



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Bundel Werkconferentie Risico's en bestuur op maat

Werkconferentie over
de rol en verantwoordelijkheid
van de overheid bij het omgaan
met risico's en incidenten

7 mei 2014



Rob
Raad voor het openbaar bestuur

mro
RAAD VOOR
MAATSCHAPPELIJKE
ONTWIKKELING

Bundel

Werkconferentie

**Risico's en bestuur
op maat**

Inhoud

Programma van de conferentie	3
Samenvattende inleiding	4
1. Opening door Ronald Plasterk, minister van BZK (per video)	10
2. Film: Wij of zij? Een film over burgers, veiligheid en verantwoordelijkheid	14
3. Wat willen burgers? Presentatie door Erik Gerritsen	18
4. Wat kan de overheid? Presentatie door Remco Nehmelman	26
5. Film: Risico's, incidenten en bestuurlijke reacties	34
6. Wat doet de overheid? Presentatie door Jacques Wallage	38
7. Werksessies : Jeugdzorg, Aardgaswinning, Infrastructuur en milieu	44
8. Paneldiscussie	64
9. Afsluiting : Gert-Jan Buitendijk	70
En verder	75
10. Programma Risico's en verantwoordelijkheden	76
11. Krantenknipsel bij werksessie jeugdzorg	80
12. Sprekers en gespreksleiders	82
13. Deelnemers	86
Organisatie conferentie en programmateam Risico's en verantwoordelijkheden	90

Programma van de conferentie

- 13.00 uur **Opening**
Door Ronald Plasterk, minister van BZK en dagvoorzitter Paul Frissen, hoogleraar bestuurskunde, decaan NSOB en lid RMO
- 13.20 uur **Wat willen burgers?**
Presentatie door Erik Gerritsen, lid RMO en bestuursvoorzitter bureau jeugdzorg
- 13.35 uur **Wat kan de overheid?**
Presentatie door Remco Nehmelman, lid ROB en hoogleraar publiek organisatierecht
- 13.50 uur **Wat doet de overheid?**
Presentatie door Jacques Wallage, voorzitter Rob en bijzonder hoogleraar Integratie en Openbaar Bestuur
- 14.30 uur **Werkessie Jeugdzorg**
Casusinbreng door Loes van der Meijs (wethouder gemeente Doetinchem), gespreksleider Corrie Noom (voormalig wethouder gemeente Zaanstad)
- Werkessie Aardgaswinning
Casusinbreng door Mark Dierikx (directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging ministerie EZ), gespreksleider Peter van Lochem (rector Academie voor Wetgeving)
- Werkessie Infrastructuur en Milieu**
Casusinbreng door Dick Jung (plv. directeur Veiligheid en Risico's ministerie van I&M), gespreksleider Duco Stadig (voormalig wethouder gemeente Amsterdam)
- 15.45 uur **Paneldiscussie en conclusies**
Panellleden: Annemarie Jorritsma (burgemeester Almere), Johan van den Hout (gedeputeerde provincie Noord-Brabant) en Michiel van Haersma Buma (dijkgraaf Hoogheemraadschap Delfland)
- 16.50 uur **Afsluiting**
Gert-Jan Buitendijk (directeur-generaal Bestuur- en Koninkrijksrelaties, ministerie van BZK) sluit de conferentie af met de voornaamste notities en aandachtspunten.

Samenvattende inleiding

In kort bestek

Een opmaat creëren naar een kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten. Dat was het doel van de werkconferentie Risico en bestuur op maat op 7 mei 2014. Deze bundel doet verslag van de conferentie en biedt u de eerste aanwijzingen naar de nieuwe perspectieven in risico's en verantwoordelijkheden.

Rode olifant

Het BZK-programma Risico's en Verantwoordelijkheden organiseerde de bijeenkomst samen met de Raad voor openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). De conferentie vond plaats in het voormalige, bijzonder fraaie, Essokantoor Petrolea aan het Malieveld in Den Haag. Dit gebouw staat ook wel bekend als de "Rode Olifant". Een rode olifant prijkt ook pontificaal op de kaft van deze bundel en verwijst zinnebeeldig naar het bestuur dat geen maat weet te houden bij een risico of incident en doorschiet in de risicoregelreflex.



Spaces de Rode Olifant Den Haag

Risicoregelreflex

De risicoregelreflex is de bestuurlijke neiging om het voortdurend verminderen van risico's, al dan niet naar aanleiding van een incident, als vanzelfsprekende opgave aan te merken.

De opkomst op 7 mei was groot en divers. Naast vertegenwoordigers van de verschillende adviesraden waren er deelnemers uit alle bestuurslagen: gemeente, provincie, waterschap en rijk. In de bijlage vindt u een volledig overzicht.

Met een doelgericht programma zette de middag vier vragen centraal:

- Wat is de huidige bestuurspraktijk?
- Waaraan is de overheid eigenlijk gehouden in het bieden van veiligheid?
- Wat wil de burger?
- Moet en kan de alledaagse bestuurspraktijk anders?

De eerste antwoorden op deze vragen vindt u in deze bundel bij elkaar. Minister Plasterk hoopt met de eerste antwoorden een nieuwe balans te vinden tussen risico-realisme enerzijds en zekerheidsbehoefte anderzijds.

“Wiens risico is het eigenlijk?” - Plasterk

Drie inleiders

*“Zinnetje van vanmiddag ‘ik kan het niet maken niets te doen’.”
en “bestuurlijke ambitie [is] de grootste bedreiging.” - Wallage*

In hoofdstuk 4 leest u hoe Jacques Wallage (voorzitter Rob en medevoorzitter dialoogtafel aardbevingsgebied Groningen) uiteenzet welke nieuwe vorm van bestuurlijke professionaliteit nodig is. De bestuurder zal het tonen van empathie moeten weten te verenigen met het objectiveren van het proces. Die vorm van professionaliteit vraagt om training voordat de bestuurder daadwerkelijk zijn vaardigheden moet inzetten. Die training is van belang om op het juiste moment weten terug te houden in politieke ambitie.

“...juridische aanvliegroute...binnen het veiligheidsdomein...” - Nehmelman

Remco Nehmelman (lid Rob) zet in hoofdstuk 3 vanuit historisch perspectief neer waaraan de overheid gehouden is in het bieden van veiligheid. Uiteindelijk is dat een politiek keuze. De grondwet vormt daarin geen toetssteen. De minimum-variant van wat de overheid moet, wordt juridisch bepaald in Europees verband door de zogenoemde *positieve verplichting* en de *handhavingsplicht*. De overheid kan bij nalaten in gebreke gesteld worden. De zorgplicht kent dus een juridische begrenzing.

“...bevrijden uit geestelijke gevangenis.” - Gerritsen

Erik Gerritsen (lid RMO) laat in hoofdstuk 2 zien dat de burger echt wel zelf verantwoordelijkheid kan en wil dragen voor allerlei soorten risico's. Daarin is de burger rationeel en moreel. De politiek, de bestuurder en de ambtenaar moet zich bevrijden uit de geestelijke gevangenis dat medialogica en de burger van hen laat verwachten dat het bestuur acteert op risico's, zelfs in die mate dat het doorschiet in een disproportionele risicoregelreflex. Gerritsen hoopt dat burgers de overheid zullen helpen bij het ontsnappen aan de disproportionele risicoregelreflex.

Drie deelsessies

Met deze kennis gevoed gingen de deelnemers in een drietal deelsessies op zoek naar wat er in de alledaagse bestuurspraktijk moet en kan veranderen en of een kabinetsvisie daarin kan helpen. De resultaten daarvan vindt u in hoofdstuk 5.

De sessies gingen over de jeugdzorg, de aardgasbevingen en de leefomgeving van Tata Steel.

Jeugdzorg – “bang voor die verschrikkelijke reflexen uit Den Haag bij het eerste incident.”

De sessie jeugdzorg concludeerde dat het goed zou zijn raadsleden een training te bieden. Zo'n training kan ook helpen in het bereiken van enige uniformiteit in de aanpak van risico's in de verschillende beleidssectoren.

Aardgas – “er zijn meer belangen dan veiligheid”

De sessie over aardgasbevingen leerde dat in dit geval de overheid hoe dan ook verantwoordelijk blijft. En dat de communicatie niet eenvoudige is als er onzekerheden zijn over de aard en omvang van het risico.

Tata Steel – “waar het allemaal om gaat, is proportionaliteit.”

In de sessie over Tata Steel bleef de vraag onbeantwoord of de maatregelen na een GGD-rapport over de volksgezondheid nu proportioneel waren of niet. Wel werd de les getrokken dat meebeleven met de burger niet hoeft te betekenen dat het bestuur ook meebeweegt.

Drie panelleden

“Burgers zijn niet dom en niet bang.” – Van den Hout

“verbod op regels na een incident” – Jorritsma

“altijd een risico dat er iets met u misgaat” – Van Haersma Buma

Op de deelsessies volgde een paneldiscussie met een gedeputeerde, een dijkgraaf en een burgemeester. In hoofdstuk 6 leest u hoe gedeputeerde Johan van den Hout de burger serieus neemt zonder helemaal mee te bewegen. Dijkgraaf Michiel Haersma Buma betoogt dat een bestuurder zich moet beperken tot de feiten van een incident en zich niet moet laten verleiden tot voorbarige conclusies over mogelijke oorzaken. Ook zal een bestuurder altijd duidelijk moeten maken welke restrisico's bij normen horen. En burgemeester Annemarie Jorritsma pleit voor een verbod op nieuwe regels tot minstens een jaar na een incident.

Tot besluit

Tot besluit concludeert directeur-generaal **Gert-Jan Buitendijk** in hoofdstuk 7 dat de conferentie veel heeft opgeleverd. Er is inderdaad behoefte aan een nieuw referentiepunt in de bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden, en het raakt alle bestuurslagen van Nederland. Ook beschrijvingen van good en bad practices helpen daarbij. En trainen en oefenen in bestuurlijk risicomanagement.

De term risicoregelflex leidde het gesprek vooral naar de bestuurlijk reactie op incidenten. De kabinetsvisie zal ook over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid gaan bij risico's die zich nog niet gemanifesteerd hebben in een incident.

De Rob en de RMO zullen hun reflectie geven op de opbrengst van deze conferentie. Daarna begint het programma R&V met het formuleren van zijn sluitstuk in de vorm van een kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten.

1.

**Opening door
Ronald Plasterk,
minister van BZK
(per video)**

Eén van de belangrijkste taken van de overheid is het bieden van veiligheid en bescherming. Dat ook de overheid daarbij rationeel risico's afweegt, begrijpen mensen heel goed. Dat doen ze zelf ook bij de vraag tegen welk risico ze zich willen verzekeren en wat dat kost. Het verschil tussen burgers en de overheid is dat de overheid zich niet kan verzekeren en ook niet kan wachten tot er wat gebeurt. De overheid moet zich daadwerkelijk voorbereiden met draaiboeken, het klaar hebben van materialen en nazorgprotocollen. Een ander verschil is dat, als er iets gebeurt, burgers en hun vertegenwoordigers het liefst iets of iemand de schuld willen geven, om maatregelen roepen en kijken naar de overheid.

Vandaag praat u opnieuw over wat de samenleving kan en zou moeten doen om risico's te voorkomen of te beperken, wat er verwacht wordt als het toch misgaat en van wie dat dan verwacht wordt. Daarbij hoort ook het nadenken over wie zich voor wat verantwoordelijk moet voelen: wiens risico is het eigenlijk. De overheid is niet in staat iedere burger voor alles te behoeden. Mensen, bedrijven, instellingen en organisaties hebben ook hun eigen verantwoordelijkheid. Sommige risico's zijn in feite zo beperkt dat we ze, ondanks misschien groot persoonlijk leed, maar moeten accepteren. Zeker als het om activiteiten gaat die gewenst of noodzakelijk of niet te voorkomen zijn. We willen allemaal en voor iedereen een gelukkig, gezond en voorspoedig leven tot op hoge leeftijd, maar het is niet de rol van de overheid om dat voor iedereen te garanderen en om dat te garanderen in absolute zin. Maar de overheid is niet neutraal, de overheid is ook politiek. Het is een spiegel van wat mensen willen en moet inspelen op de wensen van de burgers die overigens sterk uiteen kunnen lopen. Bovendien vragen mensen enerzijds om bescherming, maar soms tegelijk om minder regels en minder voorschriften. Als in het kinderdagverblijf de spijltjes te ver uit elkaar staan, dan vindt iedereen het misschien wel overdreven dat er een regel over wordt gemaakt, totdat een kind zich er doorheen wurmt en dan vraagt men zich af waarom de overheid daar geen toezicht op gehouden heeft.



Minister Ronald Plasterk

Het kabinet wil graag meer duidelijkheid scheppen over wat de grenzen zijn die het bestuur zich mag stellen ten aanzien van het omgaan met risico's. Dat is nodig omdat enerzijds de middelen van de overheid beperkt zijn en omdat we anderzijds moeten voorkomen dat, zodra er iets gebeurt of gebeurd is, er meteen om maatregelen wordt geroepen, de risico-regelreflex. Maatregelen zijn dan met goed fatsoen niet meer af te schaffen, zelfs als blijkt dat ze vrijwel overbodig zijn. Evenwichtige risicoafweging, beperking van de regeldruk, maatschappelijke verantwoordelijkheid en een kleinere overheid zijn allemaal begrippen die hand in hand kunnen gaan, maar mensen blijven rekenen op de overheid en uiteindelijk op de bescherming daarvan. Voor velen is dit uw vakgebied. Ik zou u willen vragen: help ons de balans te vinden tussen de verwachting die de verschillende groepen burgers hebben van de overheid en wat de overheid van de burgers mag vragen. De balans tussen realistisch omgaan met risico's en incidenten en de soms ook wel eens emotionele roep om zekerheid. Dat is een lastige kwestie, een belangrijke kwestie en ik hoop en reken op uw verstandige en wijze adviezen daarover. Ik dank u voor uw bijdrage.



2.

Film: *Wij of zij?*

Een film over burgers,
veiligheid en
verantwoordelijkheid

Een speeltuin van en door bewoners in Almere

In Almere Poort ligt het Cascadepark. Het is een park dat in de basis door de gemeente is aangelegd en waar bewoners nu zelf invulling aan geven. “De gemeente heeft een klimrek geplaatst en als bewoners hebben we een klimboom, een schommel, een glijbaan en een zandbank geplaatst. Ook hebben we zelf een rozentuin aangelegd en we zijn nu met bewoners bezig om een kinderboerderij te realiseren. Ik vind het heel belangrijk dat het echt een park is wat van ons allemaal wordt.”



Wat de overheid doet

De gemeente doet de grondwerkzaamheden voor de bewoners. Dus als zij een groot project beginnen overleggen ze met de gemeente en zij voeren dat allemaal uit.

Volgens de bewoners is er een verschil merkbaar tussen het interne apparaat van de gemeente en de mensen die in de wijk bezig zijn: “de ambtenaren die in de wijk bezig zijn, zijn echt gericht op hoe ze kunnen helpen, maar de mensen die intern bezig zijn bij een afdeling zoals vergunningen zien alleen maar de risico’s. Zo was er laatst een speeltoestel geplaatst door bewoners, allemaal in overleg in de buurt en iedereen lette op, maar de gemeente besluit: we halen het weg want wij vinden het niet veilig.” (NB: gemeente Almere gedooft dergelijke situaties inmiddels)

Wat wij doen

De bewoners geven aan dat zij ook gewoon kunnen nadenken over of iets veilig is of niet, het is niet dat alleen de gemeente dat kan.

“Wij hebben laatst met de kinderen een ontwerp gemaakt in het park voor een sleeheuvel. Dan wordt die niet dertig meter hoog, maar dan wordt dat gewoon zeven meter, wat gewoon kan, wat mogelijk en veilig is. Wat betreft aansprakelijkheid is de gemeente natuurlijk altijd heel voorzichtig als het gaat om speeltoestellen, maar hoe vaak is het nu echt gebeurd dat een kind van een toestel afviel en de gemeente aansprakelijk is gesteld?”

Buitendijks wonen in Dordrecht

In Dordrecht staan huizen in een doorgestoken polder. Vroeger was daar de sportbaan, maar nu zijn er drie schiereilanden aangelegd met huizen er op. Om de huizen heen is er water, met eb en vloed.



Bewoners Dordrecht

Wat de overheid doet

Wanneer er buitendijks gebouwd wordt moet de overheid op een aantal dingen letten zo vinden de bewoners: "De lokale bestuurders, moeten controleren of er wel goed gebouwd wordt. Wij hebben hier een probleem dat onze bouwer niet alles heeft opgeleverd zoals in de tekening. Een dam die hier onder de woning had moeten lopen is niet aanwezig waardoor al onze grond wegspoelt en aan de andere kant het water echt heel hoog naar boven komt.

Wat wij doen

De bewoners hebben als wijk een website georganiseerd. Als er hoogwater komt, dan worden mensen gewaarschuwd door een e-mailtje. Wij hebben als wijk hier uit eigen middelen ook een dijkverhoging aangelegd omdat wij echt onder water liepen."

Een ouderparticipatiecrèche in Utrecht

In Utrecht is al 40 jaar een ouderparticipatiecrèche. Ouders runnen de crèche. Het bestaat al veertig jaar in Utrecht. Voordelen volgens een van de ouders: “De ouders leren elkaar goed kennen. De ouders leren de kinderen goed kennen. De kinderen groeien op in een wat grotere gemeenschap van volwassenen en die ouders leren ook een heleboel over opvoeden en over waar ze met de kinderen wat kunnen halen in de stad.”



Ouderparticipatiecrèche Utrecht

Wat de overheid doet

Toch heeft het wel wat voeten in de aarde om een ouderparticipatiecrèche op te zetten: “Neem de Oase, een nieuwe ouderparticipatiecrèche in Utrecht, die begon in mei 2012. De GGD deed een begininspectie met een enorme lijst en constateerde dat er tweeëntwintig tekortkomingen waren. De ouders kijken dan naar die lijst: wat dringend is doen we eerst en wat er niet zo dringend is doen we dan later. Toen de GGD nog een keer langs kwam constateren ze dat alles is opgelost, maar ze constateren uit de administratie dat er een VOG één maand te laat in de map zat. U moet zich voorstellen er zijn vier of vijf kinderen in de crèche en één van de moeders van die kinderen in de crèche heeft geen Verklaring Omtrent Gedrag in de map zitten en dan krijg je automatisch een boete van vijftienghonderd euro en daar is niet meer over te praten.”

Wat wij doen

De ouders borgen de veiligheid in de crèche vooral wederkerig: “ik pas op jouw kind, jij past op mijn kind en dat doe je met dezelfde kwaliteit en intensiteit. Dus daar komt een heleboel zekerheid vandaan. Wij zijn niet opgeleid om dat te doen, maar we trainen elkaar wel. We hebben regelmatig avonden waarop we speciale thema’s bij de kop pakken en met elkaar doorspreken. Daar gaat natuurlijk wel eens iets mis, maar goed, dan kun je je ook verplaatsen in de situatie en dan weet je hoe het werkt en dan komen er ook niet allerlei verwijten.”

3.

Wat willen burgers?

