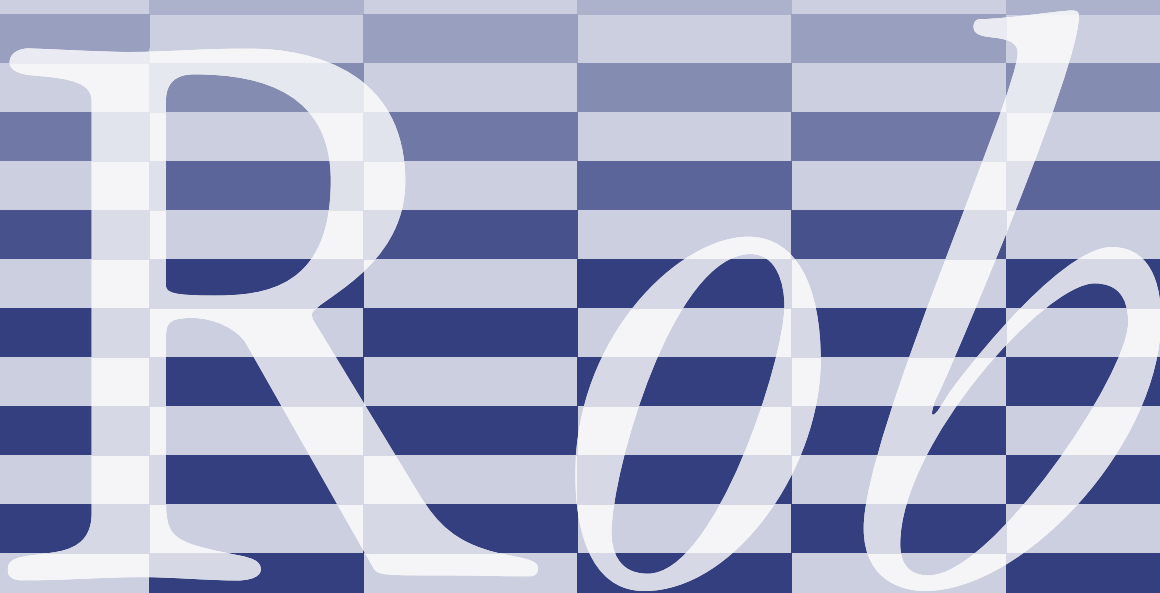


Raad voor het openbaar bestuur

Belichaming van de kundige overheid

Over openbaar bestuur, incidentreflexen en
risicoaanvaarding

November 2012

A large, stylized, white 'Rob' logo is centered on a background of a blue and white checkered pattern. The letters are thick and have a slight shadow effect. The 'R' is a simple block letter, while the 'o's are more rounded and connected to the 'b'.

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op
www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-071-3
NUR 823



9 789059910713

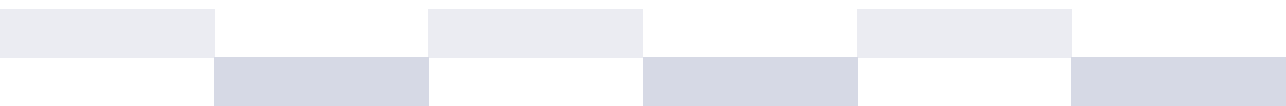
Belichaming van de kundige overheid

Over openbaar bestuur, incidentreflexen en
risicoaanvaarding

November 2012

Rob





Voorwoord

“In hoeverre ziet u aanknopingspunten om bestaande mechanismen te doorbreken en blokkades weg te nemen, zowel wat betreft de risico-regelreflex als wat betreft de reflex om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen?”

Zo formuleerde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de vraag aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) om te reflecteren op het BZK-programma *Risico's en verantwoordelijkheden*. Dit programma was opgezet om het inzicht vergroten in de manier waarop de overheid omgaat met de risico-regelreflex en om een visie te ontwikkelen op de rol van de overheid ten aanzien van risico's. De WRR werd verzocht om de samenwerking te zoeken met de Raad voor het openbaar bestuur. Het resultaat van deze vruchtbare samenwerking is dit advies over risico's en verantwoordelijkheden in politiek-bestuurlijk perspectief, het vervolg op het advies van de WRR over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid.¹

De Raad kijkt in dit advies wat in de praktijk van overheidsorganisaties en bestuurders een evenwichtige omgang met risico's en incidenten bevordert. Uitgangspunt dat de Raad daarbij kiest formuleerde hij in zijn advies *Vertrouwen op democratie* (2010). Het bestuur is voornamelijk gericht op verticaal gezag en verticale verantwoording en wijkt daarin af van de horizontale belevingswereld van veel burgers waarin de dialoog centraal staat. De overheid is 'maar' één van de actoren in het risicolandschap; bij de omgang met risico's en incidenten zal het openbaar bestuur draagvlak moet vinden voor risicobeheersing. Alleen zo kan wellicht de afstand worden overbrugd tussen de verticale en de horizontale wereld.

Eerder toonde de vaste Kamercommissie BZK veel belangstelling voor het onderwerp 'reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de overheid voor risico's'.² Naar voren kwam dat de maatschappelijke acceptatie van risico's alsmar afneemt, en dat Nederland toe is aan een fundamenteel debat over de verantwoordelijkheid van de overheid, zodat de discussie hierover niet bij elk incident opnieuw hoeft te worden gevoerd en niet altijd in de risico-regelreflex wordt geschoten. Het kabinet beloofde met een visie op dit onderwerp te komen. Met dit advies hoopt de Raad dat wordt tegemoetgekomen aan een gevoelde behoefte binnen het openbaar bestuur om een fundament te krijgen voor omgang met risico's.

