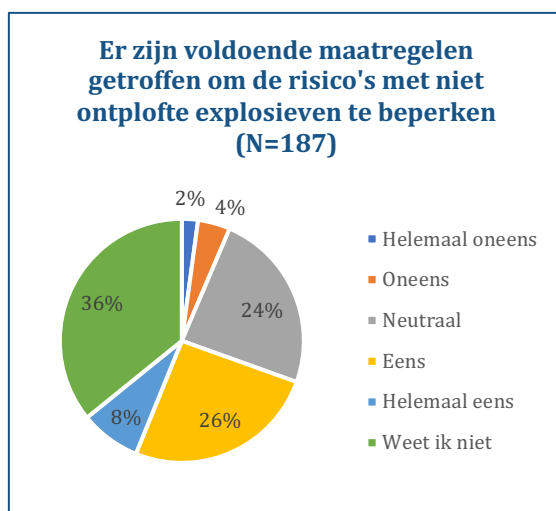
Een eerste observatie is dat het risico door de meerderheid van de respondenten (53%) als een onvrijwillig risico wordt gezien en slechts door een klein gedeelte (22%) als een vrijwillig risico.

⁴ Starr, C. (1969). Social benefit versus technological risk. *Science*, 165(3899), 1232-1238.

⁵ Sunstein, C. R. (2002). *Risk and reason: Safety, law, and the environment*. Cambridge University Press. pp. 40-42.

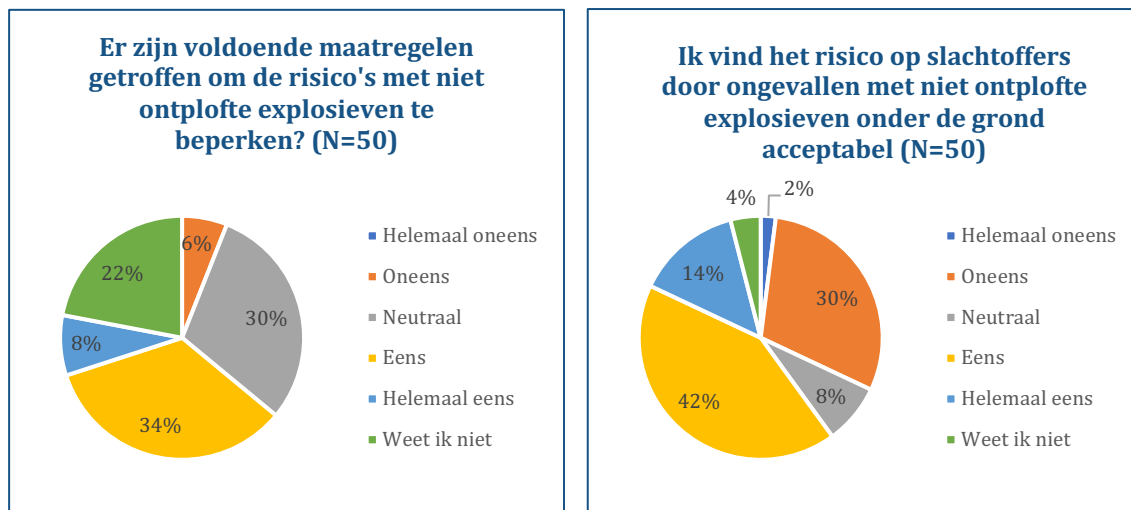


Ondanks dat het een onvrijwillig risico is, en dus ook als zodanig wordt beschouwd, betekent dit in dit geval niet dat het risico zonder meer als onacceptabel wordt gezien. Het risico op ongevallen met niet ontplofte explosieven uit de Tweede Wereldoorlog wordt door een groot gedeelte (32%) van de respondenten als een onacceptabel gezien. Echter, een net iets groter gedeelte (40%) ervaart het risico wel als acceptabel. Daarnaast ervaart slechts een (heel) klein gedeelte van de respondenten (6%) dat de gemeente onvoldoende maatregelen heeft getroffen om het risico te beperken. Een groot gedeelte (34%) vindt dat de gemeente dit wel heeft gedaan.



De inwoners die al met explosieven in aanraking zijn geweest (d.w.z. die weten dat er explosieven bij hun in de omgeving zijn aangetroffen) vinden het risico meer acceptabel en ervaren in grotere mate dat de gemeente voldoende maatregelen heeft getroffen om de risico's te beperken. De meerderheid van deze respondenten vindt het huidige

risico van niet ontplofte explosieven in de ondergrond acceptabel. Het is daarmee ook te verwachten dat (een volledige!) informatievoorziening richting de inwoners de risicoperceptie en -acceptatie die niet bekend zijn met de problematiek zal vergroten.