Presentatie door

Erik Gerritsen

Even over het filmpje, die Verklaring Omtrent Gedrag is één van mijn favoriete risico-regelreflexen in de jeugdzorg. In het filmpje was het een maand te laat in het mapje, maar iedereen weet, en zelfs de commissie Samson, die toch behoorlijk kritisch was over seksueel misbruik in de jeugdzorg, heeft toch uitgebreid toegelicht dat de VOG totaal geen enkele garantie is. Sterker nog, een VOG voegt helemaal niets toe aan de risicobeheersing omdat bijna iedereen die VOG krijgt en dat het geen enkele voorspellende waarde heeft voor of je eventueel seksueel misbruik gaat plegen in die jeugdzorg. Het was overigens wel de eerste maatregel die door het kabinet, naar aanleiding van de commissie Samson, werd afgekondigd. Over al die andere aanbevelingen die over professionalisering gingen hebben we nooit meer wat over gehoord. Dus die VOG is zinloos, maar tastbaar en verplicht. Overigens moet ik er dan bijzeggen dat de sector zelf ook heeft bedacht dat die VOG een goed idee is. Dus wij zijn eigenlijk allemaal net zo schuldig aan die reflex, maar goed dat was even naar aanleiding van het filmpje.

Het Columbusplein in Amsterdam West

Ik neem u mee in nog een andere casus. Dat is de casus van het Columbusplein in Amsterdam West. Dat was, althans een paar jaar geleden, een van de meest onveilige wijken in Amsterdam. U kent vast wel die indexen met subjectieve en objectieve veiligheid. Er zijn veel probleemgezinnen, veel criminaliteit en overlast. Er werden drugs gedeald, bewoners durfden niet meer op straat.

Een moeizame start

Elke keer als een probleem onoplosbaar bleek, dan werd er weer een hulpverlener of een politieagent ingeschakeld. De onmacht werd alleen maar groter onder de professionals en de burgers stopten ook met het melden van overlast of criminaliteit. Toen was de eerste reactie van het stadsdeel om niet weer een werkgroep, cameratoezicht of een programma-groep te gaan doen. Martien Kuitenbrouwer was destijds de stadsdeelvoorzitter. Ze zijn eerst gaan kijken en luisteren in de wijk en dachten we gaan die buurtbewoners vragen om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de veiligheid in hun wijk. De eerste reactie was helaas: “Bekijk het allemaal maar, u bent de zoveelste en wij zijn het vertrouwen in de overheid volstrekt kwijt. De stadsdeelvoorzitter en ook haar ambtenaren zeiden: “Nee, maar dit keer is het ons echt serieus.” “Dat hebben we ook al twintig keer gehoord.”, was vervolgens de respons van de buurtbewoners. Dus in eerste instantie gingen de ambtenaren en bestuurders de wijk in om te luisteren en de verhalen aan te horen. Maar toen de vraag erachteraan kwam van: “Snapt u dat wij dat niet in ons eentje kunnen en bent u bereid om meer verantwoordelijkheid te nemen?”, was er hoongelach. Dat was het begin, een niet zo succesvolle eerste poging.

Toch ging men aan de slag. In eerste instantie was dit met de professionals. De bestuurders van het stadsdeel hebben verschillende betrokken organisaties, zoals politie, woningcorporatie, jongerenwerk/jeugd zorg, verschillende jeugdzorginstellingen gevraagd: lever één van je beste professionals in die wijk en geef ze een mandaat om te handelen. Dat werd gedaan en het gevormde buurtpraktijkteam in deze buurt is aan de slag gegaan en heeft een paar kleine dingen gedaan. De politie ging bijvoorbeeld met de jeugdreclasserders 's avonds patrouilleren op straat, sprak de overlastgevende jongeren aan en confronteerde de ouders ermee, net zo lang tot het minder werd. Een leegstand pand wat gekraakt was, niet door het goede soort krakers, werd weer terugveroverd en daar werden kunstenaars in geplaatst in ruil voor lessen in de buurt voor de jongeren. Op het schoolplein werden koffieacties georganiseerd waar die ouders naartoe kwamen en op het moment dat die ouders daar waren werd er een gesprek met ze aangegaan.



Erik Gerritsen

Toenemend vertrouwen

Langzamerhand raakte men weer betrokken en ze waren ook langzamerhand bereid om verantwoordelijkheid te gaan nemen. De overlast nam af, er werd minder ingebroken en er werd niet meer gedeald op straat. Op dat moment, dus toen de overheid eerst zelf wat deed met de professionals, op een laagdrempelig niveau, ontstond er vertrouwen en kwamen er steeds weer meer buurtbewoners die wat deden. De buurtbewoners begonnen weer partner te worden van de overheid. Bij de ouders die hun kinderen niet naar school brachten, kwamen er andere ouders die gingen helpen om die kinderen naar school te brengen. Er werd weer onderling toezicht op het schoolplein georganiseerd, waardoor het daar ook weer veiliger werd. Op een gegeven moment durfden de paar oudere, witte dames in de wijk, ook weer naar buiten te komen. De dames waren op een gegeven moment zelfs bereid om voorleesles te gaan geven voor de jonge allochtone kindertjes die dat niet konden krijgen van hun eigen ouders waardoor de schoolresultaten weer vooruit gingen. De jeugdreclasserder, toen nog van bureau jeugdzorg, ging op het schoolplein met de ouders in gesprek. Zij schrokken eerst nog wel als hij vertelde waar hij van was, maar daar stond gelijk een gezicht en de dag daarna kon hij een huisbezoek afleggen waar hij daarvoor maanden bezig was om binnen te komen. Ook het aantal ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen nam af omdat men er gewoon veel eerder bij was en burgers elkaar gingen helpen.

Uiteindelijk, vrij snel, in anderhalf jaar, gingen alle indexen omhoog. Als je daar liep dan zag je dat de sfeer aanzienlijk verbeterd was in die wijk. Dat bleek ook uit de officiële cijfers. Dus de veiligheidsindex, subjectief en objectief, was ineens zo positief dat het één van de veiligste wijken is geworden in Amsterdam tot de dag van vandaag. Je ziet het ook als je daar gaat rondlopen en in gesprek gaat met die burgers. De conclusie is dus eigenlijk, en nu zou ik al kunnen stoppen, dat burgers die verantwoordelijkheid zelf best kunnen en willen dragen voor allerlei soorten risico's. Burgers zijn in staat en bereid om zelf verantwoordelijkheid te nemen en dit was echt een lastige buurt. Het was echt één van de klassieke probleebuurtten met een hoog percentage alleenstaanden, lage inkomensgezinnen en veel migranten.

Wat willen burgers?

De minister zei het al een beetje en misschien dat hij toch nog een beetje in de val traptte dat het ook de burgers zijn die het niet willen. Als dit programma al één belangrijk inzicht heeft opgeleverd, dan is het dat we ons in de geestelijke gevangenis plaatsen wanneer we ons gedwongen voelen als overheid en als instituties om overtrokken te reageren omdat de burger risico-intolerant is geworden. Ik weet niet of u allemaal al alle prachtige publicaties van dit programma heeft gelezen, maar daar kun je uitgebreid in lezen dat die bange, domme, passieve burger, die geen enkele risico accepteert en die vindt dat de overheid honderd procent veiligheid moet garanderen, helemaal niet bestaat. Het is ook zo dat burgers over het algemeen heel nuchter reageren, heel rationeel en ook die bredere morele afweging maken. Dus het goede nieuws is eigenlijk, en dat is een belangrijk boodschap die het programma nu al heeft opgeleverd. **Beste politiek, beste bestuurders, beste ambtenaren, als u denkt, ik zou**

wel anders en rationeler willen maar ik moet wel want de medialogica en de burgers et cetera die verwachten dat van mij, dan is dat helemaal niet waar. De burgers zijn over het algemeen rationeel en moreel. Er wordt een uitzondering gemaakt voor het acute moment van de crisis. Dan verdwijnt die rationaliteit even en dan worden er wel strenge maatregelen verwacht en dan kom je als bestuurder natuurlijk wel in die verleiding, maar na twee, drie dagen of na een week dan waait dat wel over en als je dan als bestuurder jezelf verlost uit die geestelijke gevangenis dat de burger dit van je vraagt, dan ben je al een heel eind.



Burgers & de risico-regelreflex ^{trio}

- Burgers reageren nuchter
- Burgers reageren rationeel
- Burgers maken een brede morele afweging over (het accepteren van) veiligheidsrisico's

Voorwaarde = goede, genuanceerde overheidscommunicatie

Betere communicatie?

Daarnaast wordt er meestal ook als aanbeveling gegeven goede, genuanceerde overheidscommunicatie en je moet als bestuurder er ook rekening mee houden dat het om meer gaat dan alleen maar een rationele afweging en dat burgers zelf bereid zijn om risico's te dragen. Bijvoorbeeld om te wonen in een gebied waar naar gas geboord wordt, als ze in het kader van de rechtvaardigheid maar worden gecompenseerd op het moment dat het buiten hun schuld misgaat. Eigenlijk voor mijn gevoel, maar dat is ook een stelling, zitten we op dit moment een beetje hier. We zijn het er wel over eens dat die risico-regelreflex slecht is, alhoewel Paul Frissen dan zou zeggen dat het ook een symbolische waarde heeft en dat het mooi is dat het er is. Soms is het ook nog functioneel want soms zijn er ook echte risico's die door de risico-regelreflex worden ondervangen.

Maar hoe komen we af van de disproportionele of idiote effecten zoals de Verklaring Omtrent Gedrag? Zijn we er dan met eerlijkere en betere communicatie? Mijn stelling is “Nee”, en dat is ook wel een beetje de zoektocht. Je vraagt eigenlijk aan de overheid om zichzelf uit een geestelijke gevangenis te bevrijden, dat is niet zo gemakkelijk. Dan kom ik weer terug op het voorbeeld van het Columbusplein. In het debat tot nu toe is die burger nog een subject. Eerst dachten we: hij is dom en wil geen risico's tolereren. Nu zeggen we: “hij is dus wel verstandig en bereid tot een rationele en morele houding, dus als wij als overheid maar beter communiceren dan komt het wel goed.” Dus dan is die burger nog een subject. In het verhaal wat ik vertelde, en wat je ook zag in de filmpjes, is de burger geen subject, maar object. Hij handelt zelf en neemt zelf deel aan het verhaal.

Wat is mijn essentie van vandaag? Als je daar naar kijkt, wat is dan de uitdaging? Dan gaat het over de leefwereld en de systeemwereld. Dat zijn gevaarlijke begrippen, dat realiseer ik me. Maar je ziet in al die voorbeelden en ook in het verhaal van stadsdeel West en het Columbusplein dat het begint vanuit de leefwereld en dan moet er een verbinding komen met die systeemwereld. Het is tegenwoordig heel erg in om je af te zetten tegen beleidslogica, systeemwereld, dat soort dingen, en te zeggen het moet om de uitvoering gaan, de leefwereld en het normale leven. Dat is een goede accentverschuiving, maar als uiteindelijk de verbinding met die systeemwereld niet tot stand komt, dan blijven het toch die bekende druppels op gloeiende platen. Dus dat is de uitdaging en dan zijn er eigenlijk twee manieren om dat te doen vanuit de overheid.

- 1. Het eerste is dat je er vanaf moet blijven.** Als je dat verhaaltje over die ouderparticipatiecrèche hoort, dan denk je eigenlijk: “waar bemoeit de overheid zich mee?” en toch bemoeien we ons er nog mee. Als je met die ouders praat en je vraagt: “vinden jullie een EHBO-diploma verstandig?” dan zeggen ze “Ja, maar niet omdat het een regel is, dat zijn mijn kinderen, dus dat diploma ga ik wel halen.” Dus eigenlijk wat betreft die positieve energie die in principe in de samenleving zit met de burgers die die verantwoordelijkheid best willen nemen moet je er eigenlijk als je het ziet als overheid vanaf blijven. Bemoei je er niet mee.
2. Ten tweede lopen heel veel van die burgers tegen die regels aan, bijvoorbeeld als een schoolplein of een buurtplein of een speelplek niet meer wordt onderhouden en de buurtbewoners zeggen wij willen het wel doen, eis dan niet allerlei diploma's of regels voor die ouders voordat ze daar toezicht gaan houden, want dan hebben ze alweer zoiets van laat maar zitten. Dus de tweede basishouding zou moeten zijn **neem blokkades weg. Organiseer als overheid pas als laatste iets, als het niet vanzelf gaat**, en dat was natuurlijk toch wel bewust een beetje het voorbeeld waar ik mee begon, een setting, ik noem dat leeromgeving, waarbij je niet van tevoren weet waar het uitkomt, waarbij je weer wat vertrouwen wint bij die burgers en waar je ze vervolgens in staat stelt om met elkaar en met de professionals in de buurt de problemen op te lossen. Dan krijg je dus de mooie dingen die je ziet bijvoorbeeld in Amsterdam. Er zijn natuurlijk meerdere plekken in Nederland, maar Amsterdam is een beetje wat ik van dichtbij zie. Dan zie je dus dat die burgers gewoon hun eigen subjectieve en objectieve veiligheid behoorlijk omhoog krijgen en dat die overheid er wel degelijk is, maar die komt, die luistert, die neemt de leefwereld

als uitgangspunt maar zorgt er dan wel vanuit de systeemwereld voor dat het mogelijk blijft, Ik ben ook in een ander buurtpraktijkteam gaan kijken, en daar was een soort buurtrestaurantje waar voor één euro lunch werd gemaakt door vrijwilligers. Dat is toegestaan, daar heeft het stadsdeel iets gedaan in de huur voor het pand, ook al werd daar niet conform de horecaregels eten gemaakt. Maar je kunt je voorstellen wat het belang is van een dergelijke voorziening. Ook werkte daar nog iemand die was afgekeurd vanwege chronische rugpijn Die werkte daar veertig uur in de week als vrijwilliger. Moet je die dan weer aan gaan geven bij de sociale dienst? Dat zijn wel de soort vragen die op je afkomen. Dat is ook wel een voorbeeld van “do no harm” en neem blokkades weg. Er gebeuren dus hele mooie dingen.

De laatste vraag is dan: “Is het genoeg?.” Ik denk het niet. Ik zag u al een beetje schuiven van: “dit weten we eigenlijk allemaal wel. We weten eigenlijk al wel het verhaal dat die burgers helemaal niet zo dom en angstig zijn. We weten eigenlijk ook wel dat burgers bereid zijn om verantwoordelijkheid te nemen, vaak vanzelf en soms met een klein duwtje in de rug vanuit de overheid.” Ik noem het wel eens **de egoloze overheid**. Je moet een proces in gang zetten en dat faciliteren, maar vooral niet van tevoren willen weten wat daaruit komt of daarna sturen. Maar is dat genoeg? Mijn stelling is: “Nee”, want **dan vraag je eigenlijk iemand om zichzelf te bevrijden uit zijn geestelijke gevangenis**.

mto

Naar een nieuw veiligheidsbeleid

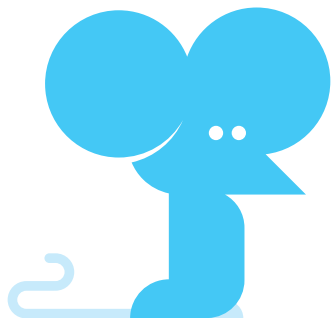
Aanpak op maat:

- *Do no harm*
- Neem blokkades weg
- Faciliteren en ondersteunen

Valkuil: generaliseren van successen

Dus wat moet er dan nog wel gebeuren? Dan komen we op wat inzichten uit eerdere RMO-rapporten, bijvoorbeeld uit het rapport 'Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring'. Daarin staat dat de enige manier om weer solidariteit te organiseren in de samenleving is om mensen weer directe solidaire ervaringen te laten opdoen. Ik zou het heel interessant vinden om te zien wat er gebeurt, bijvoorbeeld in die wijk rondom het Columbusplein waar nu twee, drie jaar burgers mee verantwoordelijk zijn voor de veiligheid, en heel veel dingen ook gewoon zelf doen, als daar een keer wat misgaat. Eigenlijk was dat in het filmpje ook te zien. Als een kind van een speeltoestel valt, wordt dan de overheid gebeld of snappen we dat gewoon? Dat is mijn droom een beetje, en daar zou ik mee willen afsluiten.

Als we dus veel meer van dat soort ervaringen gaan creëren, en daar waar ze vanzelf ontstaan, blijf er vooral af en daar waar ze niet vanzelf ontstaan creëer die omgevingen zodat die directe ervaringen gaan ontstaan. Mijn stelling is dat de overheid waarschijnlijk toch weer in de risico-regelreflex zal schieten op het moment dat daar toch een incident in zo een wijk plaatsvindt, zoals een uit de hand gelopen vechtpartij op het schoolplein of waar misschien ook een aantal mensen het ziekenhuis in raken. Dan zal toch weer aan Martien Kuitenbrouwer worden gevraagd: "wat ga jij hieraan doen, wat gaan wij eraan doen?" **Ik heb er eigenlijk niet zoveel vertrouwen in dat de overheid zelf in staat is om zich uit die reflex te halen.** Maar als daar ondertussen die burgers al een paar jaar met elkaar een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid hebben genomen, zou het wel eens zo kunnen zijn **dat die burgers dan zeggen:** "beste stadsdeelvoorzitter, voordat u nu alweer naar uw stadsdeelraad gaat en allerlei regels gaat aankondigen, doe dat niet, dit hoort erbij, 'shit happens,' het had iedereen kunnen overkomen, **belast ons in Godsnaam niet met nieuwe regels.**" Dat is een beetje het beeld dat ik bij u achter wil laten. Ik hoop dat de burgers de overheid gaan helpen om het laatste stapje naar het afzweren van de risico-regelreflex te doen. Dank u wel.



Wat willen burgers?

- *do no harm*
- *neem blokkades weg*
- *faciliteren en ondersteunen*

4.

Wat kan de overheid?

Presentatie door

Remco Nehmelman

Ik ben vanmiddag op zoek naar het spanningsveld tussen privaat en publiek en waar je de verantwoording neerlegt. Dat is de essentiële en moeilijke vraag voor vanmiddag. Het is een lastige problematiek. Dit is een logo wat ik tegenkwam op internet van de gemeente Veenendaal 'Veilig is hier heilig.' Wat kan de overheid? Dat was mijn vraag vanmiddag bij de voorbesprekingen. En eigenlijk is de vraag: "wat moet de overheid? Wat wordt van de overheid verwacht en wat is de bandbreedte vanuit een juridische aanvliegroute? Wat is de juridische aanvliegroute en wat is de bandbreedte waar de overheid toe is verplicht binnen het veiligheidsdomein, binnen het domein van het publiekrecht?" In essentie is dat gewoon een politiek-filosofische vraag, die de politiek ook moet oplossen. Wat behoort tot het openbaar domein en waar stop ik? Kan ik achter de voordeur reguleren? Daar zijn in Nederland regels over en ook in de grondwet afgesproken.

De centrale wetgever

Achter de voordeur reguleert er maar eentje en dat is hier de centrale wetgever in Den Haag, eventueel met gebruikmaking van de lagere overheden. Als ze dat al doen, dan moeten ze daar specifiek een legitimatie toe geven. We hebben dat met zijn allen ooit afgesproken in 1983 bij de laatste grote grondwetsherziening. Als de formele wetgever, de centrale wetgeving alhier, achter de voordeur wil gaan reguleren, en dat doet de burgemeester tegenwoordig heel veel, dan moet dat wel met de toestemming vanuit de formele wetgever en vervolgens met de politieke controle door de gemeenteraad. Zo maar achter de voordeur door een lagere overheid is verboden in Nederland. Daar zal een rechter streng op toezien.

Alleen worden wij in Nederland gereguleerd door hoger recht, door onze eigen grondwet natuurlijk, maar ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en allerhande soorten andere regelgeving zoals VN-recht en EU-recht. Heel veel komt dus van buitenaf en beperkt, zoals het moderne woord tegenwoordig zegt, de soevereiniteit. Ik wil één misvatting hier wegnemen vanmiddag, dames en heren: het is wel de nationale regering en het nationale parlement wat uiteindelijk stemt, instemt met het weglekken, voor zover je dat vindt, van de soevereiniteit. Dus als we iemand daarover moeten aanspreken dan is het hier de wetgever.