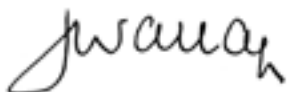
Het advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad, bestaande uit mr. Michiel van Haersma Buma (voorzitter), dr. Geert Dales en prof. dr. Ira Helsloot die voor de duur van het adviestraject als tijdelijk lid aan de Raad is toegevoegd. De ondersteuning van de Raad was in handen van drs. Michael Mekel. De Raad heeft bij de totstandkoming van het advies dankbaar gebruik gemaakt van

1 WRR, 2011

2 Overleg van de vaste Kamercommissie voor BZK op 24 september 2009

de ervaringen en de inzichten van bestuurders met risico's en incidenten; de inhoud van dit advies komt vanzelfsprekend voor rekening van de Raad.

Prof. drs. Jacques Wallage,
Voorzitter

Handwritten signature of Prof. drs. Jacques Wallage in black ink.

Dr. Kees Breed,
Secretaris

Handwritten signature of Dr. Kees Breed in black ink.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Vraagstelling	13
1.2.1 Vertrouwen in de overheid: rollen en gedrag	13
1.2.2 Schuld en boete	14
1.2.3 De waarde van risico's en incidenten	14
1.2.4 Ervaringen in het openbaar bestuur	15
1.3 Doelstelling	15
1.4 Risico nader verklaard	16
1.5 Leeswijzer	17
2. Over de overheid, de media en het vertrouwen van burgers	19
2.1 Overheidshandelen in verschillende rollen	19
2.1.1 Nederland een risicomaatschappij?	19
2.1.2 Overheidsinterventie gericht op risicobeheersing is onvermijdelijk	20
2.1.3 Verschillende rollen van de overheid	21
2.1.4 Wat als verantwoordelijkheden niet passen bij bevoegdheden?	22
2.1.5 De noodzaak voor het openbaar bestuur om 'tegengestelde gedrag' te vertonen	27
2.1.6 De rol van de overheid in het risicolandschap	28
2.2 Over de relatie tussen overheid en media	28
2.2.1 Medialogica: het rapporteren van media over de overheid	28
2.2.2 Onder ons: politici, journalisten en voorlichters	29
2.2.3 Nieuwe media	31
2.3 De invloed op het vertrouwen van burgers in hun overheid	32
2.3.1 Vertrouwen in de overheid	33
2.3.2 Vertrouwen in de burger	34
2.4 Tussenconclusie	35
3. Schuld en boete	37
3.1 Verantwoording	37
3.1.1 Ministeriële verantwoordelijkheid	37
3.1.2 De vertrouwensregel	40
3.1.3 Relatie tussen ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel	40
3.2 Barbertje moet hangen	41
3.2.1 De betekenis van onderzoek	41
3.2.2 Leren van onderzoek	42

3.2.3	Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid	43
3.2.4	De vrees voor aansprakelijkheid	44
3.2.5	Strafrechtelijke aansprakelijkheid?	45
3.3	Toezicht, regeldruk en handhaving	46
3.4	Tussenconclusie	47
4.	Da's pech	51
4.1	Risico of gewoon pech?	51
4.2	Een aanvaardbaar niveau van risico's: burgerperspectieven	52
4.2.1	Burgerperspectieven: verwachtingen van de overheid	52
4.2.2	Burgerperspectieven: de 'narrige' burger	54
4.2.3	Burgerperspectieven: de moraliteit van de verdeling van risico's	54
4.2.4	Het rationele perspectief	56
4.3	Verantwoordelijkheidsverdeling in politiek-bestuurlijk perspectief	57
4.4	Tussenconclusie	59
5.	Risico's en incidenten: ervaringen in het openbaar bestuur	61
5.1	Risico-regelreflex en de bestuurlijke praktijk	62
5.2	Bestuurlijke opties	63
6.	Wat nu?	65
6.1	Samenvattende conclusies	65
6.1.1	Veiligheid is een kerntaak van de overheid, maar zeker geen taak van de overheid alleen	65
6.1.2	Verantwoording afleggen en leren van onderzoek	66
6.1.3	Een aanvaardbaar niveau van risicoaanvaarding	66
6.1.4	Ervaringen in het openbaar bestuur	67
6.2	Steun voor de bestuurder	67
6.2.1	Algemene principes	68
6.2.2	Handelingsperspectieven	69
6.3	Tot slot	70
	Literatuur	71
	Lijst van geraadpleegde websites	74
	Bijlage I: Geraadpleegde personen en deelnemers bestuurdersbijeenkomst	75
	Bijlage II: Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	76

Samenvatting

Hoe kunnen bestuurders betrouwbaar besturen wanneer zij geconfronteerd worden met risico's en incidenten? Dat is de hoofdvraag die de Raad voor het openbaar bestuur zich in dit advies stelt. Daartoe gevraagd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in vervolg op het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid, kijkt de Raad naar risico's en verantwoordelijkheden in politiek-bestuurlijk perspectief.

Overheid, media en vertrouwen van burgers

Wat bij risico's en incidenten niet uit het oog mag worden verloren is dat de overheid verschillende rollen vervult – als wetgever, beleidsmaker, uitvoerder of toezichthouder. Vaak wordt tegengesteld gedrag gevraagd: soms streng beleid, dan weer inschikkelijk en met minder regels; krachtdadig optreden bij incidenten, maar met bezinning – het is als badmintonnen en rugbyen tegelijk. In het risicolandschap is de overheid slechts één van de actoren, en lang niet altijd de belangrijkste. Hedendaagse vraagstukken over maatschappelijke ordening dienen eerder benaderd te worden vanuit de vraag wat de overheid *kan* doen, dan vanuit de vraag wat zij *moet* doen. Overvraging moet volgens de Raad niet worden gebruikt als masker voor onderpresteren van de overheid.

We weten dat het handelen van het bestuur bij incidenten onder het vergrootglas van de media ligt, daar hoeft ook niks mis mee te zijn. Gecompliceerd wordt het als er onzuiverheid sluipt in de publieke verantwoording via de media doordat er een cultuur is ontstaan van onderlinge afhankelijkheid tussen politici, voorlichters en journalisten. Dat leidt tot bestuurlijk niet goed handelen als gevolg van de fatale wisselwerking met de media.