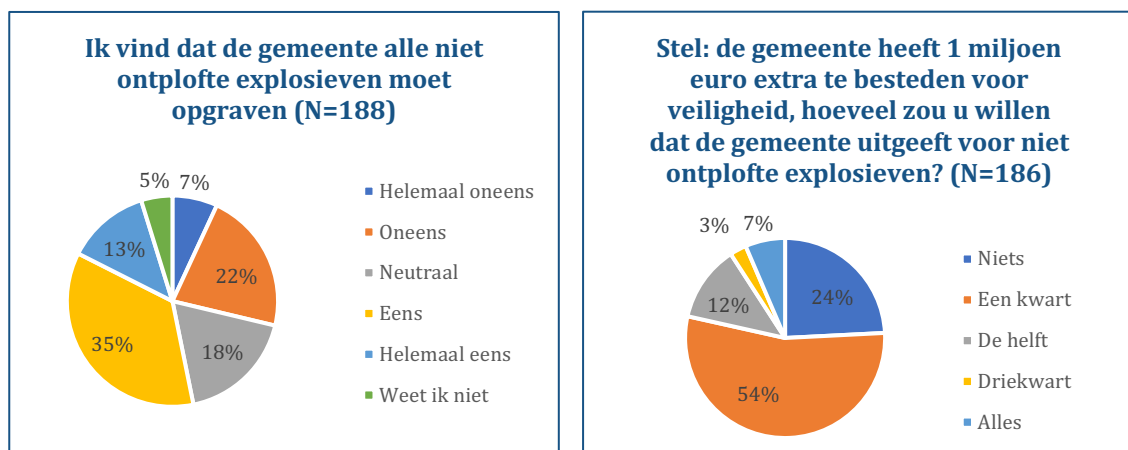


4. Inwoners als consument

In hoofdstuk 4 kijken we naar de Arnhemmer als 'consument': wat wil de Arnhemmer als hij zonder de verantwoordelijkheid die het openbaar bestuur heeft voor een integrale investeringsafweging mag aangeven wat hij wil?

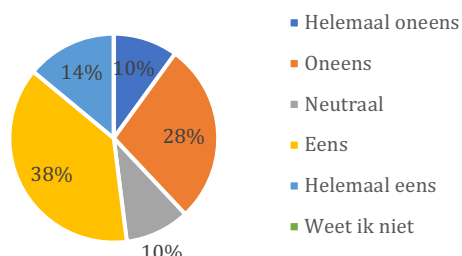
4.1 Inwoner met een wensenlijstje

Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, vindt een groot gedeelte van de inwoners dus dat het risico (inmiddels) aanvaardbaar is en dat de gemeente genoeg heeft gedaan om de risico's te beperken. Vraag je echter aan de inwoner of hij of zij nog meer veiligheid wil, dan knikt deze instemmend. Een groot deel (48%) van de respondenten vindt namelijk toch dat de gemeente alle niet ontplofte explosieven moet opgraven. Slechts een klein deel (29%) vindt dat de gemeente dit niet moet doen. Een grote meerderheid (76%) vindt dat de gemeente hier in meer of mindere mate extra (veiligheids)geld aan uit moet geven en slechts een klein gedeelte (24%) vindt dat de gemeente dit niet moet doen.

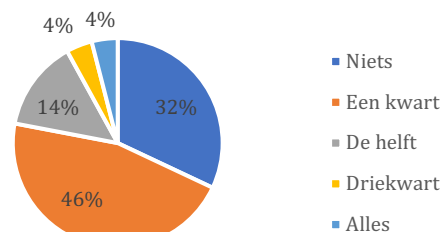


Wanneer we weer alleen kijken naar de inwoners die weten dat er bij hun in de omgeving explosieven aangetroffen zijn, dan blijkt wederom dat er een deel meer dan gemiddeld (4 procentpunten) maatregelen zou willen, maar een ander, groter deel juist minder dan gemiddeld (9 procentpunten) maatregelen zou willen en hier dus ook minder geld aan zou willen uitgeven. Een groter gedeelte (nu 32%) vindt dat de gemeente geen extra (veiligheids)geld aan het opsporen en ruimen van explosieven moet besteden. Meer bekendheid met het feitelijke probleem lijkt dus enigszins bij te dragen aan een grotere acceptatie van de problematiek.

Ik vind dat de gemeente alle niet ontplofte explosieven moet opgraven (N=50)



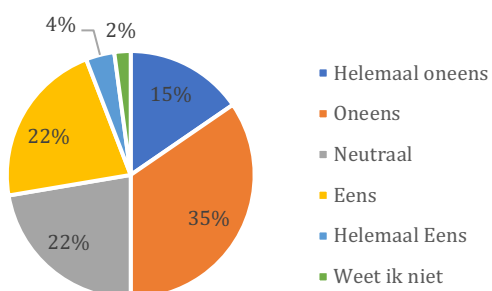
Stel: de gemeente heeft 1 miljoen te extra te besteden voor veiligheid, hoeveel zou u willen dat de gemeente uitgeeft voor niet ontplofte explosieven? (N=50)



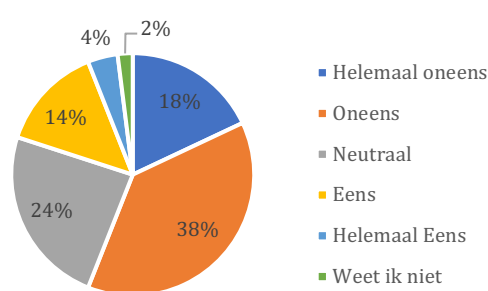
4.2 Inwoner als belastingbetaler

De helft (50%) van de inwoners van Arnhem is niet bereid om meer belasting te betalen voor het opruimen van niet ontplofte explosieven. Een klein gedeelte (26%) is hier wel toe bereid. Van de mensen die meer bekend zijn met de problematiek, is de meerderheid (56%) niet bereid om meer belasting te betalen. Een klein(er) deel (18%) is hier wel toe bereid.