Internationale verdragen en veiligheid

Art. 9 IVBPR:

Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.

Art. 5 EVRM:

Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.

Waarom hebben wij een staat?

Het is een hele essentiële vraag, maar ik stel hem toch maar en ik stel deze ook altijd aan mijn studenten, als ik in september begin en onderwijs moet geven aan de nieuwe lichter die uit de schoolbanken komt. Dan stel ik deze verse vraag in het gezicht: “waarom hebben wij een staat?” Dat is een vraag die al rond zestien- zeventienhonderd ook door twee mannen gesteld wordt. Dat zijn John Locke en Thomas Hobbes. Wat was de filosofie van Hobbes? Wij hebben een overheid om de orde te garanderen. Dat is uiteindelijk waarom we een staat hebben. Dat is de klassieke nachtwakersstaat, het leger en de politie, omdat de mens nu eenmaal niet te vertrouwen is. Hobbes had een redelijk negatief mensbeeld. Dat is ook niet heel erg verwonderlijk, want in de tijd dat hij zijn boek *Leviathan* schreef waren de Engelse revoluties gaande, de burgerrevoluties. Iets later komt de andere Engelse filosoof, John Locke, en die zegt: “dat is een mooi verhaal van Hobbes. Alle hebben en houden draag je als mens over aan de overheid en die zal dan over ons waken en als het misgaat, dan slaat die met zwaard toe.” Locke zegt: “de Engelse revolutie is achter de rug. Het kan wel een onsje minder. De burgers zijn best in staat om op onderdelen zichzelf te reguleren en slechts daar waar op onderdelen de staat nodig is, moeten we hem dan ook in het leven roepen.” Dat is de filosofie van John Locke, eigenlijk de aartsvader van de grondrechten. Hij zegt: “Een staat, alleen daar waar die essentieel nodig is.”

De kernvraag is natuurlijk: waar is de staat toe nodig? Daar ga ik hier meer specifiek op in. Ik ben altijd zeer geïnteresseerd in het waterrecht. Dat is voor Nederland natuurlijk heel elementair. De oudste bestuursvorm, die nu enorm onder vuur ligt, een beetje onterecht mijns inziens, zijn de waterschappen. Je kunt discussiëren over hoe ze moeten worden ingericht, maar één essentieel publiek punt in Nederland is dat het gewoon onmogelijk is om dat zelfstandig te reguleren. Ik vond het interessant net om in het filmpje te zien dat een aantal burgers zelf een dijk aanleggen, maar het gaat een stuk verder als je het soort dijken zoals de Deltawerken zelf aan moet leggen. Dat is gewoon onmogelijk te betalen. Er zijn misschien drie, vier mensen in Nederland denk ik die daartoe het geld hebben, maar voor de rest doen we dat solidair, zodat onze droge voeten gegarandeerd blijven. Hiertoe begint de essentiële staatstaak in Nederland en dat wordt al duizend jaar door de waterschappen gedaan. Één van de meest beroemde citaten uit het staatsrecht is: “de staat dat zijn de dijken”. Deze uitspraak werd gedaan door A.M. Donner, niet door de huidige Donner, maar de oude staatsrechtspaus Donner. Waartoe hebben we in Nederland eigenlijk een staat? Hierom om dit soort zaken, zoals dijken, te garanderen. De essentie van de staat staat hier.

Maar is veiligheid dan enkel fysiek? Daarover gaat de rest van mijn betoog en ik zal u alvast verklappen: vanuit een juridische aanvliegroute is het inderdaad veel fysieke veiligheid. Wat moet de staat nu eigenlijk? Waartoe worden ze eigenlijk gedwongen? Wanneer had de staat, als die iets niet doet, er moeten zijn? Dat is eigenlijk de vraag waar ik langzaam met u naartoe wil. Enerzijds ziet u daar natuurlijk de liberale nachtwakersstaat, midden negentiende eeuw, de nachtwaker die enkel daar voor de veiligheid is en af en toe 's nachts eventjes door de buurt loopt om te kijken of het veilig is. De rest zoek je zelf maar uit. Maar we leven inmiddels in een veel complexere samenleving. Wanneer er een sociaal drama is, kijken we als samenleving toch als eerste naar de burgemeester. Er zijn er een aantal in ons midden vandaag. Het is een beetje een tegenstelling waar we zitten. Enerzijds is er een enorm gereguleerde samenleving met allemaal regelgeving en regelreflex et cetera. Anderzijds de oproep: ‘laat het vooral aan de burgers zelf over!’

Kundige overheid

Ik begreep net uit het verhaal van Erik Gerritsen dat iets meer terugtrekking van de overheid misschien ook wel zou mogen en dan burgers zelf verantwoording geven. Ik wou toch even naar het rapport ‘de belichaming van de kundige overheid’ verwijzen. Wat zou volgens de ROB moeten gebeuren wanneer er iets gebeurt en er maatregelen worden geëist? Eerst de feiten, dan de verantwoording en dan de lessen. Dat is dus een lerende overheid die lering trekt uit incidenten en eventueel soms gewoon geen verantwoording neemt omdat die simpelweg geen bevoegdheden daartoe had. Dat is even een juridisch verhaal, maar als je die bevoegdheden niet hebt en je laat het gewoon bij de burger dan kun je gewoon zeggen, en het is misschien flauw om te zeggen: “we hebben met elkaar afgesproken dat dat in uw domein lag en niet bij mij en dus zijn ook de eventuele gevolgen voor u.” Daar zit wel een streep, die ik vervolgens zo dadelijk zal aangeven. De rechters, dus de andere staatsmacht, die de overheid, het bestuur en de wetgever in de gaten houdt, laat niet alles zo maar oogluikend toe.

Sociale grondrechten

Ik ga even terug naar mijn opdracht voor vanmiddag: wat vereist het ongeschreven recht nu eigenlijk van die overheid. Dit is echt een hele lastige vraag, ook voor een hoogleraar recht die dat dagelijks probeert te onderzoeken. Er is heel veel geschreven recht dat de gemeenten, provincies, waterschappen, het Rijk en internationale organisaties et cetera maken. Maar wat je dan als kerntaak moet zoeken, dat weten we nog steeds niet goed. Soms gaat het geprivatiseerd en soms gaat het via het publiekrecht. In een van de oudste staatsregelingen die we hebben in Nederland en die vaak wordt vergeten, maar de moeite van het aanhalen meer dan waard is de Bataafse staatsregeling. Hierin staat onder andere: “de beveiliging van persoon, leven, eer en goederen en beschaving van verstand en zeden” een aangelegenheid van de staat is. Dan zijn we nog wel even bezig als overheid, dacht ik. Dat is dus anno 2014 dus volgens mij niet zo’n goed idee. Wat staat er dan nu sinds 1983 in de grondwet? Dat zijn de sociale grondrechten en ook daar is heel veel kritiek op gekomen door onder andere oud-collega’s van mij waar ik nog les van heb gehad: Martin Burkens, ooit hoogleraar in Utrecht en lid van de Senaat en betrokken geweest bij de totstandkoming van de laatste grote grondwetsherziening in 1983 waarbij integraal de grondrechten in hoofdstuk 1 van de grondwet werden geplaatst. Vanaf artikel 18 komen de zogeheten sociale grond-



Remco Nehmelman

rechten in beeld. **Sociale grondrechten wil zeggen de overheid moet iets doen.** De regering verplicht zich tot een zekere inspanning op bepaalde terreinen. Eén voorbeeld is: de zorg van de overheid is gericht op bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het leefmilieu. **Heb je hier iets aan als jurist? “Nee”,** zeg ik altijd tegen mijn studenten. Geen advocaat gaat naar een rechter toe en zegt: misschien wil ik toch wel wat meer veiligheid of wat meer leefbaarheid of ik wil toch een ander huis misschien nu ik in Oost-Groningen woon met alle ellende van dien. Daar trapt geen rechter in, althans een rechter zal nul op het rekest geven en zeggen: “Sorry, dit is te weinig voeten in de aarde om u hier gelijk op te geven of eventueel een schadevergoeding op te garanderen.” Dus die **sociale grondrechten zijn meer een instructie dat de Eerste Kamer, de Raad van State en soms de Tweede Kamer af en toe de regering even scherp houdt** in de zin van: “Minister, weet u nog, u heeft ook nog een verplichting om daar iets te doen.” Dan zegt de minister: “Ja, leuk, maar u moet er dan samen met mij maar uitkomen hoeveel geld dat kost, et cetera et cetera.” Kortom juridisch hard is dit niet. In augustus 2013 pleitten Beatrice de Graaf en Marjolein van Asselt ervoor om veiligheid weer in de grondwet op te nemen. Ik heb daar dan ook niet heel veel fiducia in, het is symboliek.

Positieve en negatieve verplichtingen

Ook vanuit internationale verdragen vloeien verplichtingen voort. Bij het lezen van artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (van de Verenigde Naties) en artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (van de Raad van Europa) denkt u wellicht daar is het recht op veiligheid gegarandeerd.. Dit heeft echter voor wat betreft het recht op veiligheid waarover wij het vanmiddag hebben nauwelijks relevantie. Deze bepalingen hebben namelijk enkel betrekking op personen die in detentie zitten en die veiligheid moeten krijgen van de overheid op het moment dat hun vrijheid ontnomen is. Die is voor hier niet interessant, maar het volgende leerstuk is daarentegen wel relevant en daar wil ik iets langer bij stilstaan. Ik doel hier op de zogeheten **positieve verplichtingen** en dat klinkt heel positief, maar wat wil dat zeggen? **Negatieve verplichtingen zijn de klassieke mensenrechten:** overheid, handjes thuis, laat de mensen met rust. Dat zijn de mensenrechten, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging, vrijheid van godsdienst. Maar er is een leer ontstaan bij het hof in Straatsburg, dat is de hoogste toezichthouder in Europa ten aanzien van de mensenrechten. Die heeft gezegd: “we hebben zaken gezien waar de overheid had moeten zijn en hij was er niet.” Dat zijn dus interessante zaken voor die randvoorwaarden waar de overheid dan had moeten optreden. Waar is dat? Politiebescherming tegen levensbedreiging van een leerling door een leraar, levensgevaar veroorzaakt door een veroordeelde gevangene op verlof, dodelijke afloop na onvoldoende handhaving bij ontploffing van een vuilnisbelt. Staat waar was u? En het Straatsburgse hof zegt: “Tot hier en niet verder. U had hier moeten optreden. Dat heeft u niet gedaan. U bent in gebreke.”

Het Straatsburgse hof houdt rekening met complexiteit van besturen, de onvoorspelbaarheid van het menselijk gedrag en beperkte middelen, maar **uiteindelijk kun je daar als Staats dus voor veroordeeld worden voor een schending van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens**

door het Mensenrechtenhof in Straatsburg wat vervolgens in de nationale rechtspraak iets oplevert, namelijk **aansprakelijkheid**. Dat is ook zo bij artikel 3 and 8 EVRM. Artikel 3 is het verbod van marteling en artikel 8 is het verbod van inbreuk op je privacy. Maar soms vergt dat ook optreden en met name **artikel 3 zou bij de jeugdzorg nog wel eens van pas kunnen komen** of althans daar zou men de staat op kunnen aanspreken als bijvoorbeeld een kind thuis wordt mishandeld en de staat te weinig heeft gedaan om dit te voorkomen. Artikel 8 EVRM gaat tegenwoordig ook heel ver en gaat bijvoorbeeld over het voorkomen van milieuzaken met betrekking tot stank, overlast, geluidsoverlast van vliegvelden et cetera. Nog iets anders: als je reguleert moet je handhaven. Dat is een algemene plicht. Gedogen is eigenlijk in het internationale en nationale recht op zijn retour en misschien wel verboden. Handhaven is belangrijk op het moment dat je een taak opneemt. Dit kan natuurlijk leiden tot een luie staat die zegt: “dag ik ga niet reguleren, doe het zelf maar en dan heb ik ook geen bevoegdheid.” Dat is een beetje het gevaar hier.

Aansprakelijkheid van de overheid

Is hier wat betreft het juridisch resultaat sprake van aansprakelijkheid? Als die positieve verplichting aanwezig is (wordt vastgesteld) gebeurt er dan op juridisch niveau iets, komt er dan een aansprakelijkheid? Wellicht, maar er is één ding. Als ik zo die jurisprudentie heb bestudeerd, dan kom je terug bij die kerntaak van de overheid, de veiligheidstaak, daar waar de staat wellicht een monopoliepositie heeft en een burger het eigenstandig niet mag of kan oplossen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij eigenrichting (iets wat je niet mag) of een dijk aanleggen (iets dat je niet kan) of de publieke orde handhaven in een gemeente (ook iets dat je niet mag).. Er is bovendien ook vaak geen verschil of de overheid zelfstandig heeft gehandeld of het na heeft gelaten of een derde (die de overheid had moeten aansporen). Die positieve verplichtingen gelden ook in het geval van iemand die een vuilnisbelt exploiteerde maar dat op gevaarlijke manier deed: **“Overheid, u had er moeten zijn om eventueel die vergunningen in de gaten te houden.”** Denkt u hierbij ook aan de Enschedese ramp.

Ik ga even een bruggetje maken naar Jacques Wallage, want hij gaat zo dadelijk iets over de ministeriële verantwoordelijkheid vertellen. **Vanuit de juridische aanvieligroute is het zo dat als je geen bevoegdheid hebt je ook geen verantwoording hoeft af te leggen.** Ik zie heel vaak politici die toch verantwoording afleggen terwijl ze dat niet hoeven te doen. Dat is geen opdracht om te zeggen doe het dan maar niet, maar denk goed na. Ga over arrangementen nadenken tussen publiek/privaat en **leg burgers uit dat het een gedeelde verantwoordelijkheid is en zeg: “Als er iets misgaat dan hangen we samen of althans dan is de schade misschien gedeeltelijk ook voor u.”** Het is misschien een beetje flauw om te zeggen maar soms moeten burgers ook een beetje, opgevoed worden. Dat is misschien een vervelende term, maar ze willen best verantwoording dragen. Alleen als het mis gaat, moet je ook duidelijk aangeven dat de risico's dan bij hen liggen of eventueel dat er een gedeelde aansprakelijkheid is. Daar wou ik het vanmiddag bij laten. Dat was het kader vanuit een juridisch oogpunt. Dank u wel.



Wat kan de overheid?
“Leg burgers uit
dat het een gedeelde
verantwoordelijkheid is”

5.

Film: Risico's, incidenten en bestuurlijke reacties

In deze film schetst Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van veiligheid RUN, een aantal patronen die ontstaan na incidenten of na het publiek worden van een risico, dat wil zeggen dat een risico besproken wordt in de media en de volksvertegenwoordiging. Aan de hand van journaalfragmenten wordt dit geïllustreerd.



Ira Helsloot, hoogleraar besturen van veiligheid, Radboud Universiteit

Patroon 1: bestuurlijke daadkracht

Eén van de belangrijkste patronen is bestuurlijke daadkracht. Twee voorbeelden daarvan zijn te vinden in Dordrecht en Leiden. Daadkracht van bestuurders staat vaak gelijk aan een roep om maatregelen. Na het treinongeval met gevaarlijke stoffen in het Belgische Wetteren, vroegen ook Dordrechtse bestuurders om een hogere plek voor spoorveiligheid op de Rijksagenda. Wethouder Mos: “Er rijden hier ontzettend veel treinen met gevaarlijke stoffen door de bebouwde kom, maximaal driehonderd per dag en dat zijn er natuurlijk veel te veel. In die treinen zitten niet alleen sportschoenen, maar ook LPG en andere brandbare gassen en vloeistoffen en je moet er niet aan denken dat er in de bebouwde kom een ongeluk mee gebeurt.” Bestuurlijke daadkracht kan ook anders uitpakken. De burgemeester van Leiden nam in de kwestie Benno L. verantwoordelijkheid voor het Rijksbeleid waarmee hij vastbera- den inzette op risicoaanvaarding. Op de vraag of hij niet bang is voor problemen in de wijk antwoordde de burgemeester het volgende: “Ik denk dat het goed blijft. We hebben veel contact gehad met buurtbewoners. Zij hebben helemaal geen zin in gedoe eromheen en ik heb ook veel bewoners gesproken die denken dat dit een verdedigbare lijn is.”



Patroon 2: maatschappelijke onrust

Een heel ander patroon is de angst voor maatschappelijke onrust. Het openbaar bestuur reageert soms op incidenten omdat zij denken dat de maatschappij van hen verlangt dat ze reageren op die incidenten. Ze denken dat de maatschappij niet om kan gaan met risico's. Twee voorbeelden daarvan zien we in Amsterdam. Angst voor maatschappelijke onrust was een belangrijke drijfveer voor maatregelen in de kinderopvang na het vreselijke misbruik door Robert M. in Amsterdam. Er kwam onder andere een dagelijkse check op antecedenten van ieder personeelslid. Maatschappelijke onrust speelde ook een rol bij genomen maatregelen na het spoorongeval in Amsterdam in 2012. Honderdvijftig miljoen extra werd vrijgemaakt voor een nog veiliger spoor. Onderzoek onder treinreizigers liet zien dat bijna negentig procent vond dat de minister er beter aan deed elders in de verkeersveiligheid te investeren.



Het doorbreken van patronen

Deze en andere patronen worden soms doorbroken wanneer er genoeg aandacht is voor de baten en de bijwerkingen van besluiten.

De eerste reactie nadat stenengooiers vanaf een viaduct een dodelijk ongeval veroorzaakten was de oproep om in heel Nederland hekken te plaatsen ongeacht de kosten. Een gedegen kosten-batenanalyse leidde echter tot de effectievere en efficiëntere maatregelen van het puinvrij houden van de directe omgeving van viaducten en tot het plaatsen van hekken op een zeer beperkt aantal viaducten waarover nachtelijke uitgaansroutes lopen.

Ira Helsloot: Wat kunnen we hier allemaal van leren? Misschien is de belangrijkste les wel dat we het betere niet de vijand van het goede moeten laten zijn.



6.

Wat doet de overheid?

Presentatie door
Jacques Wallage

Ik ben ook samen met Jan Kamminga voorzitter van de dialoogtafel aardbevingsgebied in Groningen en dat zou misschien nog wel de meest relevante functie kunnen zijn die ik op het ogenblik heb in dit verband. Daar is namelijk aan de orde dat wanneer je decennialang aardgas wint en je hebt niet van tevoren verteld dat daar risico's aan vastzitten en hoe groot die risico's zijn, je daarna tegen een muur van wantrouwen opbotst en het misschien nog wel decennia kost om die weer te slechten. Dus misschien is het verstandig om de vraag wat zijn eigenlijk de 'driving forces' in dit vraagstuk vanmiddag kort te behandelen.

Bestuurlijke ambitie

Je zou kunnen zeggen dit gaat over de vraag **ontmoet de emanciperende burger ook een emanciperende overheid en in welke mate emancipeert die overheid eigenlijk of werkt ze vanuit de reflexen zoals ze dat decennialang deed?** Voor het in kaart brengen van die risico's op het goede moment, wat natuurlijk een heel wezenlijk onderdeel is van dit onderwerp, is geloof ik de **bestuurlijke ambitie de grootste bedreiging**. Wethouders, burgemeesters, ministers willen dingen tot stand brengen en alles wordt in dienst gesteld van het bereiken van dat doel. De mededeling: "by the way aan wat wij willen zitten ook een aantal risico's vast en die zijn ook niet gering, die zien er ongeveer zo en zo uit, en weliswaar hebben we dat redelijk bedekt maar toch.", is niet de dialoogvorm waarin de meeste bestuurders schieten op het moment dat ze ambitie, en misschien wel een te grote ambitie hebben. Dus ik beschouw de **bestuurlijke, politieke ambitie**, die mij niet vreemd is, en die ik ook een belangrijke basis voor de dynamiek in een land vind wel **als een factor voor het onvoldoende tijdig, openhartig aan de orde stellen van risico's**.