Incidenten zijn sterke beeldvormers voor het vertrouwen van burgers in hun overheid. De Raad meent dat dat beeld is te beïnvloeden door de overheid zélf: door competent optreden, door het naleven van dezelfde waardeopvattingen als burgers hebben en door het consequent werken aan de reputatie van het openbaar bestuur. Het zijn de bepalende factoren voor vertrouwen in de overheid: **de belichaming van de kundige overheid.**

Verantwoording, onderzoek en de lerende overheid

De staatsrechtelijke principes van verantwoording en vertrouwen vragen om zuivere toepassing: eerst de feiten, daarna de verantwoording, dan de lessen. Een onderpresterende overheid moet ter verantwoording worden geroepen, maar alleen als er sprake is van een bevoegdheid van het bestuur: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Leren van onderzoek lukt alleen als door de volksvertegenwoordiging de *waarom*-vraag wordt beantwoord, het ééndimensionale antwoord op een oorzaak-gevolg-redenering volstaat niet.

Opgepast moet worden dat hiermee geen rituele veroordeling ontstaat. Er moet ruimte zijn voor de conclusie dat geen redelijke maatregelen het incident hadden kunnen voorkomen. Strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganisaties moet blijven bestaan. Strafrechtelijke aansprakelijkheid

van bestuurders en ambtenaren daarentegen biedt, samen met het personeelsrechtelijke instrumentarium voor ambtenaren, naar het oordeel van de Raad mogelijkheden om het functioneren van het openbaar bestuur te verbeteren en het vertrouwen van burgers in de overheid te bevorderen.

Risico? Pech?

Vaak wordt over risico's gedacht in termen van voorkomen of elimineren. Maar het is naïef om te geloven dat dit doel volledig kan worden bereikt, dus is er altijd sprake van risicoaanvaarding. Risico wordt nooit onvoorwaardelijk aanvaard, maar wordt alleen geaccepteerd als er voordelen tegenover staan en daarover gaat de moraliteit van de verdeling van risico's. De narrige burger begrijpt dat de overheid een andere verantwoordelijkheid heeft dan hijzelf, maar dat maakt hem niet meegaander. Daarmee is risicoaanvaarding in wezen onderwerp van politieke besluitvorming. De hamvraag is wat politiek acceptabel wordt gevonden, zowel in termen van risico nemen als in termen van wie de schade lijdt. Noodzakelijk is echter om na besluitvorming los te kunnen laten als overheid. Loslaten betekent vertrouwen hebben in maatschappelijke actoren en andere overheden om volgens de afgesproken verantwoordelijkheidsverdeling te (blijven) handelen. Loslaten betekent daarmee ook dat uiteindelijk gezegd moet kunnen worden 'dat is een verschrikkelijke pech'.

Ervaringen in het openbaar bestuur

De risico-regelreflex is de theorie die ervan uitgaat dat er veelal een overreactie is na incidenten die politieke en/of media-aandacht krijgen. Deze reflex bestaat uit drie onderdelen: een risico openbaart zich als incident, er vindt een politieke reflex plaats waarbij Kamerleden de bewindspersoon om maatregelen vragen en de bewindspersoon kondigt maatregelen aan die ambtelijk worden uitgewerkt. Er is sprake van een risico-regelreflex als deze maatregelen hoge kosten voor het beleid met zich meebrengen, een afnemend rendement in de verbetercurve vertonen, andere waarden aantasten, onduidelijkheid scheppen over verantwoordelijkheden, de innovatie belemmeren of tot imagoschade van de overheid leiden omdat er onrealistische verwachtingen worden gewekt. De Raad vroeg bestuurders naar hun ervaringen en zette ze op een rij:

- Koop tijd voor maatregelen, creëer ruimte voor nazorg, het vaststellen van de feiten en het afwegen van alternatieven.
- Trek de verantwoordelijkheid voor risico's en incidenten breder: burgers, bedrijven en instellingen kunnen ook bijdragen.
- Benut de kennis bij de mensen die het risico lopen, zij zijn heel goed in staat om zelf een afweging te maken en om afspraken te maken over de rol van de overheid.
- Toon empathie in plaats van maatregelen nemen. Mensen staan voorop, niet regels, belangen en procedures.
- Schat de publieke opinie goed in en speel in op verwachtingen.
- Wees eerlijk en juist in het informeren over de risico's en gevaren.
- Symboliek kan soms werken: maak zichtbaar dat de overheid in actie komt.
- Hou regie op het geheel van nabeschouwingen.

Aanbevelingen: algemene principes en handelingsperspectieven

Goed openbaar bestuur kent een aantal **algemene principes** die van toepassing zijn op risico's en incidenten. De Raad identificeert de volgende grondstellingen:

Competent en empathisch

Kennis van de risico's en capaciteiten bij het omgaan met incidenten zowel op inhoudelijk als leidinggevend gebied – de kundige overheid – is de eerste opgave voor het openbaar bestuur. En ook empathie, het vermogen om goed aan te kunnen haken bij het gevoel en de perceptie van de bevolking, is een onmisbare grondhouding voor de bestuurder.

Open en integer

De aanspreekbaarheid van het openbaar bestuur over hoe besluiten tot stand komen en de openheid over procedures, dat zijn de (voor)waarden die van toepassing zijn betrouwbaar te besturen. Tegelijkertijd moet relevante informatie toegankelijk zijn en moet het bestuur het goede voorbeeld geven.

Legitimiteit

Risicobeleid en beslissingen naar aanleiding van incidenten zijn in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving. Maar ook: de verdeling van lasten en lusten van risicobeleid is rechtvaardig, als het algemeen belang vraagt om het opleggen van risico's door de overheid aan een bepaald deel van de maatschappij hoort daar compensatie tegenover te staan.