Ik ben bereid om meer belasting te betalen voor het opruimen van niet ontplofte explosieven (N=188)



Ik ben bereid om meer belasting te betalen voor het opruimen van niet ontplofte explosieven (N=50)



Met deze en voorgaande cijfers is het bijzonder dat een groot deel van de respondenten wil dat de gemeente tóch alle niet ontplofte explosieven opruimt. De grote meerderheid (76%) van de respondenten wil hoogstens een kwart of minder van een extra miljoen uitgeven aan opsporing van explosieven en slechts een klein gedeelte (26%) is bereid om hier extra belasting voor te betalen. Het opsporen en ruimen kost, zoals ook in de inleiding staat vermeld en uit de bommenregeling blijkt, echter aanzienlijk meer dan € 250.000,-.

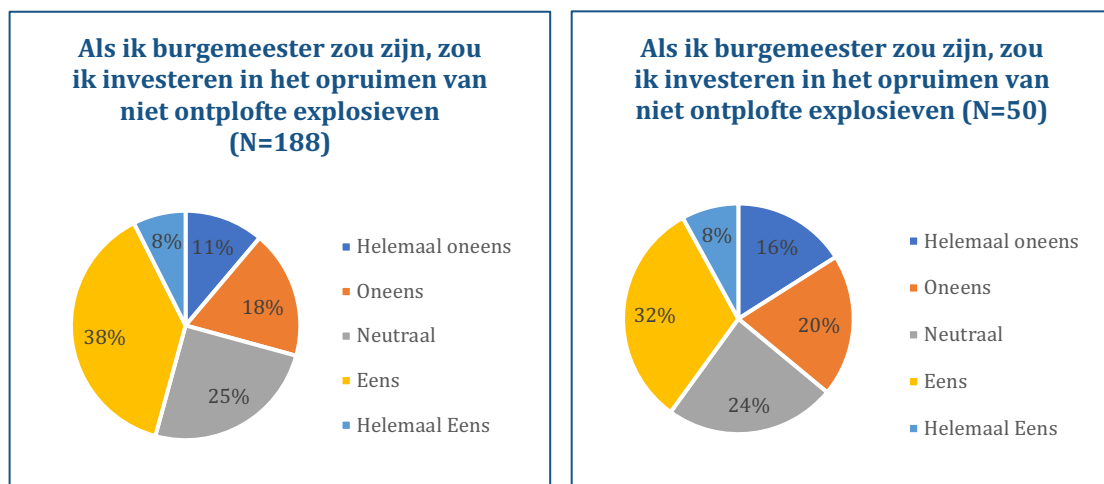
Concluderend kunnen we daarmee stellen dat de 'inwoner als consument' het risico wél goed kan inschatten maar, mogelijk doordat deze een onvolledig overzicht heeft van de kosten en baten van beheersmaatregelen, desondanks toch voor (nog) meer veiligheid zou gaan als het hem of haar gevraagd wordt. De burger als consument is echter niet bereid om hier extra belasting of (een groot deel van het) gemeenschapsgeld aan uit te geven.

5. Inwoner als bestuurder

Hoofdstuk 5 spitst zich toe op de 'bestuurdersrol': welke keuzes zouden de Arnhemmers maken als ze wel verantwoordelijkheid dragen voor keuzes tussen investeringen op verschillende (veiligheids) domeinen?

5.1 Als burgemeester: investeren?

Een groot gedeelte (46%) van de inwoners zal investeren in het opruimen als hij of zij zich verplaatst in de burgemeester. Slechts een klein gedeelte zou dit expliciet niet doen (29%). Dit is in lijn met de hierboven gestelde vraag: ook daar gaf 76% aan dat zij tenminste een deel van extra veiligheidsbudget zouden investeren in het opruimen van explosieven.



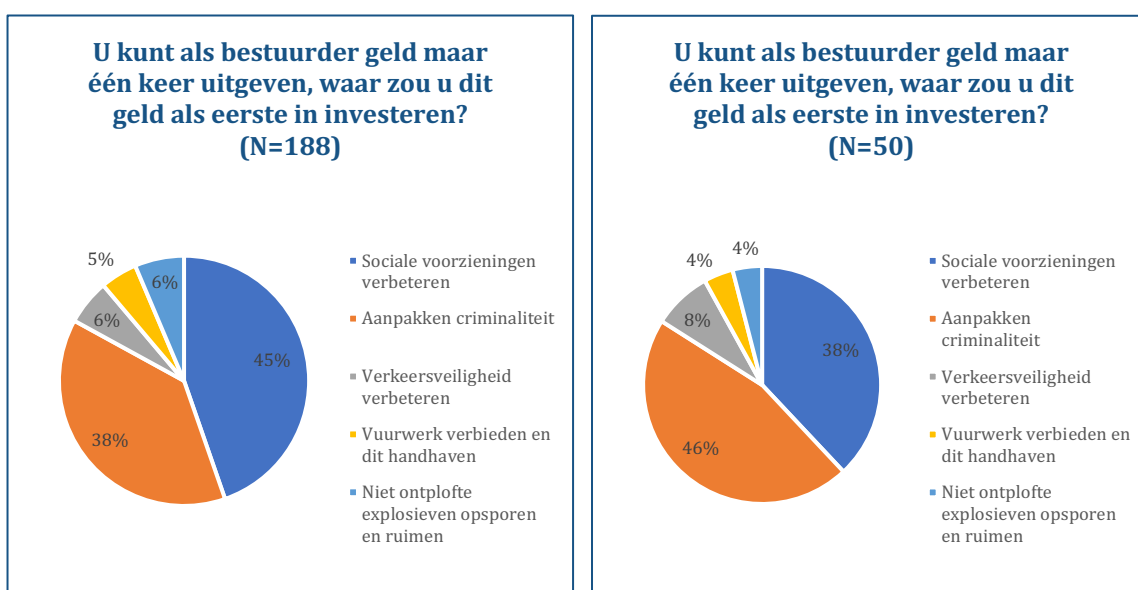
Kijken we alleen naar de bewoners die weten dat er in hun leefomgeving explosieven zijn aangetroffen, dan blijkt nog 40% als burgemeester te investeren in het ruimen van explosieven en 36% dit niet te doen.