Treden risico's op, zeker in de vorm van crises of in de vorm van rampen, dan is er denk ik een nog een groep van belangrijke factoren waar je veel beter naar zou moeten kijken het feit dat we een **rolopvatting hebben over hoe we in het bestuur met die risico's moeten omgaan**. Er is in de afgelopen decennia eigenlijk een definitie van politieke, bestuurlijke verantwoordelijkheid ontstaan die nog het meeste lijkt op een plantsoen wat u wel kent waar zo een bordje staat van 'het gras niet betreden' en waar je dwars door het gras een pad ziet, want eerst heeft iemand die korte weg genomen bij het uitlaten van de hond en degenen die daar achteraan kwamen hebben dat pad uitgesleten. Inmiddels doen we dat dus allemaal.

Verantwoordelijkheid of schuld?

Ministeriële verantwoordelijkheid is vrij overzichtelijk. Het is in onze grondwet gekomen om de onschendbare koning te beschermen, de minister is verantwoordelijk. En dat betekent dus niets anders dan dat op het moment dat iemand een vraag, kritiek of een opvatting heeft, dat hij bij de minister moet zijn en niet bij de onschendbare koning. Er is altijd iemand die verantwoording aflegt, dat staat er, niet meer en niet minder. Er staat niet: er is altijd iemand schuldig. Het **hele idee dat verantwoordelijkheid bijna automatisch overloopt in schuld is de afgelopen decennia ontstaan**. Ik denk dat dat in eerste scherpste was bij de RSV-enquête

waarbij de Kamer eigenlijk op zoek ging naar de vraag wie er schuldig is aan het feit dat we zoveel geld in deze tak van sport zijn kwijtgeraakt. Vanaf dat moment is in een soort **fatale wisselwerking tussen politiek en media een situatie ontstaan waarin de pure staatsrechtelijke betekenis van ministeriële verantwoordelijkheid volstrekt is uitgehold**, net als dat ene paadje dwars door het gras vlakbij dat bordje dat je niet op het gras moet lopen.

Die verkeerde roloppvatting werkt enorm door bij het afleggen van verantwoordelijkheid over opgetreden risico's. Hij **leidt er namelijk toe** dat nadat de eventuele fatale situatie voorbij is, **bijna automatisch het hele proces zich richt op het zoeken naar schuldigen**. Ik vind dat, ook in de documenten die we als ROB daarover hebben afgescheiden, maar ook in documenten van het departement, er nog veel te weinig rekening wordt gehouden met de zuigkracht die deze dynamiek eigenlijk organiseert, want de meeste bestuurders weten heel goed wat ik hier nu zeg. Zij weten heel goed dat op het moment dat de nood aan de man komt ze geacht worden alle informatie te geven. Maar ze zitten binnen vierentwintig uur in de situatie dat ze wel of niet horen bij de potentiële schuldigen, of dat in hun organisatie mensen zitten die fouten hebben gemaakt. **Het feit dat we bijna niet meer nuchter fouten kunnen opsporen om ervan te leren**, maar dat we bijna onmiddellijk in een politiek proces zitten waarin moet worden afgerekend is het **mechanisme dat de risico-regelreflex heeft georganiseerd**.



Jacques Wallage

Ik heb het in een ander verband wel eens verteld, maar na de vuurwerkcramp in Enschede vond minister Pronk het nodig om de opslag van vuurwerk voor de verkoop in heel Nederland aan banden te leggen door een voorschrift te maken dat je een soort betonnen construct moet hebben waarin je dat vuurwerk opslaat. De brandweer in Groningen zei toen tegen mij: “Burgemeester, dat is heel dom want de meeste mensen kunnen die investering niet doen en dan gaat dat vuurwerk dus de illegaliteit in. Dus dat moet u niet doen.” Dus ik bel uiteraard Jan Pronk op en zeg: “Jan, de brandweer zegt dat je dat zo niet moet doen.” “Nee”, zegt Jan, “dat is ook wel zo, maar ik kan het niet maken om niets te doen.” Misschien moet u dat zinnetje van vanmiddag maar gewoon opschrijven en onthouden: **“ik kan het niet maken om niets te doen.”** Dat is dus een armoedeverklaring. Je moet dus naar een weg zoeken, als je echt niet iets wilt doen, om het ook niet te doen.

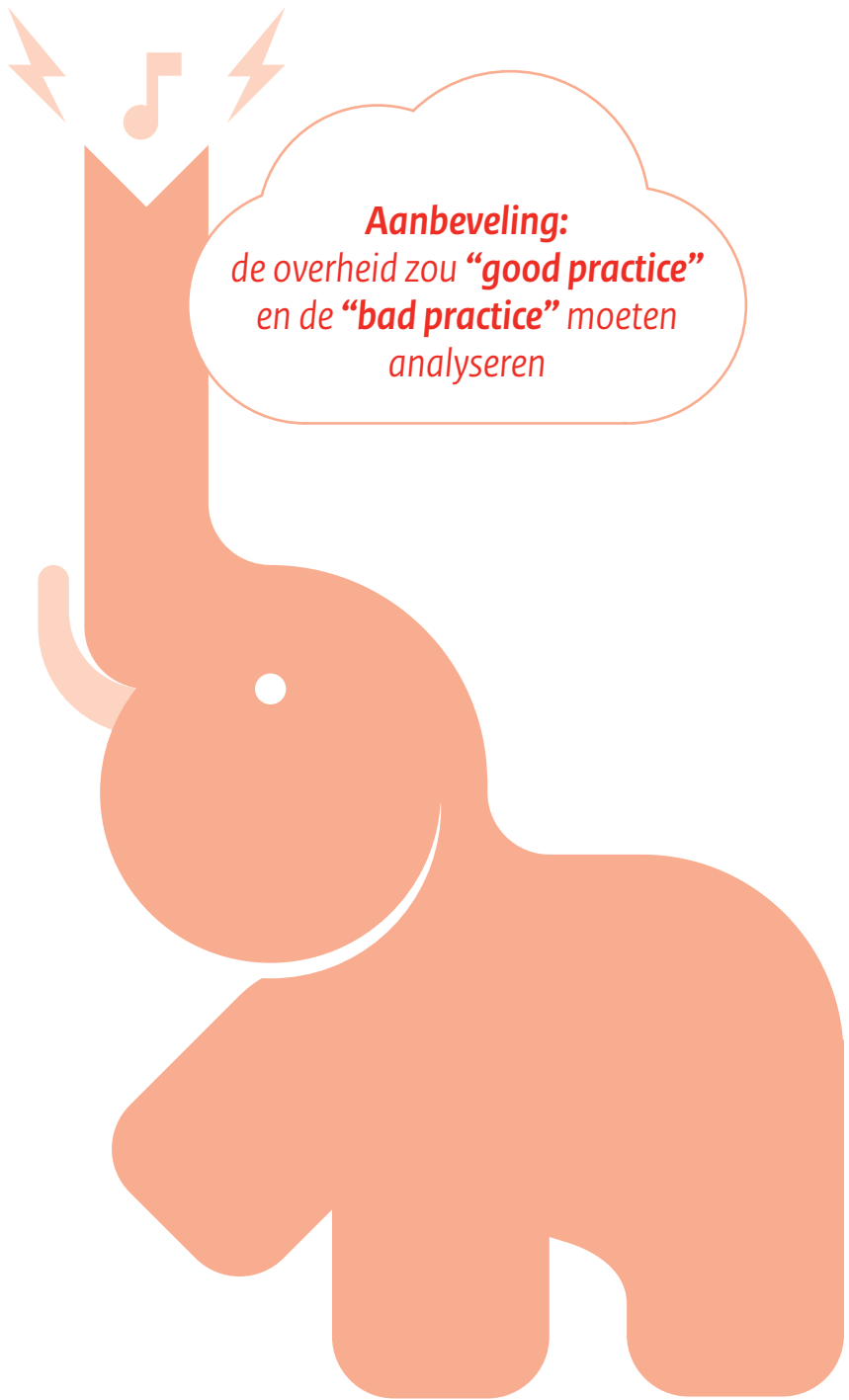
Dat brengt me bij drie conclusies:

1. In de eerste plaats, mijn eerste opvoeding in de politiek was toen ik achttien was, en ik Anne Vondeling naar huis mocht brengen in mijn Deux-chevaux naar Leeuwarden. Hij zei onderweg één ding, hij zei: “als je ooit de politiek ingaat dan denk erom dat er één werkwoord is dat je moet leren vervoegen. Dat is verscheuren, **papier altijd meteen weg**. Maar het tweede werkwoord dat u moet leren vervoegen is **objectiveren**. Probeer onmiddellijk het vraagstuk te objectiveren. Objectiveren betekent dat je probeert inzicht te verschaffen in wat is hier nu eigenlijk gebeurd. Objectiveren is ook wat weten we eigenlijk niet en wat willen we dus weten en wat moeten we ook uitzoeken.” Het tweede daarbij is dat je de **rollen moet expliciteren**. Als burgemeester en wethouders naar de raad informatie moeten verschaffen, dan verschaffen zij informatie. Dan zijn zij niet op zoek naar schuldigen. Zodra dat door het debat heenloopt dan helpt het enorm als je objectieveert, dat je zegt: “Ho wacht, u bent nu met iets bezig waar ik niet mee bezig ben. Ik ben bezig om te kijken of we de feiten op tafel kunnen krijgen. U bent al bezig om te kijken of er schuldigen zijn.” Het uitleggen van die verantwoordelijkheid, met andere woorden **even boven het proces gaan hangen en proberen te duiden wat we hier nu met elkaar aan het doen zijn, helpt**.
2. Tot slot, en dat vind ik één van de meest verraderlijke onderdelen van dit vraagstuk, wil men, zeker bij ernstige crises waarbij dus menselijk leed aan de orde is, van de bestuurder betrokkenheid zien. Niet omdat dat op een knopje drukkend verstrekt wordt maar omdat hij dat heeft. In een studentenhuis waar mensen om het leven komen bij een brand praat je niet over een dossier, dan praat je over mensen die het leven hebben verloren. Maar het verraderlijke is **dat in het tonen van die empathie en in het objectiveren van de feiten, twee handelingsrichtingen elkaar niet moeten bijten en uitsluiten**.

Betrokkenheid van bestuurders

We moeten een stijlfiguur vinden waarin je niet omdat je je betrokkenheid wilt tonen, met het proces aan de loop gaat. Dat is wat heel vaak gebeurt, dat mensen dus eigenlijk denken van ik moet hier nu tonen hoe erg ik dit wel vind en dus ga ik nu praten over maatregelen die wij moeten treffen. Of ze zeggen een zinnetje dat ik helaas ook zelf wel eens in mijn mond heb genomen: **“de onderste steen moet hier boven.”** Dat suggereert dat er een onderste steen is en dat er ergens iets ligt wat je niet zo maar aan de oppervlakte krijgt en wat dus waarschijnlijk ook niet deugt. Dat hoort dus bij de emotie overdragen naar dat grotere geheel van: “U kunt op mij rekenen, ik voel uw leed en ik begrijp u.” Er zijn die twee invalshoeken. **Natuurlijk ben je persoonlijk betrokken.** Je bent geen machine, en als er doden vallen en als er ernstige dingen gebeuren in je stad, dan sta je naast de mensen die dat overkomt. **Maar je hebt daarnaast nog een andere verantwoordelijkheid en dat is dat je de hoeder bent van het proces** en als er iets fout gaat, ook landelijk, dan is het dat ministers op de buis meteen gaan uitleggen dat ze dit varkentje wel eens even zullen gaan wassen met allerlei maatregelen die erbij horen. Het is een soort bestuurlijke stoerheid om te tonen hoe ernstig ze de situatie wel vinden. Het zijn precies die twee dingen die uit elkaar gehaald moeten worden. **Je kunt je betrokkenheid tonen maar je moet het proces objectiveren,** je moet het doorzichtig maken en dus ook **nuchter maken, zakelijk maken, feitelijk maken.** En omdat die twee werelden in de publieke ruimte waar zich alles afspeelt, onmiddellijk vermengd worden vraagt dat dus een **vorm van professionaliteit** die maar heel weinig mensen op het goede moment opbrengen.

Het zou denk ik het Ministerie van Binnenlandse Zaken sieren als ze het aan zouden durven om de **‘good practice’ en de ‘bad practice’** gewoon maar eens hardop te **analyseren.** We zagen net even de zedenzaak in Amsterdam en de burgemeester van Amsterdam heeft zich zeer veel moeite gegeven om niet de emoties aan te jagen. Dat vond ik zelf een goed voorbeeld. Er zijn ook slechte voorbeelden. Ik vind het van groot belang dat we met elkaar leren, zeker in bestuurlijk Nederland, dat we van good en bad practices moeten leren, want dit is een training die je niet aan de hand van het eerste incident dat je tegenkomt moet gaan uitvoeren. Dat lijkt mij mijn best mogelijke bijdrage aan deze gedachtewisseling.



7.

Werksessies :

Jeugdzorg

Aardgaswinning

Infrastructuur en milieu

Werksessie Jeugdzorg

Voorzitter Corrie Noom was tot voor kort wethouder (PvdA) in Zaanstad en voorzitter Sociale Pijler van het bestuurdersnetwerk G32. De casus wordt ingebracht door Loes van der Meijs, wethouder (VVD) in Doetinchem en lid van o.a. de VNG subcommissie Transitie jeugdzorg.



Corrie Noom



Loes van der Meijs

Casus Reactie op melding doktertje spelen

In april 2014 wijdde de Volkskrant een artikel aan de casus ‘Doktertje spelen’¹. Ouders vragen het kinderdagverblijf om raad wanneer hun zesjarige dochtertje hen vertelt over het ‘doktertje spelen’ met een zevenjarig jongetje. Het kinderdagverblijf neemt daarop contact op met het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) wanneer duidelijk wordt dat de ouders, tegen het advies van het kinderdagverblijf in, toestaan dat de kinderen met elkaar blijven spelen. De reactie hierop eindigt in een conclusie van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) dat er sprake is van emotionele verwaarlozing door de ouders en dat ingrijpen door professionals noodzakelijk is.

Hoewel het AMK aantijgingen van emotionele verwaarlozing doet, ziet de klachtencommissie – nadat de ouders samen met een onafhankelijk jurist de officiële klachtenprocedure doorlopen hebben - geen reden om vast te stellen dat daar sprake van is. Ook zou een open blik door de onderzoekers van het AMK op de handelswijze van de ouders niet gewaarborgd zijn.

In deze casus staat een aantal bestuurlijke dilemma’s centraal, met name rond het verschil tussen feiten en de beleving daarvan: “Als er iets gebeurt en er komt ophef over, hoe ga er dan mee om? En hoe ga je om met de feiten? Wat is er nou eigenlijk aan de hand? Hoe ga je om met het belang van de kinderen? Dat wordt vaak vergeten door alle toestanden eromheen. Hoe ga je als bestuurder, verantwoordelijke, om met de boze buitenwereld en vooral met de raadsleden die vaak de vertaler zijn van de boze buitenwereld?”.

.....
¹ Volkskrant, 2014: ‘Jeugdzorg in de fout bij ‘doktertje spelen’ tussen meisje (6) en jongen (7)’

Hoofdpunten uit de discussie

Verantwoordelijkheid voor jeugdzorg gaat van provincie naar gemeente

“Waarom zou het op het moment dat het een gemeentelijke verantwoordelijkheid is plotseling zo'n ontzettend verhaal worden?”

“Zou het nou zoveel anders gaan als daarvoor? Eén reden waarom het misschien wel zo is, is dat de politiek lokaal van karakter veranderd is ten opzichte van tien of twintig jaar geleden. Die is gepolitiseerd. Niet alleen de lokale politiek, maar ook de media. Dus er is wat dat betreft wel een risico dat dingen makkelijker ontvlammen.”

“Ik ben ervan overtuigd dat die risico-regelreflex neigingen, die natuurlijk heel erg bij de jeugdzorg zitten, na de decentralisaties veel zullen blijven voorkomen. Een wethouder wordt verantwoordelijk gesteld door burgers, veel meer dan bij een gedeputeerde het geval is.”

“Mensen weten raadsleden zo meteen beter te vinden dan een Statenlid. Het is gewoon een 'ver van mijn bed show' bij Provinciale Staten. En dan ben je als bestuurder niet in een positie dat je als eerste kan gaan communiceren. Dan word je er dus meteen mee geconfronteerd.”

Droogzwemmen

Droogzwemmen is een veelgenoemde methode in de discussie over het voorkomen van de risicoregelreflex in de jeugdzorg. Voordat men in het diepe springt, wordt er alvast ervaring opgedaan met het omgaan met het toekomstige probleem: een preventieve aanpak. Bewustzijn moet worden gecreëerd en het moet voor iedereen helder zijn wat tot wiens verantwoordelijkheid behoort. Dat betekent dat alvorens de decentralisaties op 1 januari 2015 worden doorgevoerd, afspraken moeten worden gemaakt tussen de betrokken partijen als wethouders, raadsleden en ambtenaren.

“Je moet een paar casussen bespreken die onmiddellijk die schuldvraag oproepen en dan hopen dat je in een dialoog iets tot stand kunt brengen, zodat je bij een werkelijk incident kunt zeggen: **we hadden met elkaar besproken dat het kind voorop zou staan en dat we niet meteen naar de schuldige zouden kijken. We hadden afgesproken om van de fouten te leren en we zouden professionals de ruimte geven.**”

Risico's bespreken op een rustig moment

Voor de jeugdzorg is het accepteren van risico's een precair onderwerp. Toch, blijkt uit de discussie, is het beter om te accepteren dat een veiligheidsniveau van honderd procent nu eenmaal niet haalbaar is. Door dit helder uit te spreken zal er waarschijnlijk minder ophef plaatsvinden als een incident zich voordoet.

“Ik vind dit bij uitstek een kentering van in een gemeente opereren, dat er nu besproken wordt welke risico's zich kunnen voordoen. Je moet een acceptatie hebben van risico's. We kunnen niet meer alles beheersen. Tot op heden is dat wel altijd gepredikt. Wij zijn in 'control'. **Dit is voor het eerst dat je daarin je kwetsbaarheid moet tonen. Hoe goed je het ook doet.**”



foto ANP

Door alvorens een incident heeft plaatsgevonden in gesprek te gaan met de gemeenteraad en andere betrokken partijen, wordt bewustzijn gecreëerd over de bestaande risico's. Dit zou eraan kunnen bijdragen dat de 'schuldvraag' (met alle bijkomende gevaren van overreactie) niet zo hard wordt gesteld op het moment dat een incident zich voordoet. Alle betrokkenen waren zich immers op voorhand al bewust van risico's en de mogelijkheid op incidenten.

“We kunnen er van alles aan doen, maar het wordt nooit honderd procent veilig. Met andere woorden: voordat het incident plaatsvindt, heb je al bepaalde keerpunten tentoongesteld. ”
“Het bespreken van mogelijke risico's of incidenten met de gemeenteraad, niet alleen op het moment dat het fout gaat, maar ook gedurende het jaar, is iets waar je als bestuur over na zou moeten denken.”