Lerend vermogen en verantwoording

Leren van fouten, terugkijken vanuit de gebeurtenis en vooruitkijken met de ogen van de spelers, die in de gegeven omstandigheden moesten handelen. Het biedt een rijk onderzoeksbeeld op en behoedt ons voor simpele aanbevelingen.

Het afleggen van politieke verantwoording hangt samen met zorgvuldige vaststelling van het feitencomplex gevolgd door een terugblik waarom is gehandeld zoals is gehandeld. Geen verantwoording zonder bevoegdheid. Pas dan volgt de politieke vertrouwensvraag: behoudt de bestuurder het vertrouwen?

Verantwoordelijkheidsverdeling

De overheid is (maar) één van de actoren in het risicolandschap. Om de kloof tussen de verticale en de horizontale wereld te overbruggen moet het openbaar bestuur de verantwoordelijkheden voor risico's en incidenten breder trekken door bijdragen te zoeken van burgers, bedrijven en instellingen en zo draagvlak te vinden voor risicobeheersing in de fase van beleidsontwikkeling, risicodeling en preventie.

Op grond van de analyse in dit advies en de inzichten die geconsulteerde bestuurders en deskundigen boden komt de Raad tot de volgende set van **handelingsperspectieven**:

Kom na wat je belooft, beloof wat je kunt nakomen

De kracht van de bestuurder wordt dan afgemeten aan zijn standvastigheid om aan incidentalisme het hoofd te bieden, om in reactie op de ontstane druk vast te houden aan de principes van risicobeleid en communicatie rond incidenten. Dat er niet wordt getrapt in de valkuil van de risico-regelreflex, de incidentreflex of de beloftereflex van meer toezicht. En dat besturen niet het gevolg is van de fatale wisselwerking met de media. Koop tijd voor maatregelen.

Burgers begrijpen het wél

Zijn verwachting is niet meer regels of meer toezicht, zo is vaak de misvatting over ‘narrige’ burger, maar een gebalanceerd overheidsoptreden bestaande uit empathie gevolgd door ratio. Wel is hij gevoelig voor *de moraal van het verhaal*: de verdeling van risico's tussen overheid en burger kan pas op draagvlak rekenen als er sprake is van overeenstemming over de morele waarden, over de wenselijkheid, noodzakelijkheid of zelfs aantrekkelijkheid van de aanvaarding van risico's.

Blijf rolvast

‘Je gaat er over of niet’ is een veelgebruikt adagium binnen het openbaar bestuur. Het is belangrijk dat de verschillende lagen en actoren van het overheidsbestuur rolvast zijn. Dat vergt bijvoorbeeld dat ‘de gemeenteraad van Nederland’ op afstand blijft, dat de drang van politiek of bestuur om zich te profileren wordt ingeperkt, dat er geen verantwoordelijkheid wordt genomen zonder bevoegdheid, en dat niet – als dat zo uitkomt – een andere bestuurslaag wordt verweten iets te doen of te laten.

Onderzoek de feiten, niet de fouten

Op onderzoek moet regie worden gehouden door het bestuur zonder dat de onafhankelijkheid in het geding is, zo bepleit de Raad. Dat voorkomt de ramp na de ramp, een overvloed aan onderzoeken naar hetzelfde onderwerp. Voor verantwoording en vertrouwen is het niet goed als evaluaties en onderzoeken zélf onderwerp worden van het politieke steekspel in de vorm van een politieke afrekencultuur. Daarom is het van belang de feiten te (laten) onderzoeken, niet de fouten.

1. Inleiding

“In de stad zijn mensen die bang zijn, die niet zeker weten hoe het allemaal verder afloopt, die zich bedreigd voelen en die moeten er vertrouwen in hebben dat er iemand is die daar op het stadhuis goed mee omgaat”³

Drie minuten...

Drie minuten. Zolang duurde het schietdrama in Alphen aan den Rijn op 9 april 2011. Bas Eenhoorn is waarnemend burgemeester in Alphen aan den Rijn op het moment dat er slachtoffers vallen in winkelcentrum De Ridderhof. Eenhoorn schreef er een persoonlijk relaas over met als titel *Drie minuten...* Vanaf het begin ziet hij als belangrijkste opdracht voor zichzelf en zijn medewerkers dat mensen zeker moeten weten: *we kunnen de club vertrouwen die voor ons bezig is*. De eis die Eenhoorn zichzelf stelt moet eigenlijk voor iedere burgemeester gelden, vindt hij. Maar hoe doe je dat? Wat komt er allemaal op het bestuur af? Wat moet de burgemeester doen? Hoe moet je communiceren? Wat is goed gedrag en hoe vang je het vertrouwen van de mensen?

De ervaringen van Eenhoorn staan niet op zichzelf binnen het openbaar bestuur. Bestuurders beleven het verschijnsel van hoge publieke druk rond risico's en incidenten, druk die roept om het snel nemen van bestuurlijke maatregelen die het vertrouwen dat gesteld wordt in het openbaar bestuur waarmaken. De worsteling van het openbaar bestuur met deze bijzondere opgave is de opmaat voor de volgende centrale probleemstelling van dit advies:

Hoe kunnen bestuurders betrouwbaar besturen wanneer zij geconfronteerd worden met risico's en incidenten?

1.1 Aanleiding

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft aan de Tweede Kamer een visie toegezegd over de rol van de overheid bij het omgaan met risico's (AO september 2009). Om de toezegging aan de Tweede Kamer gestand te doen is bij het Ministerie van BZK het programma *Risico's en verantwoordelijkheden* ingericht. In het programma staat het fenomeen van de *risico-regelreflex* centraal.