Veel inwoners (ten minste 46%) zullen dus, ondanks dat ze het risico als klein en acceptabel zien, als burgemeester (en dus de 'hoeder' van de openbare orde en veiligheid) toch investeren in het verder minimaliseren van een klein veiligheidsrisico. Een mogelijke verklaring is dat ze redeneren vanuit het perspectief: 'baat het niet dan schaadt het niet'. Dit is overigens wat bestuurders mogelijk ook kunnen denken. De bommenregeling uit de meicirculaire laat zien dat veel gemeenten investeren in het ruimen van niet ontplofte explosieven. In tegenstelling tot veel andere gemeentelijke uitgaven is dit echter een kostenpost waar gemeente niet direct een kosten-batenanalyse hoeven te maken aangezien het uit een grote, externe (althans zo lijkt het) pot

komt. Gemeenten maken zelf beperkt directe kosten voor het ruimen van niet ontplofte explosieven.⁶

5.2 Als burgemeester: prioriteit?

Moeten de inwoners echter, net als 'echte bestuurders' prioriteiten stellen, dan zullen zij eerder investeren in sociale voorzieningen of het aanpakken van criminaliteit dan het investeren in het opsporen en ruimen van explosieven. Slechts 6% zou, wanneer geld maar eenmaal uitgegeven kan worden investeren in het opsporen en ruimen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog terwijl 45% zou investeren in het verbeteren van sociale voorzieningen en 38% zou investeren in het aanpakken van criminaliteit.



Ook bij deze vraagstelling blijkt dat inwoners die meer bekend zijn met explosieven in haar woonomgeving, eerder zullen investeren in andere veiligheidsproblemen. Deze respondenten zullen eerder in verkeersveiligheid investeren (8%) dan in het opruimen van niet ontplofte explosieven uit de Tweede Wereldoorlog (4%).

De nuance moet gemaakt worden dat met de huidige bommenregeling dit dilemma voor bestuurders (waar investeer ik mijn veiligheidsgeld in) slechts beperkt speelt waardoor een proportionele omgang niet wordt gestimuleerd vanuit het Rijk. Wanneer gemeenten zelf moeten opdraven voor de kosten, dan zal naar verwachting een meer proportioneel beleid worden gevoerd.⁷

⁶ Wij zeggen bewust beperkt aangezien een groot deel van de kosten wordt vergoed (68%) maar een klein deel dus niet (32%). Gemeenten kunnen echter ook een aanvraag voor derden indienen. Ook zij kunnen dan 68% vergoed krijgen. Dergelijke aanvragen van derden kost de gemeente zelf dus niks.

⁷ Merk op dat dit ook het oorspronkelijke idee uit de brief van de Raad voor financiële verhoudingen (26 juni 2015) was die aanleiding vormde om de bommenregeling te herzien.

6. Vergelijking met andere onderzoeken

Afgelopen jaren hebben studenten telkens publieksonderzoeken uitgevoerd rond een verschillend thema. De hoofdlijnen zijn samengevat in 'Hoezo zijn (on)veiligheidsbeslissingen lastig publiekelijk te verantwoorden?'⁸

6.1 Gelijkenissen

Er is een aantal gelijkenissen tussen het OO-publieksonderzoek en de voorgaande publieksonderzoeken.

De voorgaande publieksonderzoeken lieten zien dat de burger als consument meer veiligheid wil, dat wil zeggen, vraag je aan de burger als consument wat hij wil, dan is het antwoord een uitgebreid wensenlijstje. Ook de inwoners van Arnhem willen het liefste dat alle explosieven worden opgespoord en geruimd wat past bij de eerder onderzoeken.

Verder lieten de voorgaande publieksonderzoeken zien dat de burger als bestuurder, met verantwoordelijkheid voor uitgaven, in tegenstelling tot het eerdere perspectief, rationeel zal besluiten en prioriteit zal geven aan andere niet exotische veiligheidsproblemen. Ook dit onderzoek voor niet ontplofte explosieven liet dit beeld zien.

Deze nuance over risicoperceptie en -acceptatie is van belang wanneer bestuurders over veiligheidsproblemen moeten besluiten. De mening van respondenten is complex. Dit biedt ons wederom de volgende les:

Simpele vragen geven simpele antwoorden. Meerdimensionale vragen, en de burger zo vanuit meerdere perspectieven naar het probleem laten kijken, kunnen zorgen voor een ander beeld van de burger en diens mening.⁹

Ook dit onderzoek laat daarmee zien dat je inwoners de juiste vragen moet stellen wanneer het over de aanvaardbaarheid van (kleine) risico's hebt.

6.2 Opvallend verschil

Een opvallend verschil met de eerdere publieksonderzoeken is dat het risico door inwoners (terecht) als (zeer) klein wordt gepercipieerd. De grote meerderheid geeft aan de kans op ontploffing en het risico op overlijden door niet ontplofte explosieven als zeer klein of klein te ervaren. Daarnaast 'accepteert' een groot deel van de respondenten het risico.

⁸ Zie: I. Helsloot (2018). Hoezo zijn (on) veiligheidsbeslissingen lastig te verantwoorden?. *Bestuurskunde* (27)1, p. 21-31.