De politieke belangen van de gemeenteraad kunnen het nemen van diens verantwoordelijkheid bij het omgaan met risico's en incidenten, belemmeren.

“Een gemeenteraad wil zich natuurlijk ook manifesteren.”

“Voor het gemiddelde raadslid zijn jeugdzorg en de hele transitie zulke moeilijke kwesties dat men nauwelijks weet hoe het naar zich toe te trekken.”

“Bij echt grote incidenten zullen met name gemeenteraadsleden zich heel ongemakkelijk voelen en ze zullen het heel lastig vinden om dat politiek op te pakken.”

“Als raadsleden het hebben over risicomanagement, is het altijd in financiële zin. Wat je bij deze decentralisatie moet doen, is het risicomanagement breder en inhoudelijk maken. Het proces.”

Bestuurders kunnen daarin een sturende rol aannemen door gemeenteraadsleden casussen voor te leggen. Hierdoor krijgen gemeenteraadsleden meer inzicht in de dilemma's waar bestuurders in dergelijke situaties mee kampen. Indien de casus zich ooit werkelijk voordoet, zullen gemeenteraadsleden gemakkelijker de logica inzien van de keuzes van de bestuurder en bovendien bijdragen aan het nuchter omgaan met het incident. Daarnaast is jeugdzorg een complex beleidsterrein waardoor informatievoorziening nog crucialer wordt.

“Wat we zeggen is dat er een groot bewustzijn moet komen bij gemeenteraadsleden. Daar moet je nu al mee beginnen en niet op het moment dat het 1 januari is.”

“Raadsleden vinden het fijn om eerst vertrouwelijk geïnformeerd te worden. Mijn ervaring is dat ze er dan vaak anders naar gaan kijken.”

“Het gaat over de professionalisering van alle spelers. Als je raadsleden of ambtenaren casuïstiek voorlegt waar een wethouder mee te maken kan krijgen – een paar ingewikkelde gevallen – dan zie je ze stuiterend naar buiten komen. Als ze dat nou onthouden en als er een keer iets misgaat denken hoe het zou zijn als ze zelf in de positie van wethouder hadden gezeten.”

De kwetsbare bestuurder

De bestuurder heeft een voorbeeldfunctie en krijgt daardoor vaak de consequenties van uitvoeringsfouten op zijn bordje. Voor een bestuurder is het moeilijk om zich kwetsbaar op te stellen. Een advies aan bestuurders is om transparant te zijn en te tonen dat je met gezond verstand en naar vol vermogen hebt gehandeld, en dat incidenten tegelijkertijd onontkoombaar zijn.

“Als er fouten zijn gemaakt in het opdrachtgeverschap en ook als er heel ernstige fouten zijn gemaakt in de uitvoering kan het zijn dat je vanwege de voorbeeldfunctie de consequenties daaraan moet verbinden. Maar ik vind dat die veel te vaak gegeven wordt.”

“Ik doe weleens rondjes ‘proud to be fout’. En als we hier zo'n rondje doen met gewoon je grootste blunder op tafel: dat doe je niet.”

“Dus we zeggen dat we niet in een risicoloze samenleving leven, dat er altijd ongelukken zullen gebeuren en dat je die nooit helemaal kunt voorkomen, dat je je uiterste best doet om er met je gezonde verstand goed naar te handelen. En als er een incident is, zoek het wel uit en zorg dat je er van leert.”

Meer bestuurlijk vertrouwen in professionals en minder protocollen

Ook professionals vormen een belangrijke partij bij het omgaan met risico's. Door een nieuw systeem dat minder wordt geregeerd door regels en protocollen, krijgen zij meer de ruimte. Het is aan de bestuurder om deze ruimte daadwerkelijk te bieden en bovendien rugdekking te geven. Wederzijds vertrouwen staat daarbij centraal.

“Wij hebben heel lang gewerkt met protocollen. In de gezondheidszorg is het trouwens één en al protocol. Dat betekent dat je je moet voegen naar de protocollen. Nu vragen we veel meer zelfdenkende professional.”

“Met een protocol is natuurlijk niks mis, als het maar ondersteunend werkt, als het gestolde ervaring vertegenwoordigt en niet (wat het vaak wel is) gestold wantrouwen.”

“De uitdaging is te komen tot een situatie waarin je zegt: die professional staat centraal, die wordt ondersteund en we gaan zorgen dat die ondersteuning deugt. De professional krijgt dus ook de ruimte.”

Het wederzijds vertrouwen tussen bestuurder en professional wordt bevorderd door goede communicatie tussen beiden. Het is daarbij van het belang dat professionals zaken die hen beperken in het leveren van kwaliteit bij het doen van hun werk, melden bij hun uiteindelijke verantwoordelijke: de bestuurder. Indien dit niet het geval is wordt het een bestuurder erg lastig gemaakt om verantwoordelijkheid te nemen voor incidenten en leveren professionals geen optimale kwaliteit.

“Wat is het openhartigheidsniveau waarop de professionals dan de politiek verantwoordelijken te woord staan? Dat thema kom ik nog heel weinig tegen.”

“Van gevoelige zaken waarop de professional vastloopt, zou ik als wethouder of als burgemeester op de hoogte willen zijn. Dat is hele kwalitatieve informatie; ik noem het buikpijncriteria. Dat betekent dat de professional of organisatie het gevoel heeft dat hij om een bepaalde reden niet kan handelen in het belang van het kind.”

Ten slotte is het belangrijk dat er een scherp onderscheid zit tussen de verantwoordelijkheid van de professional en die van de bestuurder; de bestuurder moet niet op de stoel van de professional gaan zitten.

“Ik vind het essentieel dat we, omdat het hier om kinderen gaat en omdat het hier om dingen gaat waar iedereen als ouder bang voor is (er zit ook een hele angst omheen, het kan je als ouder overkomen), de rolverdeling tussen professionals en de professionele verantwoordelijkheid voor wat er ergens gebeurt en de politieke verantwoordelijkheid van we betalen dit, dat we die twee dingen uit elkaar trekken op het moment dat er nog geen sprake is van een incident.”

Overreactie?

Deelnemers aan de discussie stelden dat er sprake is van een risico-regelreflex. Men spreekt over de ouders als “slachtoffers van hun goede bedoelingen”. De belangrijkste oorzaak hiervoor wordt gelegd bij het verschil tussen de systeemwereld en de leefwereld.

“Als je dan naar deze casus kijkt, dan zie je dat wat een eenvoudig voorbeeld in de leefwereld was -wat eigenlijk al onder controle was- in de systeemwereld, in het denken, helemaal geëxplodeerd is.”

“De laatste regel moet altijd zijn: gebruik je gezond verstand.”

Daarnaast verwachten deelnemers van de werksessie dat het in de jeugdzorg, ook na de decentralisaties, zo nu en dan mis zal gaan en dat je daar rekening mee moet houden. Een klein incident hoeft daarom niet reden te zijn om de verantwoordelijke wethouders direct de deur te wijzen. Overreacties kunnen worden aangejaagd door het Rijk, de Tweede Kamer en de sector zelf.

“Natuurlijk zijn we heel erg angstig dat het Rijk dan weer met een regelreflex komt, of de professionals. Ook de raad zal hiermee moeten leren omgaan. De vraag is natuurlijk: wanneer is een wethouder of het college verantwoordelijk? Je kunt ook denken: we zullen iedereen die niet aan tafel zit de schuld gaan geven. Maar wanneer is het nodig dat de wethouder weggestuurd wordt? Dan hebben we een beetje de bottom line te pakken: het gaat over helderheid over die verantwoordelijkheid.”

“Je moet ruimte hebben voor uitzonderingen, maar als je te veel regels hebt wordt iedere uitzondering relevant.”

Werk sessie Aardgaswinning

Voorzitter Peter van Lochem is rector bij de Academie voor Wetgeving en bij de Academie voor Overheidsjuristen. De casus wordt ingebracht door Mark Dierikx, directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging bij het ministerie van Economische Zaken.



Peter van Lochem



Mark Dierikx

Casus aardbevingen door gaswinning

Aanleiding

Op 16 augustus 2012 heeft bij het dorp Huizinge in de Groningse gemeente Loppersum een aardbeving plaatsgevonden. Deze beving – met een sterkte van 3.4-3.6 op de schaal van Richter – duurde langer en had een grotere energie-intensiteit dan voorgaande bevingen. De beving was aanleiding voor het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) om het verschijnsel aardbevingen als gevolg van de gaswinning in het Groningen-gasveld nader te onderzoeken.

Op 25 januari 2013 heeft minister Kamp van Economische Zaken de Kamer geïnformeerd over nieuwe inzichten in de effecten van gaswinning uit het Groningen-gasveld en de relatie met aardbevingen in de provincie Groningen. SodM stelde dat aardbevingen sterker dan 3,9 op de schaal van Richter niet langer op voorhand kunnen worden uitgesloten. Om tot een afgewogen besluit te kunnen komen over eventuele maatregelen, heeft de minister opdracht gegeven tot veertien onderzoeken. Ook is de exploitant van het Groningen-gasveld, de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), verzocht om als gevolg van de nieuwe inzichten een gewijzigd winningsplan in te dienen.

Belangrijkste bevindingen onderzoeken

- Voor de korte termijn, de komende drie tot vijf jaar, bestaat er voldoende duidelijkheid over de aardbevingsdreiging en bijbehorende risico's. Het is voor deze periode zeer waarschijnlijk dat bij gelijkblijvende productie het aardbevingsrisico hoogstens beperkt zal toenemen. Uit onderzoek blijkt dat er op de korte termijn geen grote zorgen zijn voor wat betreft de vitale infrastructuur.
- Voor de lange termijn, de periode na de komende vijf jaar, geldt dat er veel onzekerheid is. Alle betrokken onderzoekers zijn het er over eens dat aardbevingen in Groningen

worden veroorzaakt door de gaswinning in dit gebied. Er is echter onzekerheid over de ernst van de problematiek op de lange termijn.

Kabinetbesluit

- Het voornemen is in te stemmen met een gewijzigd winningsplan van NAM. De instemming geldt voor een periode van drie jaar; over de jaren daarna geldt dat er nog teveel onzekerheid is om daar een besluit over te nemen. De komende drie jaar worden metingen en onderzoeken uitgevoerd en verwerkt in een nieuwe wijziging van het winningsplan. Men zegt in 2016 pas een verantwoord besluit te kunnen nemen, omdat dan pas evidence based materiaal beschikbaar is.
- Het kabinet heeft op basis van de onderzoeksresultaten, adviezen en gesprekken besloten tot maatregelen gericht op verbetering van de veiligheid, de leefbaarheid en het economisch perspectief van de bewoners van Groningen.
- De vermindering van de gasproductie leidt tot een afname van de aardgasbaten voor de Staat. Voor 2016 geldt een afname van ca. € 1 miljard.
- De preventieve versterking, adequate schadeafhandeling en verbetering van het economisch perspectief voor Groningen t/m 2018 heeft een omvang van € 1,18 miljard en wordt voor een groot deel gefinancierd door NAM.
- NAM exploiteert het Groningse veld voor rekening en risico van de Maatschap Groningen. De Staat neemt hierin deel. Dat betekent dat zo'n tweederde van de kosten van schadeafwikkeling en preventiemaatregelen en het leefbaarheidprogramma via verminderde aardgasbaten voor rekening van de Staat komen.
- NAM dient vóór 1 juli 2016 een aangepast winningsplan voor het Groningse gasveld in te dienen.

Tafels

De overheid voert met vier verschillende partijen tegelijkertijd het gesprek om tot een oplossing te komen in de kwestie aardgaswinning in Groningen.

- Tafel 1 is de burgertafel. Het gezicht hiervan is John Lanting de voorzitter van de actiegroep Schokkend Groningen. Hier staan de vragen centraal of er binnenkort weer bevingen zullen komen en of die de veiligheid en het welbevinden in de leefomgeving gaan aantasten.
- Tafel 2 is de tafel van de experts. Zoals Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), die overigens niet alleen toezicht houdt op delfstoffenwinning maar ook adviseur van de overheid is. De SodM stelde dat de kans bestaat dat aardbevingen in het Groningse gasveld zwaarder zullen zijn dan het eerder vastgestelde maximum van 3,9 op de schaal van Richter
- Tafel 3 is de tafel van de NAM met als aandeelhouders Shell en Exxon. De NAM kijkt naar de situatie als een bedrijf. Ze weten dat ze risico's lopen door olie of gas te winnen en zij gaan hiermee om door het risico te minimaliseren. Ze weten ook dat een risico van nul niet bestaat, maar treffen maatregelen tot het risico in industriële productietermen aanvaardbaar mag worden genoemd. 'De risicoreductie is onderdeel van de filosofie van ondernemen'.
- Tafel 4 is de tafel van het Rijk. Wanneer het een groepsrisico betreft heeft het Rijk (met name het ministerie van Infrastructuur en Milieu) als opvatting dat er per geval gekeken

moet worden, met het oog op 'nuchter omgaan met risico's'. Ook het ministerie van Financiën heeft een vinger in de pap gezien het belang van inkomsten uit het gasveld. Het ministerie van Economische Zaken houdt zich op grond van de Mijnbouwwet bezig met de betekenis die Nederlandse bodemschatten kunnen hebben voor de samenleving. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met private afspraken tussen het Rijk en Shell en Exxon, en de rechtszekerheid van beide ondernemingen. Verder spelen veiligheidsregio's en waterschappen een rol.

Dilemma's

1. Het toenemend aantal aardbevingen, waarvan de kracht groter is dan voorheen, heeft duidelijke gevolgen voor huizen en gebouwen en leidt bij bewoners tot zorgen over hun veiligheid en welbevinden. Uit een rapport van Ira Helsloot blijkt dat het risico kleiner is dan verkeersrisico's of het risico door het buiten laten spelen van kinderen. Hoe gerechtvaardigd zijn ingrijpende maatregelen voor de aardbevingsrisico's dan?
2. Decentrale overheden hebben een belangrijke bijdrage geleverd in de besluitvorming. Anderzijds kan het wel spanning opleveren als verschillende overheden tegenover elkaar komen te staan, wat het gevoel van onrust, onzekerheid en wantrouwen bij bewoners van het gebied kan vergroten. Hoe doe je recht aan de eigen positie van decentrale overheden, terwijl je toch het belang van een overheid die duidelijk en eenduidig communiceert in het oog houdt?
3. Er is onzekerheid over de precieze omvang van het risico. Onderzoek zet zich de komende jaren voort, maar burgers verwachten dat op korte termijn maatregelen genomen worden. De onbekende omvang van het risico leidt tot een versterkt gevoel van onrust en onzekerheid bij bewoners. Het kiezen voor de meest veilige marge bij al deze onzekerheden zou waarschijnlijk leiden tot het nemen van onevenredige maatregelen. Hoe moet je hiermee omgaan, en hoe betrek je de bewoners hierbij?

Hoofdpunten uit de discussie

Onzekerheid

Onzekerheid speelt een grote rol in deze casus. Ten eerste is het nog onduidelijk wat het risico precies inhoudt. Hoe bang moet men zijn? Bovendien is tot op heden nog niet aangetoond in hoeverre er een verband tussen gaswinning en aardbevingen. In Nederland is sprake van een uniek veld; door het gebrek aan vergelijkbare voorbeelden in de wereld kan niet worden geput uit kennis die elders in de wereld is opgedaan.

'In januari 2013 hebben wij niets gedaan. Wij vonden dat we geen verantwoord afgewogen besluit konden nemen, omdat wij niet wisten of er een relatie was tussen bijvoorbeeld tussen de productiesnelheid en de bevingen.'

De lijn die is gevolgd door de overheid, is het komen tot een consensus ten aanzien van het risico met de betrokken partijen. Een gemeenschappelijke opvatting over het risico werd als essentieel gezien.

'Ik heb vanaf het begin tegen de NAM en SodM gezegd: zolang wij het niet met elkaar eens zijn, kan ik er niks mee. Ga net zo lang discussiëren met onze deskundigen, tot je een gemeenschappelijke opvatting hebt geformuleerd. Pas dan kan ik bepalen of er reden is om de oorspronkelijke gedachte los te laten.' Als je het op zo'n essentieel punt niet eens bent, dan moet je het eens worden.'

De overheid is uitgegaan van modellen die geen zekerheid boden. De lastige vraag die daarbij bleef spelen, is: hoe communiceer je over risico als je het risico niet precies kent? Het zou beleid kracht geven om vanaf het begin eerlijk te zijn richting burgers over bestaande risico's.

'Wat ik hiervan leer is dat wij nu hopelijk in staat zijn om aan de mensen aan te geven dat als je ergens iets wilt gaan doen, er risico's zijn, ook al weet je die niet precies te benoemen.'



Foto ANP

Rationele aanpak

De overheid heeft gebruik gemaakt van een rationele aanpak. Als het over risico's in de leefomgeving gaat, spelen emoties van burgers vaak een grote rol. Deelnemers aan de discussie gaven hierbij aan dat de overheid zich niet moet laten verleiden om daarin mee te gaan, maar een objectieve houding moet hebben.

'Als je naar het risico kijkt, kun je ook concluderen dat het onveilig is om in Loppersum op straat te spelen dan in je huis te zijn en bang te zijn voor een aardbeving.'

Als men uitgaat van de meest extreme variant van het risico, zijn de gevolgen in elke andere situatie ook ontoelaatbaar. Die redenering wordt onhoudbaar genoemd, omdat het leidt tot een disproportionele aanpak van het risico.

‘Als je overal op de meest extreme variant gaat zitten, dan gaan er duizenden doden vallen. Dat is statistisch mogelijk.’

Maar is de rationele aanpak wel de juiste methode? Er moet ook empathie zijn. Een aantal sprekers stelt bovendien dat mensenlevens niet mogen worden uitgedrukt in geld, omdat dat kan leiden tot onethische discussies. Bovendien is empathie een belangrijk middel om vertrouwen in organisatie of overheid te (her)winnen.

‘Het gaat om het afwegen van empathie tegen de objectivering. De objectivering is goed gedaan, maar tegelijkertijd empathie objectiveren, is daar bewust mee omgegaan?’

‘Ik moet u natuurlijk gewoon gelijk geven dat wij daar tot 2012 rationeel geopereerd hebben bij de delfstoffenwinning, hand in hand met de NAM en de Staat. **Het was niet zo dat wij het allang wisten, maar er was ook geen enkele poging tot empathie gedaan. Het is heel moeilijk om dat vertrouwen nu weer te winnen.** De NAM heeft dat echt voorbeeldig gedaan en publiek spijt betuigd.’

Verantwoordelijkheid

Volgens verschillende sprekers heeft de overheid verantwoordelijkheid genomen voor zaken waar zij formeel niet verantwoordelijk voor is. Toch, zo werd beargumenteerd, zijn er andere redenen waarom de overheid de situatie niet naast zich neer moet leggen.

‘In die zin doen wij meer dan wij strikt genomen zouden moeten doen. Dan kun je discussiëren over leefbaarheid, economisch perspectief, de waardevermeerdering: acties die meer zijn dan je strikt genomen vanuit je schadeplichtigheid zou moeten doen.’

‘Als ik jurist van de Staat zou zijn, dan stelde ik dat het direct causale verband niet bewezen is op dit punt. Je geeft om andere gronden zoals solidariteit, geld, maar niet specifiek voor de schade die hier ontstaan is zoals beweerd wordt.’