³ Eenhoorn, 2011, p. 91

Box 1: De risico-regelreflex⁴

Nederland kent een hoge mate van veiligheid, maar inmiddels hebben we sterk te maken met de wet van de afnemende meeropbrengst. Op het terrein van gezondheid, transport, bouw, justitie, dierziekten en milieu zijn praktijkgevallen bekend van te zware en te breed opgezette maatregelen nadat een nieuw risico bekend werd of een incident plaatsvond. De overheid schiet in die gevallen in de risico-regelreflex zo betoogt Margo Trappenburg⁵: de overheid belooft telkens dat ze er alles aan zal doen om zo'n nieuw risico te beheersen of om herhaling van het incident te voorkomen. Hiertoe moeten dan nieuwe regels worden opgesteld, strenger worden gecontroleerd of anderszins maatregelen genomen worden.

Op verzoek van de minister van BZK heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zijn reflecties *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*⁶ uitgebracht. De WRR werd verzocht om de samenwerking te zoeken met de Raad voor het openbaar bestuur.

De WRR gaat in zijn reflecties in op het thema risico's en verantwoordelijkheden en stelt daarin de vraag centraal hoe wij als samenleving omgaan met daadwerkelijke en potentiële aantastingen van de fysieke veiligheid. Dat vraagstuk heeft betrekking op de verdeling van verantwoordelijkheid voor veiligheid tussen overheid en burgers en bedrijven. Maar dat is niet het hele verhaal: het gaat ook om de afwegingen tussen goede en kwade kansen, tussen korte en lange termijn, tussen verantwoordelijkheid en solidariteit, tussen rechtvaardigheid en redelijkheid, tussen veiligheid en vrijheid. Wie het perspectief kiest van het openbaar bestuur kan het rijtje moeiteloos aanvullen: afwegingen tussen recht en bestuur, tussen beleid en praktijk, tussen centraal en decentraal, tussen verantwoording nemen en verantwoording afleggen, tussen doen en laten. En ga zo maar door.

Reflecterend op het thema maakt de WRR onderscheid naar risico's en onzekerheid, schade en incidenten. *Risico's en onzekerheid* plaatst de WRR op een continuüm: gevaar is voldoende bekend en ontbetwist (risico) of is juist onzeker, complex en/of omstreden (onzekerheid). In zijn reflecties doet de WRR aanbevelingen over generiek beleid gericht op mogelijke bedreigingen.

Schade is een brandpunt voor vragen over verantwoordelijkheid: zichtbaar wordt wat de financiële gevolgen van incidenten zijn op de publieke middelen. De WRR pleit voor een evenwichtige schadevoorziening met als uitgangspunten:

- primaire verantwoordelijkheid voor potentiële schadeveroorzakers,
- overheidsverantwoordelijkheid voor vergunningen, onderhoud, handhaving en toezicht,

4 Zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2011.

5 Trappenburg in Van Tol e.a (red.), 2011

6 WRR, 2011

- eigen verantwoordelijkheid van potentieel benadeelden, en
- onverplichte nadeelcompensatie als sluitpost.

De *risico-regelreflex*, aldus de WRR, gaat in feite over het politiek-bestuurlijke gedrag bij incidenten. Incidentreflex of incidentalisme zijn volgens de WRR termen die beter op zijn plaats zijn. Niet de aanleiding voor wet- en regelgeving (het incident) maar het doel van het beleid (veiligheid) moet voorop staan. De WRR pleit er dan ook voor wetenschappelijk vergelijkend onderzoek te (laten) verrichten naar de politiek-bestuurlijke reactie op incidenten om te toetsen of de hypothese van de risico-regelreflex wel stand houdt. Verder denkt de WRR dat het zinvol is te zoeken naar een nuchter handelingsperspectief voor politici en bestuurders dat tegemoetkomt aan het beperkte handelingsvermogen van de overheid en aan de realiteit dat het (nood)lot onlosmakelijk is verbonden aan het menselijk bestaan. Dat voorkomt dat er verwachtingen worden gewekt die de overheid niet kan waarmaken en dat schaadt het vertrouwen in diezelfde overheid.

De WRR geeft het stokje over aan de Raad voor het openbaar bestuur als het gaat om het oogsten van politiek-bestuurlijke ervaringen met incidenten. Dat kan een basis bieden voor een vertaling naar goed bestuurlijk gedrag bij incidenten.

1.2 Vraagstelling

De Raad benadert de centrale probleemstelling aan de hand van vier invalshoeken die elk aanleiding geven tot een deelvraag

1.2.1 Vertrouwen in de overheid: rollen en gedrag

De overheid heeft in verschillende rollen te maken met risico's en incidenten: als wetgever, beleidsmaker, uitvoerder, toezichthouder, maar ook in de politiek, de media en in relatie tot de burger. In termen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is er spanning tussen al die rollen. En al naar gelang de rol verschilt het gedrag. Waar zitten knelpunten?

Het gedrag van de overheid bepaalt in belangrijke mate het vertrouwen van burgers in hun overheid. Daarbij is de omgang met risico's, maar vooral met incidenten, een sterke vorm van het beeld dat burgers hebben van hun overheid. De Raad denkt dat media in dit vraagstuk een belangrijke rol spelen: we gaan daarom op zoek naar de werking van de media op het gedrag van politici en bestuurders en de invloed van het overheidshandelen op het vertrouwen van burgers in hun overheid.

Vraag

Hoe handelt de overheid (gedrag) in haar verschillende rollen bij risico's en incidenten? Wat is de werking van de media op het gedrag? En hoe verhoudt goed gedrag zich tot vertrouwen van burgers in hun overheid?

1.2.2 Schuld en boete

Op het gebied van het functioneren van het openbaar bestuur ligt het vraagstuk van verantwoording. Er is een verschil tussen verantwoording nemen en verantwoording afleggen. “Dit nooit weer” is een symbolisch mantra dat lijkt op een vorm van bestuurlijk verantwoording nemen, het is als het ware een manier van besturen geworden waarin je toont hoe erg je het gebeurde vindt door op zoek te gaan naar maatregelen die voorkomen dat het ooit weer gebeurt. Bestuurlijk verantwoording afleggen is echter heel wat anders.