⁹ Uit I. Helsloot (2018).

Dit is niet altijd het geval: in andere publieksonderzoeken wordt het risico juist toch vaak hoog ingeschat terwijl het ook in die onderzoeken om een 'exotisch risico' gaat.

Het is daarmee bijzonder dat, ondanks dat de ruime meerderheid het risico als klein percipieert en een groot deel het risico accepteert, een groot deel van de inwoners toch van de gemeente verwacht dat zij investeert in het ruimen van explosieven en dit als bestuurder ook zouden doen.

Een deel van de verklaring zit waarschijnlijk in de hierboven genoemde verklaring: vraag je burgers naar hun wensen, dan zullen ze een uitgebreid wensenlijstje geven, maar vraag je burgers wat ze zouden doen als bestuurder, dan is een meer rationeel en afgewogen besluit te verwachten.

Een heel andere mogelijke verklaring is dat veel inwoners van Arnhem (waarschijnlijk) geen inzicht hebben in de kosten: het ruimen kost aanzienlijk meer dan het bedrag van € 250.000,- dat de grote meerderheid van de respondenten er maximaal voor over heeft.

Vaak wordt er in de publieksonderzoeken door de studenten vanuit de masterspecialisatie informatie over het risico en/of de kosten van maatregelen gegeven. Dat is in dit onderzoek niet gebeurd. Baruch Fischhoff en anderen concludeerden in 1978 al dat de mate van een potentiële dreiging en de mate van duidelijkheid over maatschappelijke effecten een belangrijke rol spelen in de risicoacceptatie.¹⁰ Deze duidelijkheid is nu niet gegeven. Gemeenten en bestuurders hebben deze duidelijkheid wel of kunnen deze duidelijkheid wel hebben.

Een nieuw element in dit publieksonderzoek was het toevoegen van de categorie 'het verbeteren van de sociale voorzieningen' in het prioriteitenlijstje van en voor de burgemeester. Een groot deel van de respondenten zou juist hierin als burgemeester investeren. Het is passende bij de problematiek aangezien een groot deel van de kosten voor het opsporen van explosieven uit het Gemeentefonds komt. Wij benadrukken dit inzicht aangezien het welvaartsniveau, opleidingsniveau en inkomensniveau objectief gezien bijdragen aan meer veiligheid in de zin dat inwoners langer en langer gezond leven, zie hiervoor de statistiek van het CBS.¹¹ Inwoners schatten hiermee terecht in dat investeringen in sociale voorzieningen voor meer veiligheid zorgen dan het investeren in een klein, exotisch risico als niet ontplofte explosieven uit de Tweede Wereldoorlog.

6.3 Opvallende bevinding: bekendheid maakt minder risicoavers

In dit onderzoeksrapport hebben we ook specifiek gekeken naar de inwoners die weten dat er explosieven bij hem of haar in de woonomgeving zijn aangetroffen. De impliciete

¹⁰ B. Fischhoff, P. Slovic, S. Lichtenstein, S. Read & B. Combs (1978). How safe is safe enough? A psychometric study of attitudes towards technological risks and benefits. *Policy Sciences*, 9(2), 127-152.

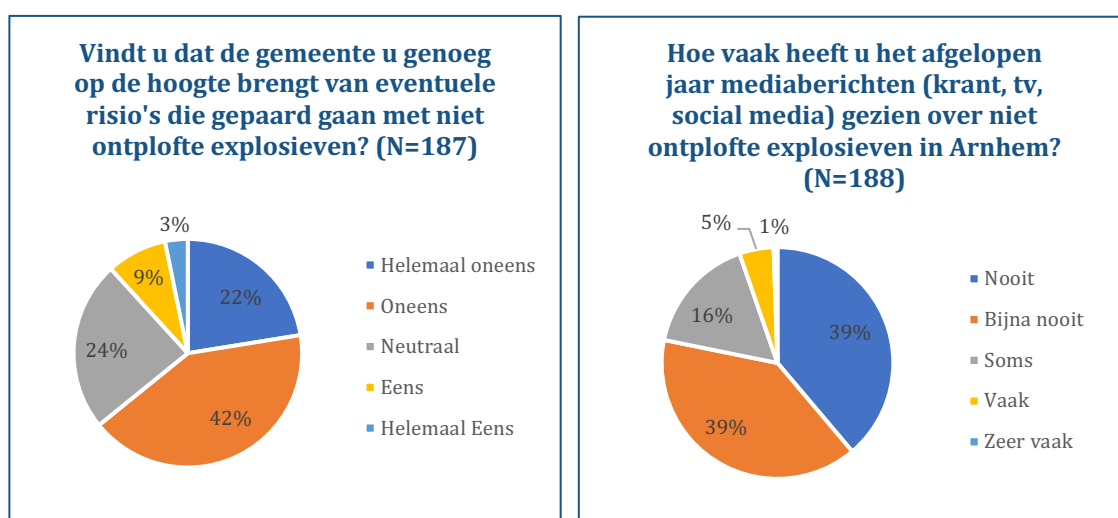
¹¹ Zie bijvoorbeeld ook het bericht: Bovenaan welvaarts ladder bijna 25 jaar langer in goede gezondheid van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 16 maart 2023 via <https://www.cbs.nl/>.

veronderstelling is dat zij *weten* dat zij bloot worden gesteld aan een risico en meer *bekend zijn* met de (kwantitatieve) problematiek rond niet ontplofte explosieven.