Rechtvaardigheid

De overheid tracht achter het exacte risico op aardbevingen te komen. Dit zal de basis gaan vormen van de overheidsreactie op de casus aardgaswinning. Als je uiteindelijk het exacte risico hebt vastgesteld (voor zover dat ooit helemaal kan), dan blijft er hoe dan ook een risico over. Het wordt nooit nul. De openstaande vraag is dan: welke omvang van risico is aanvaardbaar en wie bepaalt dat? Deze maatschappelijke aanvaardbaarheid is inherent verbonden aan emoties van burgers, maar die emoties worden deels aangewakkerd door een technocratische manier van communiceren.

‘Als je het vertrouwen wilt terugwinnen, dan moet je het gesprek over rechtvaardigheid gaan voeren naast de noodzakelijke exercitie om dat risico in kaart te brengen. Er is een soort pijnlijke eerlijkheid nodig om te vertellen dat de Nederlandse staat vanuit het nationaal belang altijd redenen heeft gehad om dit gasveld te exploiteren op de manier zoals dat is gebeurd. Wij hebben zorgvuldig gekeken naar de risico’s, maar wel altijd willen zien dat het beheersbaar is. Daardoor hebben wij vertrouwd op modellen, terwijl als wij daar kritisch naar kijken, deze niet zo hard zijn als wij toen dachten, zo’n soort verhaal.’

Overreactie?

Een moeilijke gebeurtenis in deze casus was het moment waarop bleek dat 3,9 op de schaal van Richter, dat eerder als maximumkracht van een mogelijke aardbeving werd gesteld, ook overschreden zou kunnen worden. De overheid is daarbij niet in paniek geraakt en er is niet overgegaan op het direct opstellen van nieuwe regelgeving. Daarbij heeft de minister uitgelegd dat het ook gaat om andere belangen dan veiligheid. Daarmee lijkt hier geen sprake te zijn geweest van de risico-regelreflex. Vanuit de bredere definitie van (disproportionele maatregelen n.a.v. een risico) valt daar wellicht nog over te discussiëren.

‘Kunnen wij een schuldige vinden en wie kunnen wij politiek opknopen? Dat is hier helemaal niet aan de orde, omdat deze situatie jarenlang goed gegaan is. Er is nooit iets gebeurd op deze schaal en nu doet dit zich voor.’

‘Deze zaak is bijna voorbeeldig aangepakt. De politiek bleef heel rustig onder al die opstanden, waarschijnlijk omdat men de financiële belangen goed voor ogen had. En er is feitelijk en rationeel gekeken naar hoe dit probleem kan worden opgelost.’

Werksessie Tata Steel

Voorzitter **Duco Stadig** is voorzitter van het landelijke herbestemmingsteam en was twaalf jaar wethouder in Amsterdam. De casus wordt ingebracht door **Dick Jung**, manager bij de directie Veiligheid en Risico's van het ministerie Infrastructuur en Milieu.



Duco Stadig



Dick Jung

Casus Tata Steel

Aanleiding

Onrust onder omwonenden:

Een GGD-onderzoek geeft aan dat mensen die in de buurt van Corus (het huidige Tata Steel) wonen een verhoogde kans hebben op longkanker en andere ernstige aandoeningen (GGD onderzoekt de regio al vanaf 2004). Naar aanleiding van dat onderzoek ontstaat er onrust onder omwonenden van de hoogovens. Vervolgens besteedt het tv-programma Zembla er in mei 2008 aandacht aan.

Vergunning toenmalige Corus onder vuur:

In mei 2008 worden door de Raad van State de voorschriften vernietigd van de revisievergunning van Corus Staal B.V. In september 2008 verleent de provincie een gedoogbeschikking. In oktober 2008 heeft de provincie Noord-Holland het herstelbesluit genomen. In december 2008 tekent VROM Inspectie beroep aan tegen het herstelbesluit van de provincie.

Den Haag raakt betrokken:

Het ministerie van VROM geeft het RIVM opdracht voor een onderzoek naar de samenhang tussen emissies, lokale milieukwaliteit en de gezondheid van omwonenden in de IJmond. Volgens het RIVM is de situatie niet zo ernstig als eerder werd geschetst door de GGD. In oktober 2009 wordt een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met de resultaten van het onderzoek. Enkele dagen later vindt ook een informatiebijeenkomst voor omwonenden plaats over het onderzoek en het beleid van het Rijk en andere overheden.

De follow up:

In juni 2011 informeert de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer middels een brief over de resultaten van de uitvoering van de aangekondigde maatregelen.

Deze maatregelen staan beschreven in een brief van de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu aan de Tweede Kamer uit 2009 over de uitkomsten van een RIVM onderzoek: 1. Maatregelen aan de bron om emissies te reduceren; 2. Monitoring van emissies en luchtkwaliteit; 3. Monitoring van gezondheid. Bovendien zal Tata Steel 18 miljoen in schonere lucht investeren; een besluit dat is genomen onder zachte dwang van de overheid.

Dilemma's Tata Steel-casus

- Wie is verantwoordelijk?
- Wantrouwen tussen betrokken partijen
- Verschil tussen leefwereld en systeemwereld



Foto Hollandse Hoogte

Hoofdpunten uit de discussie

Leefwereld en systeemwereld

In het gebied rond de hoogovens, dat tien à twintigduizend inwoners telt, is er sprake van 30 doden meer dan gemiddeld ten gevolge van kanker. Na onderzoek blijkt dat 23 doden niet het gevolg zijn van de emissie van de hoogovens, maar door andere oorzaken zoals de gemiddelde sociaaleconomische status van burgers in dat gebied. De zeven doden die mogelijk kunnen worden toegeschreven aan het bestaan van de hoogovens zorgen niet voor een statistische significantie. Een dergelijke gedachte waarbij wordt uitgegaan van de cijfers komt voort uit de systeemwereld, maar de overheid hoort ook aandacht te hebben voor de belevingswereld van burgers.

“Die mensen zagen dat de buurvrouw van de overkant aan longkanker was gestorven; de buurman achter vorig jaar ook; je ziet het zwarte stof op je wasgoed.”

“Je hebt op een gegeven moment meerdere talen in de samenleving. Bijvoorbeeld de wetenschappelijke taal en de taal van de leefomgeving. Die verstaan elkaar niet vanzelf, dus je moet met elkaar communiceren.”

Het betrekken van de leefwereld van de burger bij het vinden van een oplossing is ook noodzakelijk geweest om draagvlak te creëren.

“Het is de vraag hoe lang het houdbaar is en wanneer het moment komt dat je het wettelijk kader zou moeten aanpassen, omdat je merkt dat de norm die mensen zelf ervaren en hoe ze dingen beleven niet meer in overeenstemming is met de normering zoals die indertijd gezet is.”

Verantwoordelijkheid

- **Veel verschillende partijen**

De grote hoeveelheid partijen die een rol speelden in de kwestie Tata Steel zorgde ervoor dat niemand zich werkelijk verantwoordelijk voelde. Om doelmatigheid te bewerkstelligen was het noodzakelijk dat partijen serieus naar elkaars belangen en afwegingen zouden luisteren en elkaar bovenal vertrouwen.

“Wie de formele rol heeft, dat is interessant, maar wie hem met gezag, mandaat en vertrouwen pakt, dat is veel interessanter. Uiteindelijk ging het hele verhaal over vertrouwen. Er lag, gezien de constructen die er waren, ontzettend veel wantrouwen tussen alle partijen. Ze spraken dus niet meer.”

Tata Steel heeft 18 miljoen geïnvesteerd om minder vervuילend te zijn. Tijdens de discussie betwijfelt men of Tata Steel dit uit eigen beweging heeft gedaan. Volgens de betrokken ambtenaar was het een beslissing van verschillende partijen. Ook het vervuילende bedrijf zelf had er baat bij om gezonder te worden.

“Er is zachte dwang geweest, maar het is altijd een samenspel van vele factoren. Eén ding weet ik zeker: als het bedrijf niet echt had gewild, dan was het niet gelukt. Dus het is het subtiële spel van de redelijkheid inzien van elkaars belangen, positie en dergelijke en elkaar daarin serieus nemen. Wij hebben in die zin ook een beetje onderhandeld.”

- Rol van de bestuurder

Men vindt het belangrijk dat de bestuurder in deze casus goed zichtbaar is. **“Een politicus hoort in de frontlinie te staan, maar wel met bagage en de gave het gesprek fatsoenlijk aan te kunnen gaan.”** Echter, door ervaringen uit het verleden blijkt dat men ervoor moet waken dat een bestuurder niet met te weinig kennis in de spotlights komt te staan; daar ligt een taak voor ambtenaren. Bovendien zal een groot deel van de discussie tussen partijen zich überhaupt moeten afspelen tussen belanghebbenden en ambtenaren in plaats van bestuurders.

“Ik vind het vanuit de ambtelijke professie volstrekt terecht dat wij af en toe waarschuwen, en zeggen: doe het even in een bühne van de techniek en van het systeem, en zet de ambtelijke gezichten met die burgers aan tafel.”

Proportionaliteit

- Risico acceptatie

Klaarblijkelijk moet worden aangenomen dat risico's nu eenmaal niet te vermijden zijn. De kans bestaat dat er een dode valt door een bepaalde bestuurlijke beslissing. Het is zaak om niet het risico centraal te stellen, maar te discussiëren over wat proportioneel is.

“Afwijken van het gemiddelde is helemaal niet raar. Alles wijkt per definitie ongeveer af van het gemiddelde, behalve wat precies op het gemiddelde zit.”

“Accepteer dat we nooit het precieze risico zullen kennen. Accepteer dat met zijn allen, maar laten we desondanks kijken welke maatregelen we nog kunnen voorschrijven, en welke maatregelen het bedrijf zelf wil nemen om uitstoot te reduceren.”

“Waar het allemaal om gaat, is proportionaliteit.”

- Media invloed

Hoe verhoudt de politiek zich tot de media?. Een aflevering van Zembra versterkte maatschappelijke onrust en zorgde voor politieke reacties en dynamiek bij de overheid.

Slimme burgers

Uit deze casus kan ook de les worden getrokken dat de kennis van de burger tegenwoordig makkelijk onderschat wordt. “Het begint altijd bij de burger.” Burgers zoeken informatie op eigen initiatief uit en willen vooral serieus genomen worden in de discussie. Niet alleen Tata Steel en de verschillende overheden spelen dus een grote rol, maar zeker ook de burger.

“Mensen zijn ontzettend slim, ze sturen ons enorme publicaties met voetnoten, daar kun je bijna op promoveren. Je moet dus met die mensen gewoon het gesprek aangaan.”

“Een leerpunt is: wat wil die burger? Heel veel dingen, maar ten minste serieus genomen worden.”

Overreactie?

De taak van de overheid in deze casus wordt door de inleider gedefinieerd als het verminderen van de maatschappelijk onrust naar aanleiding van de Zembla aflevering over het ongezonde bedrijf Tata Steel.

“Ik denk dat het uiteindelijke doel was die maatschappelijke onrust weer in proporties te krijgen, of in beheer krijgen, en daarvoor is de ingreep proportioneel geweest.”

Bovendien was het erg belangrijk om niet alleen rekening te houden met de systeemwereld van cijfermatigheden. Als dat wel gebeurd zou zijn dan had de overheid, naar aanleiding van het onderzoek van het RIVM (waarin werd geconstateerd dat het aantal doden rond de hoogovens niet significant was) geen actie ondernomen. Ondanks het ontbreken van harde cijfers betreffende het aantal doden in hun regio, voelden burgers zich bedreigd door de emissies van Tata Steel. Voor de betrokken ambtenaren was dit gevoel van bedreiging onder burgers reden genoeg om over te gaan tot het voeren van gesprekken met andere belanghebbende partijen.

“Als RIVM zou het onze reflex zijn geweest om te zeggen dat de cijfers niet significant zijn en dat de GGD het werk over moet doen. Gelukkig hebben we zo niet geopereerd.”

“Ik zou ook graag met die getallen willen spelen. Maar ik heb geleerd dat je op die manier op een gegeven moment in eindeloze fetisjistische cijferdiscussies komt. Het is veel interessanter wat je nog kunt doen als bedrijf.”

Het blijft niet bij positieve geluiden over het overheidsoptreden. Benoemd wordt dat de kans bestaat dat angst onder burgers niet voorgoed is getemperd. Als er een aantal nieuwe sterfgevallen komt is het de vraag of dan weer opnieuw begonnen moet worden met het handelingsrepertoire van de overheid.

“Het is bestuurlijke reactie op maatschappelijke onrust. In die zin is dat geslaagd, blijktbaar. Maar wanneer flakkert die maatschappelijke onrust weer op?”

Bovendien lijken de kosten in verhouding tot het betrekkelijk kleine risico uit verhouding. Uit de cijfers blijkt immers dat het aantal inwoners dat is overleden aan de gevolgen van kanker minimaal afwijkt van een dergelijke groep in andere regio's. De vraag die daaruit voortvloeit is: “Is het overheidshandelen voldoende proportioneel geweest?”. Op basis van de eerder benoemde cijfers kan worden beargumenteerd dat het overheidshandelen disproportioneel is geweest. De betrokken ambtenaar stelt dat dit niet het geval is, en dat de nadruk moet liggen op het serieus nemen van de burger: “U en ik zijn burgers, dus moeten wij elkaar serieus nemen. Als we acteren in onze professionele rol dan moeten we de burger ook serieus nemen”.

8. Paneldiscussie

In de paneldiscussie reageerden burgemeester **Annemarie Jorritsma**, gedeputeerde **Johan van den Hout** en dijkgraaf **Michiel Haersma Buma** op de eerste inzichten van de dag. Paul Frissen leidde het gesprek.

De burger serieus nemen

Paul Frissen: Het is simpel, de burgers redelijk informeren en dan komt alles goed toch? Die burger is irrationeel en heeft emoties. Hij gedraagt zich altijd tegen de bestuurlijke logica in.

Johan van den Hout: *Je moet burgers wel degelijk serieus nemen, maar dat betekent niet per se dat je meegaat in het verhaal dat burgers in eerste instantie aan je vertellen.* Luister naar de klachten of de angsten, maar probeer dat te objectiveren. Vraag door waar de zorgen precies over gaan en of er iets aan te doen valt.

Annemarie Jorritsma: Ik zie heel vaak dat we dat echte gesprek niet aangaan. Mijn belangrijkste taak is uitleggen waarom het niet zo is als ze denken dat het is. Je wordt veel geloofwaardiger als je gewoon eerlijk bent. Ik maak alle dagen mee dat mensen zeggen, fijn dat u het uitlegt, ik ben het niet met u eens. Maar dan heb je een heel ander gesprek **Het eerlijke raadslid**, dat hetzelfde doet, **maakt zich aan het eind van de rit volgens mij ook heel populair**. Ik krijg zoveel onaangename mails, en ik antwoord altijd: hartelijk dank voor uw mail en dan schrijf ik nog een vriendelijk woord. Dan krijg ik bijna altijd terug:, dank u wel. Mensen moeten een uitlaatklep hebben en populistisch meehuilen helpt echt niets.



V.l.n.r. Michiel van Haersma Buma, Johan van den Hout, Annemarie Jorritsma

Michiel van Haersma Buma: In mijn jaren als burgemeester probeerde ik me altijd in te leven in de emotie van die mensen, want dan begrijp je ook waarom iemand reageert zoals hij doet. En **kijk ook even naar de vorm die je kiest**. Er is zo'n klassieke vorm, **we zitten wat hoger dan u allen, en dan gaan we het nog een keer uitleggen**. Dat werkt helemaal niet, dan denken de burgers: "dat zal wel weer."

Wat ik als dijkgraaf merk is dat regen steeds frequenter en in grotere hoeveelheden valt, en we hollen achter de feiten aan. Het grappige is, de burger kijkt uit het raam en die ziet iets wat wij pas een uur later te horen krijgen in onze crisisorganisatie. Dus je moet ook helder zijn in wat je tegen de burger zegt in je boodschappen.

Incidenten

Paul Frissen: Is het serieus nemen van de burger nou een garantie tegen die risico-regelreflex?

Michiel van Haersma Buma: Op het moment dat iets zich voordoet, beperk je dan tot de feiten en ga niet direct over de oorzaken speculeren. Ik kan me nog herinneren dat er een chloorlek in een zwembad was en er kwamen tweehonderd mensen in de kou te staan op straat. De oorzaak interesseerde het helemaal niets op dat moment, het ging om die mensen op straat. Zij eisten ook geen uitleg over de oorzaken, maar de politiek deed dat wel. Dus ik zei “het loket gaat pas open als die mensen niet meer in de kou staan. U hoort het straks.”, en wanneer dat straks is, bouw je op in fasen.

Johan van den Hout: Ik heb een voorbeeld van hoe je burgers wel serieus neemt als je de risico-regelreflex probeert te vermijden. Naar aanleiding van behoorlijk gebrouilleerde verhoudingen tussen een bedrijf, de gemeente en de buurt, hebben we onderzocht welke burgers geïnformeerd willen worden over wat er in dat bedrijf gebeurt, en welke bedrijven zijn bereid de omwonenden te informeren. We hebben enkele tientallen bedrijven aangeschreven en bijna allemaal wilden ze dat. Ook de **burgers wilden in grote meerderheid zelf actief deelnemen aan communicatie met het bedrijf**. Wat produceren jullie, hoe doen jullie dat, wat zijn de risico's? En **het bedrijf kan ook luisteren naar de burger**, hoe ervaart deze buurt onze bedrijvigheid? Op die manier hopen we straks op een meer directere communicatie tussen beide partijen, zodat klachten eerder verholpen worden.

Annemarie Jorritsma: We hebben het over twee dingen. Je hebt de risico-regelreflex en ik heb daar al heel lang een opvatting over: **na een incident minstens een jaar wachten en kijken of er dan nog nieuwe regels nodig zijn**.

En je hebt **risicocommunicatie, daar moeten wij nog heel veel leren**. Ik ben zelf nu met zo'n proces bezig, voor het nog te schrijven veiligheidsplan ga ik nu met de bus of de fiets de wijken door om op allerlei plekken mensen te vragen naar hun veiligheidsgevoel. Dat is namelijk niet goed, dus er moet iets gebeuren. Toch heb ik zelf heel erg **het gevoel dat het helemaal niet met de overheid te maken heeft, veel meer met burgers onderling**. Wij kunnen het nog zo veilig maken, als een burger zich onveilig gedraagt, gaat het nog steeds mis.

Bestuurlijke ambitie in de jeugdzorg

Paul Frissen: Maar nu kom ik toch nog even terug bij wat Jacques Wallage aan het eind van zijn betoog zei, dat die regelreflex ook veel te maken heeft met ambities van bestuurders, ambities van politici. Straks is er decentralisatie naar de gemeente, de gemeente krijgt een

veel grotere taak op dat terrein. Als ik de beleidsnota's van een aantal grote gemeenten in Nederland lees op het terrein van de voornemens **op het gebied van jeugdbeleid en jeugdzorg barst het van de ambities**, en worden daar buitengewoon grote beleidssystemen opgetuigd. Met heel veel regels, buitengewoon veel protocollen, en **wordt de wereld opnieuw uitgevonden**.

Annemarie Jorritsma: Ik weet, bij ons zijn de kaders inmiddels vastgesteld, en volgens mij staan er veel meer beleidsdoelen in dan dat er methodes in genoemd staan hoe we alles willen bereiken. En ja, we hebben ambitieuze beleidsdoelen. Daar ben ik het ook hartstikke mee eens. Ook al was het maar omdat **ik denk dat we het zoveel beter kunnen dan we tot nu toe als overheid gepresteerd hebben**. Het beleidsdoel mag van mij ambitieus zijn, als het maar niet belegd wordt vervolgens met regels. Want dan ga je weer de bietenbrug op, zou ik zeggen.