De Raad wil in dit verband ook kritisch kijken naar ‘de ramp na de ramp’: elk serieus incident wordt gevolgd door vaak meerdere onderzoeken, na de brand bij Chemie Pack werden maar liefst vijftien onderzoeken aangekondigd!

Box 2: De ramp na de ramp

De brand op 5 januari 2011 bij Chemie Pack in Moerdijk wordt onder de loep genomen door de gemeente Moerdijk, de Onderzoeksraad voor veiligheid, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, de Arbeidsinspectie, de inspectie van VWS, de inspectie van Infrastructuur en Milieu, het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding (NVBR), het waterschap, Rijkswaterstaat, het havenschap, de GGD en het RIVM. Het werk van de verschillende instanties zal uitmonden in vijftien rapporten.⁷

Wat is de toegevoegde waarde van de vele onderzoeken en hoe is effectief te leren van ervaringen elders zijn vragen die opkomen bij het fenomeen ‘ramp na de ramp’.

Vraag

Hoe zijn verantwoording in het openbaar bestuur en de vertrouwensregel van invloed op het omgaan met risico's en incidenten?

1.2.3 De waarde van risico's en incidenten

Het discours van risico's en incidenten is vaak te plaatsen in de context van ‘het gevaar voor schade of verlies’. Risico heeft daarin een negatieve connotatie in de zin van afwenden of beheersen. Maar risico kan ook vanuit een ander gezichtspunt worden benaderd. Risico stamt uit het Latijn: *risicare* betekent zoveel als durf of het kiezen van een koers die kan slagen (of falen). In de context van *risicare* is risico juist positief te kenschetsen: kansen en mogelijkheden! In de wetenschap dat je kunt verliezen, dat dan weer wel.

⁷ Bron: Novum, vrijdag 4 maart 2011, www.nieuws.nl

Daarmee is de Raad beland bij het vraagstuk van de aanvaardbaarheid van risico's. Dat gaat over de waarde die de samenleving hecht aan de bescherming die de overheid moet bieden tegen gevaren die een bedreiging vormen voor het leven, gezondheid en welzijn van mens, het milieu of materiële belangen. De discussie over wat een acceptabel niveau is van de risico's die de samenleving loopt – de *wat-vraag* -, wordt door zelden met rationele argumenten gevoerd. Daarmee blijft een belangrijk element van de *hoe-vraag*, namelijk hoe verdelen we de verantwoordelijkheid voor risico's tussen burger en overheid, verder buiten beeld.

De Raad beseft dat dit vraagstuk over verantwoordelijkheden van sociaalpsychologische aard is: kunnen wij als samenleving wel omgaan met onheil, terwijl we allemaal weten dat onheil niet structureel is op te lossen – ook niet door de overheid?

Vraag

Hoe kan de overheid het beste uitdragen wat is een aanvaardbaar niveau is van risico- en incidentaanvaarding door de samenleving?

1.2.4 Ervaringen in het openbaar bestuur

Wie wil adviseren over bestuurlijk handelen bij incidenten doet er goed aan ervaringen op te tekenen. De Raad wil bij bestuurders oogsten hoe zij omgaan met risico's en incidenten. Op voorhand weten we dat die ervaringen ongelijksoortig van aard zullen zijn, maar de Raad is ervan overtuigd dat ervan kan worden geleerd en dat die lessen een bijdrage leveren aan het handelingsperspectief op goed bestuurlijk gedrag bij incidenten.

De ervaringen in het openbaar bestuur die de Raad wil oogsten zeggen iets over het functioneren van de overheid: hoe verhoudt het openbaar bestuur zich tot risico's en incidenten en hoe groot is het probleem eigenlijk.

Vraag

Wat is te leren van ervaringen van politici en bestuurders bij het omgaan met risico's en incidenten?

1.3 Doelstelling

De Raad heeft drie doelstellingen met dit advies. In de eerste plaats stelt de Raad zich met dit advies ten doel bij te dragen aan de kabinetsvisie over de verantwoordelijkheid van de overheid voor risico's, zodanig dat het functioneren en de organisatie van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten verbetert. Als tweede wil de Raad met het advies centrale en decentrale overheden (Rijk, provincies, gemeenten) bereiken en bestuurders en politici een handelingsperspectief bieden over hoe om te gaan met risico's en incidenten. Via dit alles zou – ten derde – een bijdrage moeten worden geleverd aan het versterken van het vertrouwen van burgers in de overheid.

Het advies wil doorwerken op twee niveaus. De instrumentele doorwerking is de directe verandering van gedrag of opvattingen bij de doelgroepen van het advies (bestuurders en politici). Het tweede

niveau van doorwerking betreft een vorm van conceptuele doorwerking, waarmee wordt bedoeld op de verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen en het overnemen of het omarmen van richtinggevend begrippen (kabinetsvisie).

1.4 Risico nader verklaard

In deze inleiding is het begrip 'risico' gebruikt zonder dat daar een solide introductie aan vooraf is gegaan. Voor de meeste lezers zal het geen probleem zijn geweest om toch de inleiding te kunnen begrijpen. Het woord 'risico' kent bij de meeste van ons een natuurlijke connotatie waar begrippen als 'gevaar', 'mogelijkheid' en 'ongewenstheid' bij horen. Vanuit dat natuurlijke begrip van het woord 'risico' is het verrassend dat een eenduidige definitie van het begrip risico welke door alle deskundigen binnen het vakgebied van de (fysieke) veiligheid wordt gedragen niet bestaat.