Een opvallende bevinding in dit onderzoeksrapport is dat de bekendheid met de blootstelling aan het risico en de problematiek bijdraagt aan een grotere acceptatie van het risico (afhankelijk van de vraagstelling verschilt de acceptatie van het probleem met 6 tot 16 procentpunten).

Een van de 'irrationele factoren' die de perceptie en acceptatie van een risico beïnvloedt is de bekendheid en zichtbaarheid van een risico: we zijn banger voor onzichtbare risico's.¹² Dit publieksonderzoek bevestigt dit wederom.

Dat er nog veel onbekend is bij inwoners over explosieven uit de Tweede Wereldoorlog, blijkt wel uit enkele van de vragen die uniek voor dit publieksonderzoek zijn en bedacht zijn door de studenten voor specifieke analyse. De ruime meerderheid vindt dat de gemeente hem of haar onvoldoende op de hoogte brengt van de risico's, de grote meerderheid ziet zelden mediaberichten over niet ontplofte explosieven in Arnhem en een groot gedeelte heeft nog nooit meegekregen dat er een niet ontploft explosief is aangetroffen.



¹² B. Fischhoff et al. (1978).



Er is geen reden om aan te nemen dat dit in andere gemeenten anders zal zijn, terwijl er toch ruim 2.000 meldingen bij de EODD per jaar binnenkomen door voornamelijk spontaan aangetroffen explosieven. Het OO-risico blijft (daarmee) onbekend voor inwoners. Van gemeenten en bestuurders vraagt dit om een meer proactieve communicatiestrategie wat betreft explosieven in de ondergrond indien zij willen dat OO-risico's door hun bevolking breder geaccepteerd worden.

7. Het geheel overziend

In dit hoofdstuk vatten wij de bevindingen in hoofdlijnen samen.

7.1 Algemene bevindingen

In hoofdlijnen kunnen we op basis van dit publieksonderzoek vier bevindingen presenteren:

1. Voor veel mensen is het OO-risico (of zoals in de rapportage en vragenlijst genoemd: het niet ontplofte explosieven-risico) onbekend. Een groot deel van de inwoners van Arnhem lijkt niet volledig op de hoogte te zijn over de kwantiteit van het aantal niet ontplofte explosieven in de ondergrond en eventuele kosten voor opsporing en ruiming. Een groot deel van de 'Arnhemmers als consument' wil immers dat *alle* niet ontplofte explosieven worden opgeruimd maar heeft hier desondanks slechts een beperkte hoeveelheid belastinggeld voor over.
2. Desondanks schatten inwoners van Arnhem het risico op overlijden door niet ontplofte explosieven terecht klein in, zien het als acceptabel en zijn hiermee in staat zelfstandig een risicoanalyse uit te voeren.
3. Door het gebrek aan inzicht over het feitelijke risico en kosten van maatregelen is het echter ingewikkeld om een volledige risicoafweging te maken. Ondanks dat het risico als klein en acceptabel wordt ingeschat, 'verwachten' zij toch van de bestuurders dat zij investeren in het opsporen en ruimen van niet ontplofte explosieven uit de Tweede Wereldoorlog.
4. Als bestuurder zullen zij, wanneer zij kosten en baten wel moeten afwegen, echter eerder investeren in het verbeteren van de sociale voorzieningen om zo de veiligheid te verbeteren.

Het publieksonderzoek daarmee grotendeels in lijn met de al eerder uitgevoerde publieksonderzoeken.

7.2 Conclusie

Bestuurders en haar adviseurs gaan vaak uit van de irrationele burger die onvrijwillige onveiligheden niet aanvaart en accepteert. De conclusie kan echter wederom, op basis van dit onderzoek niet anders zijn dan dat inwoners wel rationeel met veiligheidsproblematieken om kunnen gaan maar dat wij onderzoekers, adviseurs en bestuurders de inwoners wel de goede vragen moeten stellen en van de juiste informatie moeten voorzien.

Wij sluiten daarom aan bij de al eerder geformuleerde conclusie over het verantwoorden van (on)veiligheidsbeslissingen:¹³

Dit levert het volgende nieuwe inzicht op in de omgang van de narrige burger met risico's voor bestuurders en hun adviseurs: 'Als je ons vraagt wat we willen, dan vertellen we wat we willen. Maar dat is niet wat we van jou als bestuurder verwachten dat je doet.' Beslissingen die leiden tot meer risico's vanwege het algemeen belang, zijn dus heel goed publiekelijk te verantwoorden, maar de burger zal in zijn positie als consument daarvoor nooit applaudiseren.

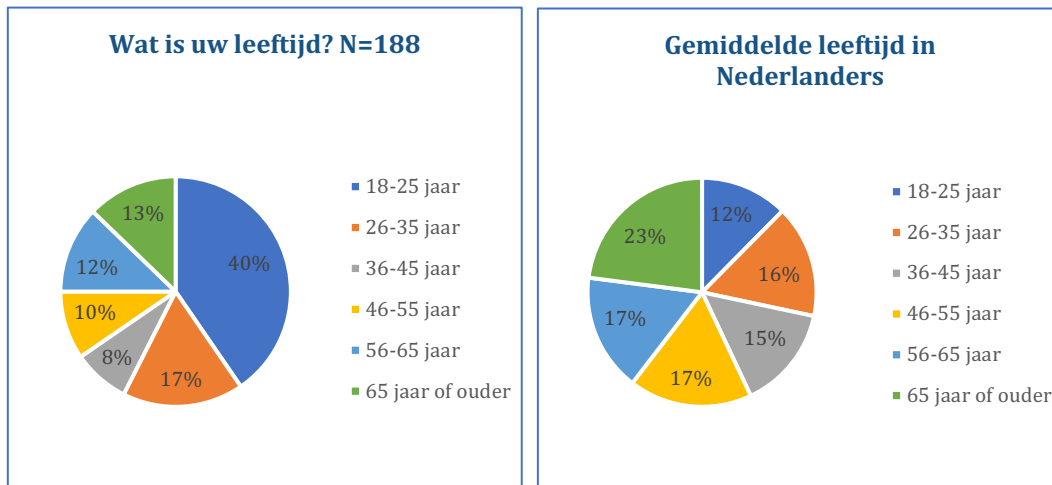
¹³ Uit I. Helsloot (2018).