Vanuit de zaal, Corrie Noom: We waren niet tevreden over het systeem, dus dan moet je ambities hebben. Twee dingen vind ik een gevaar. We vinden dat we **meer aan de voorkant moeten werken**. En daar moet je elkaar heel scherp op houden, want juist als er incidenten gaan ontstaan, heb je dat er regels gaan ontstaan. Dan gaan we weer naar die achterkant. Het tweede is de bureaucratie. Dat we **niet nu van een jeugdteam een maandrapportage gaan vragen**, want dan zijn ze maar weer bezig met rapporten op te leveren. En wij moeten weer ambtenaren hebben die moeten duiden wat er in die rapporten staat.



Paul Frissen en Corrie Noom

Paul Frissen: Maar een overheid die preventief wil zijn, is een veel meer interveniërende overheid dan een overheid die achteraf optreedt.

Corrie Noom: Ja, maar dat is wel een overheid die niet alles opdraagt aan professionals, maar die samenwerkt met de mensen zelf en hun omgeving.

Michiel van Haersma Buma: Wanneer ergens met een kind in een stad iets mis gaat, **dan is de vraag of de Kamer dan nog even tot tien kan tellen**.

Annemarie Jorritsma: Ik hoop natuurlijk dat de staatssecretaris dan zegt: u moet niet bij mij zijn maar bij de gemeenteraad. En ik zou willen dat ook alle ministers dat deden.

Vertrouwen in de overheid

Johan van den Hout: Ook bij risicobedrijven gaat het ook over vertrouwen. **Mensen moeten vertrouwen hebben in de overheid**, dat als er een incident heeft plaatsgevonden, dat het inderdaad niet meer was dan een incident.

Maar eigenlijk zijn we het vertrouwen al kwijt geraakt waar toezicht en handhaving tekort schieten. In mijn provincie weet elke Brabander: “die handhaving van de provincie of van de gemeente in de veehouderij is over het algemeen niet goed, want het stinkt hier wel degelijk”. Het komt niet doordat de overheid laks is, want dat is niet zo. Maar het komt doordat **belemmerd worden door een hele hoop bestuursrecht dat ons echt werkelijk in de weg zit als bestuurder**, om de dagelijkse praktijk van de werkelijkheid van vergunningverlening, toezicht en handhaving, op te pakken. **We kunnen eigenlijk zo weinig.**

Paul Frissen: Maar ik dacht dat het bestuursrecht enorm in het voordeel van de overheid werkte?

Johan van den Hout: Nee, was het maar waar. **Het werkt vertragend en bureaucratiserend. Mensen gaan zich richten op rechten terwijl ze naar de omgeving moeten kijken.** Bij normale overtredingen kunnen we niets doen, ondanks de bevoegdheid tot vergunningverlening. Daarom snap ik waarom burgers geen vertrouwen meer hebben in die overheid.

Michiel van Haersma Buma: Zelfs als je normen hebt, en dat hebben we natuurlijk in het water, is dat abstract. Eigenlijk moet je vertellen: er blijft altijd een risico dat er iets met u misgaat. En je moet duidelijk maken dat de overheid nooit bedoeld heeft dat ze elk risico uitsluiten en dat het nooit mis gaat. Nee, er blijft altijd risico. Vanuit dat gesprek over normen en feitelijke risico's overgaan naar de eigen verantwoordelijkheid om daarmee om te gaan.

Annemarie Jorritsma: Ik ben het daar in grote mate mee eens, maar het ook wel ingewikkeld. In mijn gemeente zul je horizontaal of verticaal toch echt weg moeten bij een overstroming. Maar de kans dat het gebeurt is zo ontzettend klein, dat we andere prioriteiten hebben als het gaat om risico's. Volgens mij is ons relatief grootste risico dat er een enorme brand uitbreekt, hoewel dat risico in feite volgens mij heel klein is. De vraag voor mij is dan wel: **moet ik werkelijk mijn burgers lastig gaan vallen met een risico waarvan ik weet dat de kans klein is? We hebben ook mensen ongerust gemaakt met die LPG-installaties.** Mensen wonen er al twintig jaar naast, en nu gaan we plotseling vertellen dat het ontzettend risicovol is! Er gebeurt nooit wat. Het is een abstract risico voor mensen. Ik zou willen nadenken over wat moet je nou wel vertellen en wat niet. Ik ben helemaal niet zo enthousiast over al die prachtige risicokaarten die wij maar naar de burger toe sturen om te laten zien hoe ongelukkig hij zich eigenlijk wel moet voelen. Waar die ook zit.

Michiel van Haersma Buma: Je leeft met onzekerheid in allerlei vormen. ***Ik denk dat de burger er niks mee kan als je alles gaat vertellen.*** Waar het om gaat is, ***pak die alledaagse risico's waar mensen mee zitten. Daar kunnen ze wel handelingen verrichten.*** Als je onder de grond je garage bouwt, moet je dus een voorziening creëren. Als het water erin loopt, kom niet bij de overheid aan. Dat moet je zelf regelen.

Eigen verantwoordelijkheid van de burger

Paul Frissen: Inmiddels is de overheid helemaal in dat discours van eigen verantwoordelijkheid voor de burger en terugtrekkende overheid. Maar de vraag is fundamenteel. ***De burger gaat met die eigen verantwoordelijkheid dingen doen, ook op het gebied van risico's, die u niet bevallen.***

Annemarie Jorritsma: ***Als die binnen de gewone regels valt, dan mag dat toch gewoon?*** Want we hebben nog steeds regels. En inmiddels hebben we een heleboel dingen ook afgeschaft, dus hij mag waarschijnlijk meer dan dat hij vroeger mocht.

Johan van den Hout: ***Je hebt niet altijd als burger het overzicht.*** Als je een café binnengaat en je dan zelf maar moet beoordelen, zijn er nooduitgangen, is de sprinklerinstallatie goed, is de dennenboom geïmpregneerd, hoeveel mensen mogen hier binnen? Ik kan dat als burger niet beoordelen, dus ***daar wil ik op zijn minst een helpende hand van die overheid hebben.*** Dat geldt natuurlijk ook voor gevaarlijke bedrijven.

Paul Frissen: Wat ik tot dusver heb gehoord leidt wat mij betreft ***niet tot erg veel minder regulering, en evenmin tot royaal gedrag op het punt van risicoacceptatie.***

Michiel van Haersma Buma: Het gaat niet alleen over regulering. In winkelstraten zie je dat de ondernemers hun winkels graag drempelloos willen hebben, en ze willen ook graag dat de straten zo bestraat zijn dat het een beetje mooi loopt. Maar als het regent, kan het water niet allemaal de riolering in en loopt dus die winkels in. Dus in die discussie tussen de gemeente, het waterschap en de gemeente, kun je zeggen: "Als u dat wilt, krijgt u van ons een sms-je en dan zet u even de vloedplanken ervoor." ***Je legt de verantwoordelijkheid terug. U kiest daarvoor, dan moet u een aantal maatregelen zelf nemen. En die moet u ook zelf betalen, en doorvoeren.***

Annemarie Jorritsma: Dat was in feite dat filmpje van Almere over die speelwerktuigen en die kinderen. Wij hebben dat namelijk opgelost door aan het Rijk een brief te sturen dat wij gana experimenteren met gedogen, en burgers bij burgerinitiatieven toestaan om ook de Gamma-werktuigen die zij normaal bij hun in de tuin hebben staan, ook in de publieke ruimte te zetten. Dat mag eigenlijk niet, want ***als het op de publieke ruimte staat, moet het plotseling voldoen aan een andere Europese richtlijn,*** die alle speelwerktuigen in de afgelopen jaren miljoenen duurder hebben gemaakt. De burgers zijn blij, want ze hebben meer speelwerktuigen, en er verandert verder niets. ***De enige redenen waarom die regels zijn zoals ze zijn, hebben te maken met aansprakelijkheid.***

9.

Afsluiting :

Gert-Jan Buitendijk,

directeur-generaal Bestuur- en

Koninkrijksrelaties, ministerie BZK

Ja, misschien nog een paar slotbeschouwingen van mijn kant, maar niet al te lang zou ik zeggen. Het was rijk aan noties over de thematiek van de risico-regelreflex. Het thema werd in ieder geval, dat zag je ook net in het panel, gepassioneerd bediscussieerd. Dat is mooi. Ik denk dat de bijeenkomst in een behoefte voorzorg, en ik denk dat het goed zou zijn als we in ieder geval bij mij op het departement zouden nadenken, hoe we hier nu een gevolg aan geven.

Dat is ook wel nodig, omdat de minister, dat heeft u gezien bij de entree van de middag, heeft gevraagd: “denk eens mee over de vraag, als we over deze thematiek een visie zouden willen ontwikkelen, wat zou daar dan in moeten staan?” Nou, daarvoor heeft deze middag, wat mij betreft, veel opgeleverd.

Maar een van de dingen die het in ieder geval heeft opgeleverd is dat het een thema is dat niet exclusief bij het Rijk ligt, maar dat het een thema is dat de hele bestuurskolom van Nederland raakt. Het decentrale bestuur in het panel zojuist deed er vlot aan mee. Wat ons betreft gaan wij die visie verder proberen uit te werken. Daar gaan we ook onze adviesraden, die ook vandaag een rol hebben gespeeld, bij betrekken; de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

Een van de dingen die ik het meest spannend vind is dat we proberen om met de noties die al veel steviger op het fysieke domein ontwikkeld zijn, toch ook eens te kijken naar het sociale domein. Dat was een van de meest interessante dingen, beslissingen wellicht ook, die ik de afgelopen jaren mocht nemen, toen ik Jan van Tol, onze programmamanager vroeg “Je hebt heel veel gedaan op het fysieke domein, bij een ander departement. Maar kom nou



Gert-Jan Buitendijk

eens naar mijn departement, en ga eens met dat perspectief kijken naar dat sociale domein dat op die gemeenten afkomt, en waar we heel veel over gaan praten het komende jaar.” Dat alleen al is volgens mij buitengewoon waardevol gebleken. Dat bleek vanmiddag.

Kortom, we gaan aan de gang met die visie. Die hopen we eigenlijk eind van het jaar wel voor elkaar te hebben. Maar laten we ook even heel wel zijn; de wereld wordt niet per se beter van een visie. Het gaat uiteindelijk natuurlijk ook gewoon over hoe mensen operationeel keuzes maken bij dilemma’s die ze tegenkomen. En daarom misschien toch nog een paar noties.

Vier noties vanmiddag opgetekend:

1. **“Shit happens”**. Het gaat nu eenmaal af en toe fout. Dat is zo, laten we daar heel ruimhartig over zijn. Wij kunnen niet eeuwig droge voeten hebben, hoor ik Michiel van Haersma Buma daarnet nog zeggen. Laten we dat ook uitstralen.
2. Er zijn heel veel **verschillende rationaliteiten** waarmee je naar deze thematiek kunt kijken. De professionele rationaliteit, de politieke, de juridische. Geef ik een fout nou toe? Misschien heel verstandig om te doen vanuit mijn professie. Maar word ik er vervolgens politiek op afgerekend? Of juridisch aansprakelijk voor gesteld? Hoe maak je nou uiteindelijk die afweging.
3. **Risicocommunicatie**. Daar hebben we nog wel wat te leren. Dat is volgens mij in de werksessie over aardgaswinning, als ik het even zo snel terughoor, ook wel een thema geweest dat u hebt bediscussieerd. Dat is misschien toch iets om nog eens wat verder te ontwikkelen.
4. **Risico’s inschatten en ernaar handelen**, is in ieder geval geen exacte wetenschap. Dat vraagt balans, afweging, dat vraagt een afweging zoals het in de deelsessie bij ons werd genoemd, naar eer en geweten. En dat ook kunnen uitleggen.

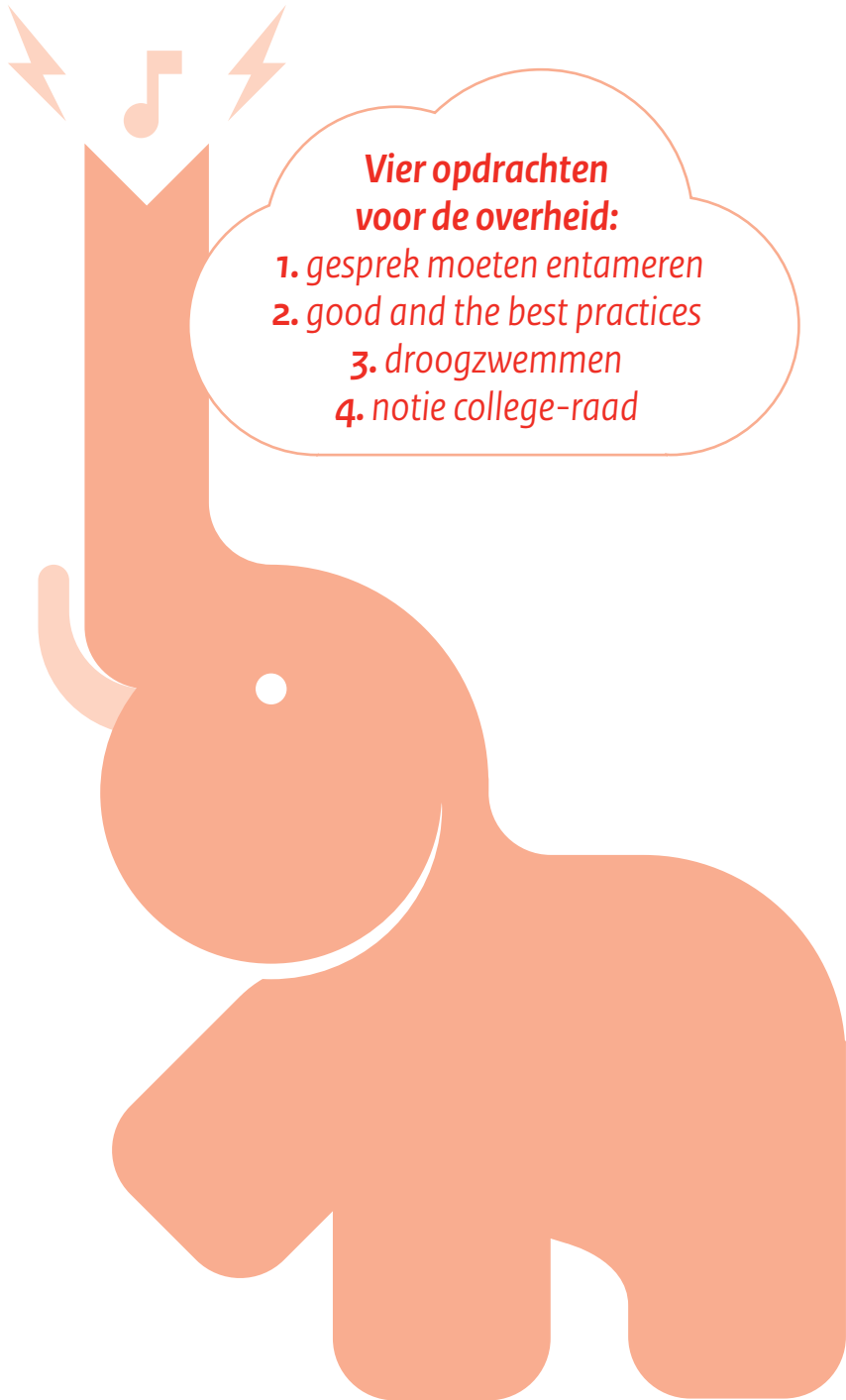
Dat brengt mij tot slot eigenlijk tot vier opdrachten waar we wat mee moeten doen.

Vier opdrachten waarmee we iets mee moeten:

- We zouden het **gesprek moeten entameren**. We zouden ervaringen moeten willen delen met elkaar, en daar zouden de VNG-koepel, het ministerie van ons, maar misschien ook andere ministeries een rol in kunnen spelen, om dat te doen. En daarbij zou je de notie van Jacques Wallage volgens mij kunnen hanteren, namelijk het objectiveren, het analyseren, wat is er nou precies gebeurd? En aan de andere kant die emotionele rationaliteit. Hoe toon ik betrokkenheid als er dan daadwerkelijk iets mis gaat? Interessant om beet te pakken.
- Het tweede is de **good and the bad practices**. Ervaringen delen, het gesprek entameren, maar ook op zoek gaan naar goede en slechte voorbeelden. Het lijkt me eigenlijk ook iets wat we zouden kunnen beetpakken.

- Het derde is **droogzwemmen**. Als je naar het sociale domein kijkt wat op die gemeente afkomt, dat is een van de thema's waarover ik met Jantine Kriens van de VNG al over in gesprek ben. Dat noemen wij dan met een duur woord "bestuurlijk risicomanagement". Maar dat gaat eigenlijk over het oefenen. En ik heb weleens tegen Jantine gezegd, en tegen andere bestuurders ook, op het terrein van de openbare orde en veiligheid hebben we rampenplannen, van alles en nog wat uitgedacht over hoe je dat doet. Bijvoorbeeld ook de communicatie over een incident. Hoe doe je dat nou als er in het sociale domein echt iets misgaat? Hebben we dat dan geoefend? Wellicht zou daar een bestuurlijke oefening, ik heb ze als locoburgemeester ook weleens gedaan, toch ook kunnen helpen. Ook als college. Dat zou ik interessant vinden om eens verder te doordenken.
- Het vierde is de **notie college - raad**. Er was een debatje bij ons in de deelsessie, wie neemt nou het initiatief om dit thema te bespreken? Moet dat nou van het college uitgaan, of zouden we daar juist ook de raad niet wat moeten activeren? En ik meen eigenlijk dat dat laatste echt van belang is. Maar er moet wel wat gebeuren. Want ik denk eerlijk gezegd dat die raadsleden nog erg in de modus zitten van: "wat komt er nou precies op ons af, waar gaan we nou precies over, wie is nou waarop aanspreekbaar straks?" En over deze thematiek eigenlijk nog helemaal niet nadenken. Dus daar ligt wellicht ook een kans om nog een stapje verder te zetten.

Dan tot slot, afrondend, dames en heren, u heeft de beeldjes van een rode olifant zien staan. Wellicht heeft u zich afgevraagd, wat betekent dat ding? Ik geef u die vanmiddag mee. En misschien wilt u die op een plek zetten waarvan u denkt als u het olifantje ziet: oh ja de rode olifant, dat was begin mei 2014, toen hadden we het over die risico-regelreflex. Dan herinnert u zich misschien nog deze middag. Ik dank u voor uw komst en voor uw inbreng.



En verder

10. Programma Risico's en verantwoordelijkheden
11. Artikel bij werksessie jeugdzorg
12. Sprekers en gespreksleiders
13. Deelnemerslijst

10.

Programma Risico's en verantwoordelijkheden

Deze conferentie is georganiseerd door het programma Risico's en verantwoordelijkheden.

Eind 2009 zegde de minister van BZK een algemene beschouwing toe over verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van risico's. Onder opeenvolgende ministers is dit nader gekwalificeerd als een kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met (vooral fysieke) risico's en incidenten. Na een verkennend project vanuit het programma Vernieuwing Rijksdienst heeft BZK vanaf 2011 uitvoering gegeven aan het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden (R&V). Het programma heeft een brede weerklank gevonden bij departementen, lokale en regionale bestuurders en wetenschappers, evenals bij politici, journalisten en in andere landen.

Het kader is niet alleen de toezegging aan de Tweede Kamer, maar ook het voornemen in het huidige regeerakkoord om niet toe te geven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving: de risico-regelreflex. De kabinetsreactie op het ROB-advies Belichaming van de kundige overheid beschrijft hoe het programma R&V deze uitgangspunten omzet in acties. Het ROB-advies is medebepalend voor de richting van het programma, en datzelfde geldt voor een eerder advies dat de WRR uitbracht op verzoek van BZK.