Wie risico's echter objectief wil besturen, wil een harde meetlat hebben waaraan hij soort en omvang van een risico kan bepalen. Zeker wanneer men risico's wil normeren lijkt een objectieve maat noodzakelijk. In de verzekeringswereld hanteert men al sinds jaar en dag een simpele formule: risico is kans maal schade (in euro's). Deze formule is zeer bruikbaar voor deze doelgroep. Vanzelfsprekend blijft hier het probleem om tot betrouwbare data te komen die de kans op een bepaald type ongeval met een bepaalde financiële schade geven. De geabstraheerde versie van deze formule is in kringen van veiligheidsdeskundigen breed geaccepteerd: risico is kans maal effect. Wanneer deze formule breder wordt toegepast dan op verzekeren en de financiële schade van ongevallen die zij veroorzaken of die hen overkomen, komt de problematiek aan de orde hoe de kans en het effect te kwantificeren. Controversen over risicobeheersing zijn vaak terug te voeren op keuzes over de begrenzing van het beschouwde systeem. De discussie gaat vaak over wat nu de risicodragende activiteiten zijn, wat de schade is, welk causaal verband bewezen is en binnen welke tijd effecten moeten optreden. Het is daarom al voorspelbaar moeilijk om de gewenste waarde vrije meetlat voor risico's te ontwikkelen. De keuze voor het systeem waarbinnen het risico beschouwd moet worden is immers essentieel. Het blijkt dat in alle – behalve de simpelste – systemen de dataverzameling met veel problemen gepaard gaat. De onderzoeker heeft te maken met technische onzekerheid: zijn data zijn veelal onnauwkeurig want de beschikbare metingen zijn beperkt. Hij heeft te maken met methodologische onbetrouwbaarheid: de causale relatie tussen (kans op de) gebeurtenis en het effect is feitelijk zwak onderbouwd. Veel erger is dat de onderzoeker vaak in wetenschappelijke zin onzeker is: hij weet niet eens wat hij niet weet omdat het systeem te complex in elkaar zit om te doorgronden.

In de beleving van onderzoekers met een meer sociologische achtergrond dan de klassieke veiligheidskundige met een bèta-achtergrond, miskent de speurtocht naar een objectieve meetlat het meest belangrijke aspect van risico: namelijk dat het een subjectief begrip is. Dat maakt volgens hen dat de kwantificering van een risico, dat altijd plaatsvindt in een gebied waar emoties en waardeoordelen een grote rol spelen, van beperkte waarde is. Risicoperceptie speelt daarbij een rol: het geheel van meningen, oordelen en houding van mensen ten opzichte van risicovolle activiteiten en technologieën. Angst wordt gevoed door beperkte inzichten, maar ook door steeds meer wantrouwen ten aanzien van informatiebronnen van deskundigen en overheid. Ellen ter

Huurne en Jan Gutteling onderzochten de beïnvloeding van risicoperceptie door vertrouwen in overheidsinstanties en in de expertise van de ‘probleemeigenaren’ van potentiële risico’s, meestal industrieën: *who to trust?*⁸ Bezorgdheid of angst zijn van invloed op de risicoperceptie van mensen, dat wakkert de informatiebehoefte aan en op haar beurt stelt dat weer eisen aan de betrouwbaarheid van de overheid.

De Raad concludeert dat risicobeheersing een essentieel bestuurlijke opgave is.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt overheidshandelen in verschillende rollen nader geanalyseerd, wordt stilgestaan bij de rol van de media en wordt ook gekeken naar het aspect van vertrouwen in relatie tot overheidshandelen. Hoofdstuk 3 gaat in op het vraagstuk van verantwoording in het openbaar bestuur. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de verdeling van verantwoordelijkheden voor risico’s. Hoofdstuk 5 geeft een beeld van ervaringen in het openbaar bestuur in de omgang met risico’s en incidenten. In hoofdstuk 6 komt de Raad met conclusies en aanbevelingen.

8 Ter Huurne, 2008, p. 111-133

2. Over de overheid, de media en het vertrouwen van burgers

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard.

In dit hoofdstuk gaat de Raad na hoe de overheid handelt in haar verschillende rollen bij risico's en incidenten. Daarnaast wordt ingegaan op de werking van de media op het gedrag. Ten slotte staan we stil bij het vraagstuk hoe goed gedrag zich verhoudt tot vertrouwen van burgers in hun overheid.

2.1 Overheidshandelen in verschillende rollen

2.1.1 Nederland een risicomaatschappij?

Een nachtwakersstaat is een staat waar de overheid zich zo weinig mogelijk bemoeit met de burgers. In zo'n staat is de enige taak van de overheid in beginsel het garanderen van de veiligheid van de inwoners door het zorgen voor politie en leger. Daarnaast bestaat er een aantal wetten om de rechtsorde te handhaven. Nederland is allang niet meer te kenmerken als een nachtwakersstaat. De komst van de verzorgingsstaat in de 20e eeuw bracht een verschuiving teweeg van méér verantwoordelijkheid naar de overheid, een sterk toegenomen inmenging van de staat op cultureel, economisch en sociaal gebied. Ook bij de beheersing van risico's werd de overheid een centrale rol toebedacht. De schaal van Nederland – een klein landje aan de zee – leek dat ook toe te laten.

Een veel minder optimistische kijk op de beheersbaarheid van risico's is de stellingname van de bekende socioloog Beck over wat hij de risicomaatschappij noemt.⁹ De technologische ontwikkeling heeft een dusdanige vlucht genomen, dat zij haar eigen risico's niet meer kan beheersen. Het gevolg is dat een grote mate van zekerheid gepaard gaat met grote, nieuwe, veelal onzichtbare risico's, er is sprake van een veiligheidsparadox.