Bijlage 1. Demografische gegevens

In deze bijlage geven wij de demografische gegevens van de respondenten en vergelijken dit met de rest van Nederland. De cijfers over de Nederlandse gemiddelden komen via het centraal Bureau voor de Statistiek. Op deze manier komen tot een conclusie over de representativiteit van de steekproef.

Leeftijd

De respondenten die we bevraagd hebben in Arnhem zijn meer dan gemiddeld jonger: liefst 40% van de respondenten is 25 jaar of jonger. De andere leeftijdsgroepen zijn meer gelijkmatig verdeeld en min of meer in lijn met het Nederlands gemiddelde.

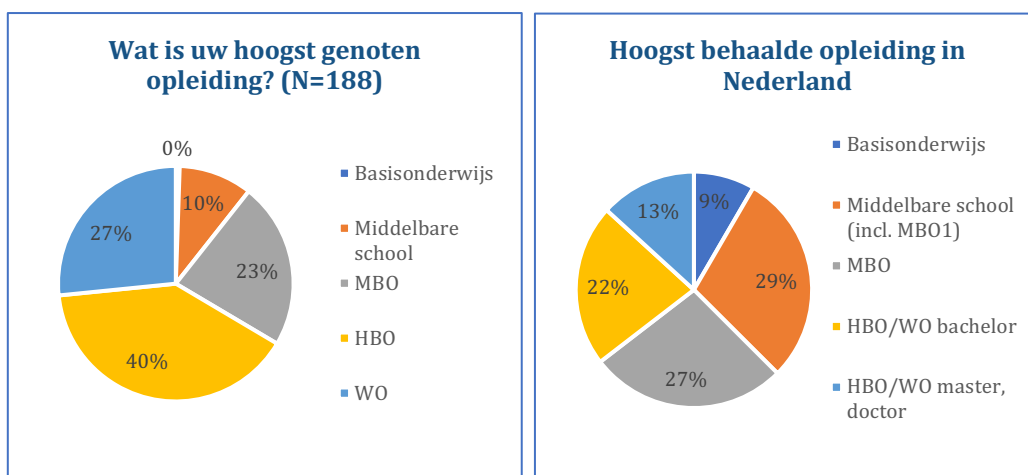


Wij kunnen ons voorstellen dat enkele vragen beïnvloed kunnen worden door de leeftijdscomponent, bijvoorbeeld de vraag over de bereidheid om (meer) belasting te betalen om niet ontplofte explosieven uit de Tweede Wereldoorlog op te sporen en te ruimen.

De andere kant is dat dit publieksonderzoek beter weergeeft dan een volledig representatief onderzoek waar de jeugd met haar beleid naartoe wil. Dit is bijvoorbeeld relevant bij de vraag waar de inwoner als burgemeester prioriteit zal leggen.

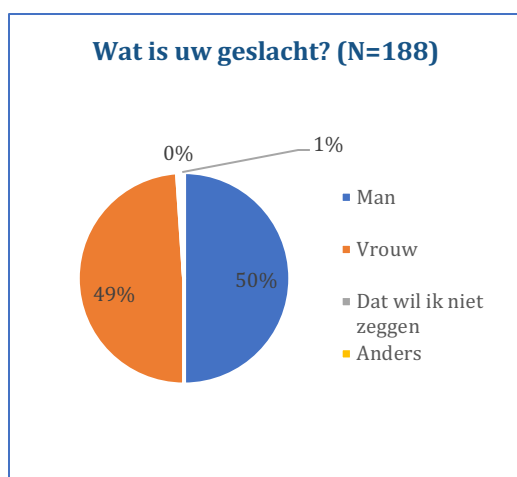
Opleiding

De demografische gegevens van de respondenten laten zien dat de respondenten uit het publieksonderzoek hoger zijn opgeleid dan gemiddeld in Nederland. Een verklaring kan zijn dat we gevraagd hebben naar de hoogst genoten opleiding en niet naar de hoogst behaalde opleiding wat het CBS wel doet.



Geslacht

De demografische gegevens van de respondenten laten zien dat het aantal mannen en vrouwen in evenwicht is. Er zijn bijna net zo veel vrouwen als mannen bevraagd. Dit is daarmee in lijn met de Nederlandse totale cijfers.



Bijlage 2. Vragenlijst

In deze bijlage geven wij de volledige vragenlijst.

Introductie

Wij zijn bestuurskunde studenten van de Radboud Universiteit in Nijmegen en wij doen onderzoek naar de veiligheidsbeleving van Nederlandse volwassenen (vanaf 18 jaar) met betrekking tot niet ontplofte explosieven (bommen en granaten) uit de Tweede Wereldoorlog in de gemeente Arnhem. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de mening van omwonenden in Arnhem over de risico's niet ontplofte explosieven uit de Tweede Wereldoorlog. Zouden wij u hierover een aantal vragen mogen stellen?