Het programma Risico's en verantwoordelijkheden ontwikkelt een handelingsrepertoire voor de overheid, dat bestuurders en ambtenaren helpt om proportioneel te blijven omgaan met risico's en incidenten ondanks druk van buitenaf, waardoor meer ruimte ontstaat voor de samenleving met een minder centrale rol voor de overheid. Welke keuzen daarbij uiteindelijk worden gemaakt is uiteraard aan desbetreffende bestuurders.

In de nadere analyse en in de ontwikkeling van hulpmiddelen legt het programma de nadruk op fysieke, niet opzettelijk veroorzaakte risico's. Sinds 2013 is de actieradius verbreed naar fysieke risico's in het sociale domein zoals jeugdzorg en kinderopvang.

Tot nu toe lag het accent op het onderzoeken en agenderen van de risico-regelreflex.

Acties voor de resterende periode (tot eind 2014):

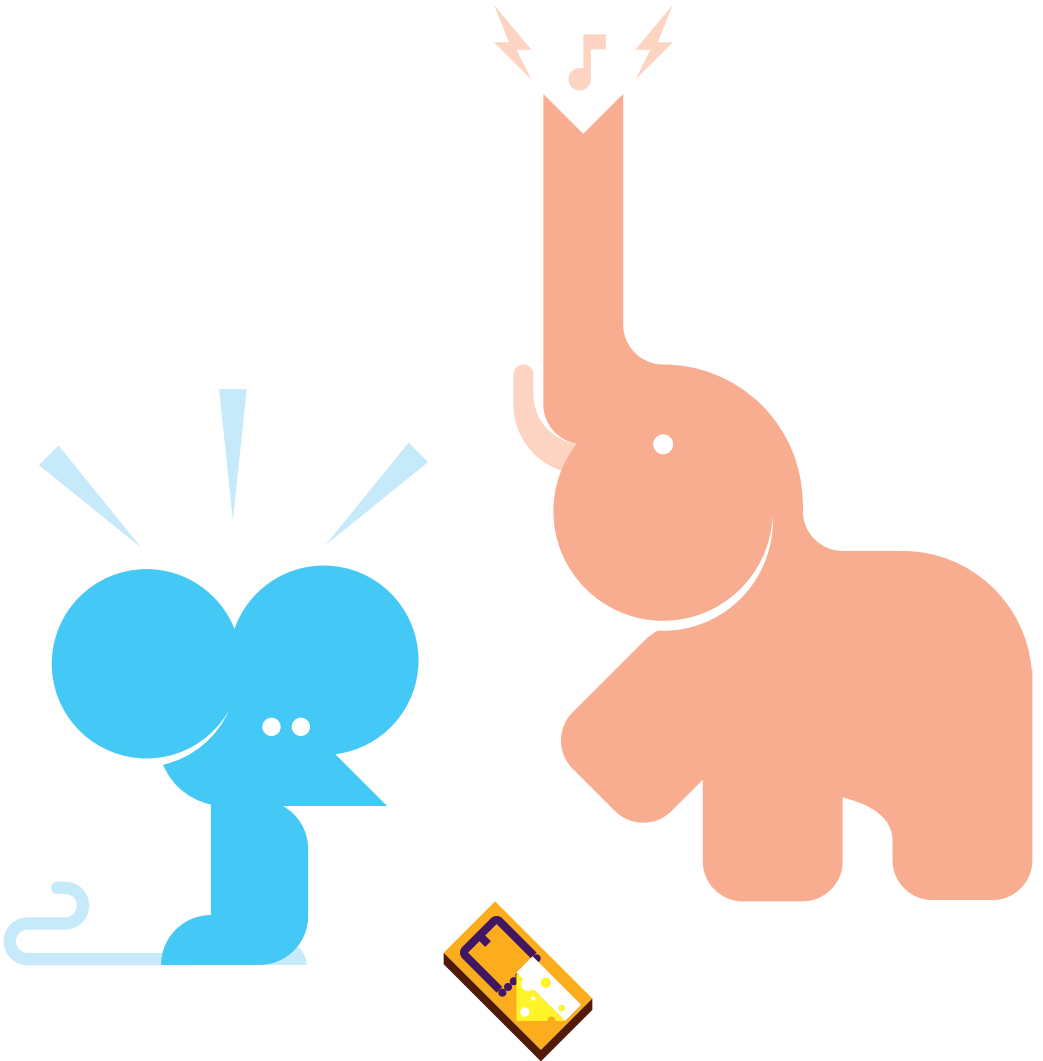
- Rol van de overheid nader bepalen m.b.v. een kabinetsvisie. Deze is bedoeld als referentiekader voor bestuurlijke keuzen bij het waar mogelijk verkleinen van overheidsinbreng t.a.v. risico's bij minstens gelijk blijvend veiligheidsniveau. De visie omvat een aantal algemene principes inzake de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met publieke risico's en incidenten; de latere toepassing en invulling ervan is een zaak van de verantwoordelijke portefeuillehouders of bestuurders.
- Hulpmiddelen ontwikkelen voor de overheid (zoals tips voor gemeentesecretarissen²², handvat risicovergelijking, onrustbeoordeling, wenken t.a.v. incidenten enz), films, analyse goede praktijken
- Inzichten uitdragen aan bestuurders en ambtenaren, daarbuiten agenderen (workshops, dialogen)

- Verbinden en waar mogelijk toepassen: transformatie jeugdzorg²³ (samen met Transitiebureau Jeugd en Platform 31), Omgevingswet, burgerinitiatieven, regeldruk, BZK-leidraad crisiscommunicatie.

Het programma heeft een flink aantal voorbeelden beschreven en geanalyseerd, of ter sprake gebracht tijdens conferenties en workshops. Momenteel werken we aan een serie van 40 voorbeelden die evident geleid hebben tot disproportionele maatregelen, respectievelijk waarin dit vermeden kon worden ondanks grote druk. Elk voorbeeld krijgt een korte beschrijving en een analyse die verwijst naar de krachten rond de RRR.

Aankomende november houdt het programma zijn slotconferentie waarop de kabinetsvisie gepresenteerd zal worden. Die conferentie zal voor iedereen met belangstelling voor het onderwerp toegankelijk worden.

Meer informatie over het programma R&V staat op www.risicoregelreflex.nl.



11.

Krantenknipsel bij werksessie jeugdzorg

Jeugdzorg in de fout bij 'doktertje spelen' tussen meisje (6) en jongen (7)

Door: Anneke Stoffelen – 24/04/14, 08:28



© ANP. Hulpverlener neemt een test af bij een meisje

Een geval van 'doktertje spelen' tussen een meisje (6) en een jongetje (7) is voor de ouders van het meisje uitgesproken in een valse beschuldiging van kindermishandeling. Volgens de onderzoekers van Bureau Jeugdzorg hebben de ouders hun dochter 'emotioneel verwaarloosd' omdat zij haar niet weghielden bij haar vriendje na het voorval.

De ouders hebben bezwaar gemaakt tegen de beschuldigingen bij de klachtencommissie van Bureau Jeugdzorg. Die geeft hen volledig gelijk en stelt dat het lijkt of de onderzoekers lijden aan tunnelvisie.

De Kinderombudsman concludeerde eind 2013 dat feiten en meningen geregeld door elkaar heen lopen in rapporten van Bureau Jeugdzorg, waardoor onnodig fouten worden gemaakt.

Het 6-jarige meisje kwam ten tijde van het 'incident' al vijf jaar wekelijks in het oppasgezin van de ouders van het 7-jarige jongetje. Als zij thuis vertelt over het doktertje spelen, vinden haar ouders de handelingen die ze beschrijft 'kantie boord'.

Rigoreus

De ouders vertellen het oppasgezin over het voorval en er wordt afgesproken dat de deur van de kinderkamer voortaan open blijft.

Er lijkt weinig aan de hand. Maar omdat het meisje later toch nog iets tegen haar moeder zegt over het doktersspel, vragen de ouders het kinderdagverblijf om raad. De medewerkster adviseert hen hun dochter voortaan bij het jongetje weg te houden. Dat vinden de ouders te rigoreus - de kinderen spelen al hun hele leven met elkaar.

Melding

De medewerkster doet dan een melding bij het Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling (AMK) van Bureau Jeugdzorg, omdat ze meent dat de ouders hun dochter onvoldoende beschermen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag. Daarop volgt een onderzoek. De school, het kinderdagverblijf, de huisarts, een kindertherapeute, het consultatiebureau, beide ouderkoppels en het meisje zelf worden aan de tand gevoeld.

Volgens een woordvoester van Bureau Jeugdzorg is dit de normale werkwijze. 'Ook als het gaat om kinderen van 6 of 7 jaar onderling, kan sprake zijn van seksueel misbruik.'

“Ook als het gaat om kinderen van 6 of 7 jaar onderling, kan sprake zijn van seksueel misbruik”

Hoewel geen afwijkend gedrag wordt gesignaleerd bij het meisje, volgt in het onderzoeksverslag de conclusie dat sprake is van emotionele verwaarlozing, omdat haar ouders haar naar een 'onveilige situatie' hebben laten terugkeren. Behandeling door de ggz met ouderbegeleiding wordt 'noodzakelijk' geacht.

Verbijstering

De ouders zijn verbijsterd en vragen advies aan onafhankelijk jurist Hendrik Gommer. Hij helpt hen met een officiële klachtenprocedure. De uitspraak veegt de vloer aan met het onderzoek van het Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling. Volgens de klachtencommissie zijn seksueel overschrijdende handelingen niet vastgesteld, dus is het ook niet duidelijk 'op welke grond er dan toch sprake kan zijn van emotionele verwaarlozing'. 'Een open blik naar de vraag of de handelwijze van de ouders juist kon zijn, leek op voorhand al niet meer mogelijk', aldus de uitspraak.

Gegrond

In een brief aan de ouders schrijft de bestuurster van Bureau Jeugdzorg dat volgens haar de klacht gegrond is voor wat betreft de communicatie met de ouders, maar niet waar het gaat om 'de werkwijze van het AMK an sich'.

“Er zijn hier zulke ernstige fouten gemaakt, dat kun je niet zomaar laten passeren”

Onafhankelijk jurist Hendrik Gommer

Een woordvoester zegt dat het 'niet de standaard praktijk is om dossiers te vernietigen', zoals de ouders nu graag willen. 'Maar we zijn nog in gesprek.'

De ouders hebben Gommer toestemming gegeven om de zaak in de publiciteit te brengen, in de hoop dat dit helpt om andere ouders hetzelfde leed te besparen. Gommer: 'Er zijn hier zulke ernstige fouten gemaakt, dat kun je niet zomaar laten passeren.'

12.

Sprekers en gespreksleiders

Plenaire sprekers



Ronald Plasterk werd in 2012 benoemd tot minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en tevens is hij lid geweest van de Tweede Kamer.



Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de NSOB. Daarnaast is hij hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.



Erik Gerritsen is bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg Jeugdbescherming regio Amsterdam en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Daarvoor was hij gemeentesecretaris van Amsterdam.



Remco Nehmelman is hoogleraar Publiek organisatierecht aan de Universiteit Utrecht. Hij heeft expertise op het terrein van het constitutionele recht. Tevens publiceert en doceert hij over de juridische positie van het Europese en Nederlandse waterbeheer (Waterrecht).



Jacques Wallage is voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar Integratie en Openbaar Bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hiervoor was hij onder meer burgemeester van Groningen, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en lid van de Tweede Kamer.

Inleiders en gespreksleiders werksessies



Corrie Noom is wethouder (PvdA) in Zaanstad met als portefeuille maatschappelijke ondersteuning en welzijn, jeugd, onderwijs en gezondheidszorg en voorzitter Sociale Pijler van het bestuurdersnetwerk G32.



Peter van Lochem is rector bij de Academie voor Wetgeving en bij de Academie voor Overheidsjuristen. Eerder was hij directeur van het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding.



Duco Stadig is senior consultant bij Colliers International. Hij is voorzitter van de Adviescommissie Wonen en Cultuur bij het project Nieuwe Omgevingswet. Daarnaast is hij voorzitter van het landelijke herbestemmingsteam. Eerder was hij 12 jaar wethouder van Amsterdam voor de PvdA.



Loes van der Meijs is sinds 2006 wethouder in Doetinchem met onder andere de portefeuille jeugdbeleid en onderwijs (VVD). Daarnaast is zij lid van de VNG commissie Onderwijs, Cultuur, Sport & transitie Jeugdzorg en van het EU Comité van de Regio's.



Mark Dierikx is directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging bij het ministerie van Economische Zaken. Hiervoor was hij directeur-generaal Water en Luchtvaart en Maritieme Zaken bij het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hij begon zijn carrière bij Esso Chemie.



Dick Jung is manager bij de directie Veiligheid en Risico's van het ministerie Infrastructuur en Milieu. Momenteel is hij ook verantwoordelijk voor het GGO beleid in Nederland. Daarnaast heeft hij o.a. de EU Verordening REACH en de kabinetsvisie Nuchter Omgaan met Risico's onder zijn hoede gehad.

Panelleden



Annemarie Jorritsma is burgemeester van Almere sinds 2003. Daarnaast is zij voorzitter van het Bestuur van de VNG en voorzitter van het CEMR (Council of European Municipalities and Regions). In het verleden was zij minister van Verkeer en Waterstaat en minister van Economische Zaken. Ook is zij lid geweest van de Tweede Kamer (VVD).



Johan van den Hout is gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant (SP) met als portefeuille Ecologie en Handhaving. Voordien was hij onder meer wethouder in Tilburg.



Michiel van Haersma Buma is dijkgraaf van het Hoogheemraadschap van Delfland en voorzitter van de Raad voor de Financiële Verhoudingen. Eerder was hij burgemeester van de gemeente gemeente Leidschendam-Voorburg.

13. Deelnemers

Bestuurders

- Tjerk Bruinsma, burgemeester Alphen aan den Rijn
- Christiaan Goudbeek, wethouder Bodegraven-Reeuwijk
- Michiel van Haersma Buma, dijkgraaf Hoogheemraadschap Delfland
- Johan van den Hout, gedeputeerde Provincie Noord-Brabant
- Annemarie Jorritsma, burgemeester Almere
- Hetty Klavers, dijkgraaf waterschap Zuiderzeeland
- Loes van der Meijs, wethouder Doetinchem
- Corrie Noom, wethouder Zaanstad
- Hans Oosters, dijkgraaf Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
- Marco Out, burgemeester Borger Odoorn
- Bernt Schneiders, burgemeester Haarlem
- Duco Stadig, voormalig wethouder Amsterdam

Volksvertegenwoordigers

- Marly de Blaeij, gemeenteraadslid Alphen aan den Rijn
- Irene van Geest-Jacobs, gemeenteraadslid Den Haag
- Pauline van Viegen, lid Provinciale Staten Utrecht

Ambtenaren decentrale overheden

- Klaas Dekker, voorzitter Landelijk Overleg Coördinerend Gemeentesecretarissen in de Veiligheid
- Joke Donkers, plv. Kabinetschef Provincie Noord-Holland
- Judith Mulder, manager projecten gemeente Oegstgeest
- Duco Stuurman, directeur maatschappelijk domein, gemeente Zaanstad

Uitvoering en toezicht

- Els van Schie, plv. inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport
- Ineke Thien, directeur STAF Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- André van der Zande, directeur-generaal Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- Freek van Zoeren, plv. inspecteur-generaal Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Annet van Zon, bestuurslid jeugdzorginstelling Lindenhout

Maatschappelijke organisaties

- Eric Polman, directeur Stichting Waarborgfonds Koopwoningen

Adviesraden en wetenschap

- Benno Baksteen, voorzitter adviescollege DEGAS
- Kees Breed, ROB-secretaris
- Michel van Eeten, hoogleraar, Technische Universiteit Delft
- Hans van Emmerik, consultant Adviesbureau Risicomanagement
- Paul Frissen, raadslid RMO
- Erik Gerritsen, raadslid RMO
- Robert 't Hart, docent Universiteit Twente & Adviesbureau Risicomanagement

- Rienk Janssens, secretaris RMO
- André Knottnerus, voorzitter Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
- Fon Linders, Algemene Rekenkamer
- Peter van Lochem, rector Academie voor Wetgeving
- Charlotte Maas, wetenschappelijke medewerker Teldersstichting
- Remco Nehmelman, ROB-lid
- Igno Pröpper, directeur Partners+Pröpper
- Jan Staman, directeur Rathenau Instituut
- Margo Trappenburg, Universiteit Utrecht
- Jacques Wallage, ROB-voorzitter

Rijksoverheid

Algemene Zaken

- Ben Geurts, raadsadviseur Milieu, Infrastructuur, Ruimte, Water, Mobiliteit, Energie, Natuur, Landbouw

Binnenlandse Zaken

- Gert-Jan Buitendijk, directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
- Marilyn Haimé, directeur Constitutionele Zaken en wetgeving
- Hans in 't Hout, coördinator directie Woningbouw
- Meindert Smallenbroek, directeur woningbouw
- Anita Wouters, ABD Topconsultant

Economische Zaken

- Christianne Brusckke, Chief Veterinary Officer
- Joost Dieleman, senior beleidsmedewerker Regeldruk
- Mark Dierikx, directeur-generaal Energie Telecom en Mededinging
- Christine van Empel, Projectleider maatwerkaanpak topsector chemie
- Jos de Groot, directeur Energiemarkt
- Jelle van Oosterom, beleidsmedewerker directie Energiemarkt

Infrastructuur en Milieu

- Roel Feringa, plv. directeur-generaal Ruimte en water
- Eline van der Hoek, senior beleidsmedewerker veiligheid en risico's
- Dick Jung, plv. directeur veiligheid en risico's

Veiligheid en Justitie

- Paul Gelton, directeur Weerbaarheidsverhoging
- Anne-Marie Stordiau – van Egmond, directeur Voorlichting

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- Andre Kleinmeulman, plv. secretaris-generaal
- Léon Wever, directeur Jeugd

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- Rob Triemstra, plv directeur Gezond en Veilig Werken

Organisatie conferentie en programmamateam Risico's en verantwoordelijkheden

Vanuit programma R&V:

- Jan van Tol, programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden
- Aïcha Ahamri, secretaris Risico's en Verantwoordelijkheden
- Martijn Tummers, adviseur Risico's en Verantwoordelijkheden
- Ira Helsloot, Hoogleraar besturen van veiligheid, Radboud Universiteit
- Karlijn Vermeulen, stagiair Risico's en Verantwoordelijkheden
- Elaine Westerveld, stagiair Risico's en Verantwoordelijkheden

Vanuit adviesraden Rob en RMO:

- Kees Breed, Rob-secretaris
- Marjolijn Blom, adviseur ROB
- Rienk Janssen, secretaris RMO
- Willemijn van der Zwaard, adviseur RMO

Waarnemers vanuit programma R&V:

- Tanja Gellweiler-Woeltjes, projectleider Risicovergelijking
- Nel de Wilde, kernteam Risico's en Verantwoordelijkheden
- Andries Oldenkamp, specialistisch adviseur NVWA
- Anke Stapels, Projectleider dialogen
- Nivine Melssen, onderzoeker Crisislab

Mindmappers:

- Dickjan Nieuwenhuizen, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Yvette Vernel, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Wout Buijs, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Verslagen:

Plenaire programma: Elaine Westerveld
Werksessies: Karlijn Vermeulen

Film:

Eelco Koolhaas, Ministerie van verhalen

Foto's:

Jeroen Poortvliet, Poortvliet fotografie



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

www.rijksoverheid.nl

Augustus 2014 | B-24565