Het interview duurt ongeveer 10 minuten. Het onderzoek is anoniem en u kunt stoppen wanneer u wilt.

Q1. Woont u in de gemeente Arnhem?

Ja / Nee

Q2. Hoelang woont u in de gemeente Arnhem?

Korter dan 1 jaar / Tussen 1 – 5 jaar / Tussen 6 – 10 jaar / Tussen 11 – 25 jaar / Langer dan 25 jaar

Q3. Bent u ermee bekend dat er in Arnhem niet ontplofte explosieven uit de Tweede Wereldoorlog zijn achtergebleven?

Ja / Nee

Q4. Weet u of er bij u in de woonomgeving in Arnhem wel eens niet ontplofte explosieven zijn aangetroffen?

Ja, ik weet dat er niet-ontplofte explosieven zijn aangetroffen / Nee, ik weet zeker dat er geen niet-ontplofte explosieven zijn aangetroffen / Weet ik niet

Q5. U krijgt nu een aantal vragen over hoe groot u het risico van niet-ontplofte explosieven inschat.

Hoe groot acht u de kans dat er een niet ontploft explosief uit de Tweede wereldoorlog tot ontploffing komt in uw gemeente?

Zeer klein / Klein / Neutraal / Groot / Zeer groot

Hoe groot acht u het risico op overlijden als gevolg van een ontplofte bom bij u in de omgeving?

Zeer klein / Klein / Neutraal / Groot / Zeer groot

Q6. U krijgt nu een aantal stellingen. Geef aan in hoeverre u het eens bent met deze stellingen.

Er zijn voldoende maatregelen getroffen om de risico's met niet ontplofte explosieven te beperken.

Helemaal oneens / Oneens / Neutraal / Eens / Helemaal eens / Weet ik niet

Ik vind het risico op slachtoffers door ongevallen met niet ontplofte explosieven onder de grond acceptabel.

Helemaal oneens / Oneens / Neutraal / Eens / Helemaal eens / Weet ik niet

Ik vind dat de gemeente alle niet ontplofte explosieven moet opgraven.

Helemaal oneens / Oneens / Neutraal / Eens / Helemaal eens / Weet ik niet

Ik ben bereid meer belasting te betalen voor het opruimen van niet ontplofte explosieven.

Helemaal oneens / Oneens / Neutraal / Eens / Helemaal eens / Weet ik niet

Ik vind dat ik zelf kies voor het risico op niet-ontplofte explosieven in de gemeente Arnhem.

Helemaal oneens / Oneens / Neutraal / Eens / Helemaal eens / Weet ik niet

Q7. Stel: de gemeente Arnhem heeft 1 miljoen euro extra te besteden voor veiligheid, hoeveel daarvan zou u willen dat de gemeente uitgeeft voor niet ontplofte explosieven?

Niets / Een kwart / De helft / Driekwart / Alles

De burger als bestuurder

Q8. Als ik burgemeester van Arnhem zou zijn, zou ik investeren in het opruimen van niet ontplofte explosieven.

Helemaal oneens / Oneens / Neutraal / Eens / Helemaal eens

Q9. U kunt als bestuurder geld maar één keer uitgeven, waar zou u dit geld als eerste in investeren?

Sociale voorzieningen verbeteren / Aanpakken criminaliteit / Verkeersveiligheid verbeteren / Vuurwerk in de gemeente verbieden en dit handhaven / Niet ontplofte explosieven opsporen en ruimen

Hobbyvragen: Rol van de overheid

Q10. Vindt u dat de gemeente u genoeg op de hoogte brengt van eventuele risico's die gepaard gaan met niet ontplofte explosieven?

Helemaal oneens / Oneens / Neutraal / Eens / Helemaal eens

Q11. Hoeveel vertrouwen heb je in de gemeentelijke overheid?

Zeer weinig / Weinig / Neutraal / Veel / Heel veel

Q12. Hoe vaak heeft u het afgelopen jaar mediaberichten (krant, tv, radio, social media) gezien over niet ontplofte explosieven in Arnhem?

Nooit / Bijna nooit / Soms / Vaak / Zeer vaak

**Q13. Hoe vaak heeft u meegekregen dat er een niet ontploft explosief is aange-
troffen in Arnhem?**

Nog nooit / 1-2 keer / 3-5 keer / 6 keer of meer

**Q14. Heeft u het idee dat de kans dat een explosief uit de Tweede Wereldoorlog
ontploft groter is bij u in de omgeving dan op andere plekken in Nederland?**

Ja / Nee / Geen mening

Demografische gegevens

Q15. Wat is uw leeftijd?

18-25 jaar / 26-35 jaar / 36-45 jaar / 46-55 jaar / 56-65 jaar / 65 jaar of ouder

Q16. Wat is uw hoogst genoten opleiding?

Basisonderwijs / Middelbare school (vmbo, lts, havo, vwo en bijv. ook oude vormen
MULO, HBS) / MBO / HBO (bijv. ook oude vormen: HEAO/ HTS) / WO / Anders, name-
lijk

Q17. Wat is uw geslacht?

Man / Vrouw / Dat wil ik niet zeggen / Anders, namelijk

Tot slot

Q18. Heeft u nog vragen of opmerkingen?

Einde. U bent aan het einde gekomen van deze vragenlijst.
Hartelijk dank voor uw medewerking!