De Raad ziet in ieder geval de positieve kant van de huidige technologie: de westerse industriële samenleving is de 'schaarste voorbij'. Het lijkt erop dat de moderne mens niet langer denkt 'ik heb honger', maar denkt 'ik ben bang'. De burger lijkt niet langer met onveiligheid te willen leven en eist van de overheid meer veiligheidszorg. Op haar beurt kan de overheid de risico's waaraan de moderne samenleving bloot staat niet allemaal zelf beheersen. Dit verhaal is echter politiek en bestuurlijk onverkoopbaar en dus beloven politici en bestuurders meer veiligheid. Belofte maakt echter schuld op het moment dat het toch onvermijdelijk weer eens fout gaat.¹⁰

⁹ Beck, 1986

¹⁰ Vergelijk ROB, 2011 en Helsloot, 2007

De Raad vindt verder dat een nuancering van het werk van Beck op zijn plaats is als we de Nederlandse samenleving in 2012 beschouwen: de financieel-economische crisis van vandaag met economische groei als een schaars goed en het resulterende vraagstuk van de sociaal-maatschappelijke verdeling van schaars wordende welvaart roepen vragen op die door Beck niet geadresseerd worden. We weten immers dat een verschil in inkomen tot een verschil van wel zeven jaar in de gemiddelde levensverwachting kan leiden.¹¹

2.1.2 Overheidsinterventie gericht op risicobeheersing is onvermijdelijk

De hedendaagse samenleving kan niet zonder overheidsinmenging. Overheidsinterventie wordt aangeduid met een aparte term: beleid. Beleid verwijst naar het optreden van de overheid. Het is niet alleen een samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen, het is tegelijk ook een antwoord op een probleem. Het is een poging oplossingsgericht te handelen.

Overheidsinterventie is in onze maatschappij alom aanwezig. Er zijn verschillende motieven voor overheidsinterventie te onderscheiden. Grofweg zijn deze onder te verdelen in economische motieven (efficiency) en normatieve motieven (equity). De eerste categorie betreft rationele economische afwegingen over marktonvolkomenheden en marktfalen, kostenoverwegingen en schaal, en externe effecten. Normatieve overwegingen hebben betrekking op maatschappelijke waarden en normen zoals solidariteit, gelijkheid en rechtvaardigheid.

Inzet van beleid is een zeer gangbare reactie van de overheid op voorkomende problemen. Beleids- en bestuurskundige Arend Geul¹² zette in zijn boek over beleidsconstructie zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling uiteen. Eén daarvan noemt hij 'cosmetische oplossingen': men wekt de indruk een maatschappelijk probleem serieus aan te pakken terwijl daar bij nader inzien niets van blijkt, of men richt zijn acties op de uiterlijke verschijning van een problematiek maar laat de problematiek in objectieve zin onaangetaast. Surrogaatbeleid, symbolisch beleid, symptoombestrijding en 'schuifbeleid' – het doorschuiven of afwentelen van problemen naar andere problemlijders of beleidsactoren – zijn vier vormen van cosmetisch beleid die Geul onderscheidt. Zo beschouwd is de risico-regelreflex een plausibele overheidsaanpak met als kanttekening dat veiligheidsbeleid de neiging heeft cosmetisch beleid te zijn.

Ook op het terrein van veiligheid voert de overheid noodzakelijkerwijs (risico)beleid vanuit de genoemde motieven. En ook binnen het risicobeleid worden cosmetische oplossingen aangetroffen.¹³

11 Mackenbach e.a. in: CBS, 2009

12 Geul, 1998. Arend Geul is een Nederlandse vertegenwoordiger van het onderzoek naar het gebruik van symboliek door politici waarvan de Amerikaanse politicoloog Edelman de grondlegger is (Edelman, M.J. (1964), *The symbolic uses of politics*. Urbana, Ill: Illinois University Press)

13 Zie bijvoorbeeld Helsloot, 2007

2.1.3 Verschillende rollen van de overheid

De vorm waarin een overheidsorgaan intervenueert hangt af van de rol die zij heeft.

- Een belangrijke rol is die van *wetgever*. Wetgeving heeft tot functie bindende regels te verschaffen voor overheid en burgers, de overheidsorganisatie te ordenen en de rechtsbescherming van de burger te regelen. Als wetgever kan de overheid zich bedienen van bestuursrecht, privaatrecht en strafrecht. Zij heeft een aantal juridische middelen ter beschikking om haar beleidsdoelinden te realiseren. De overheid kan verplichtingen opleggen (ge- en verboden) of kiezen voor een verzekeringsstelsel waarin de aansprakelijkheid voor risico's is geregeld. Als wetgever heeft de overheid met haar regelgevende bevoegdheid een sterk instrument in handen om de samenleving in te richten op risico's.
- Als *beleidsmaker* is de overheid vaak bezig het bedenken van interventies gericht op het voorkómen van risico's.
- Als *uitvoerder* van een deel van die interventies moet zij in samenwerking met andere betrokkenen het bedachte risicobeleid gestalte geven.
- En tenslotte is zij als *toezichthouder* met het handhaven en naleven van regels ten aanzien van risico's.

Een rol betekent een verantwoordelijkheid en beïnvloedt daarmee het gedrag. In de rol van wetgever is het gedrag van de overheid juridisch georiënteerd op het geheel van rechtsregels en normen. In de rol van beleidsmaker wordt gekeken of interventies haalbaar en aanvaardbaar zijn. Natuurlijk wordt de vraag gesteld of het zal werken, maar die wordt meestal pas beantwoord wanneer het beleid al in uitvoering is. Uitvoerende overheidsfunctionarissen voelen de verantwoordelijkheid om het beleid 'werkend' te maken onder andere door geven en nemen met andere partijen. In de rol van toezichthouder gedraagt de overheid zich als handhaver, het met regels in de hand controleren en stimuleren van naleving.

Box 3: De plaats van toezicht in de beleidscyclus¹⁴

Uitgangspunt bij het ontwikkelen van beleidsinterventies om een maatschappelijk risico tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen of te beheersen, is dat alle maatschappelijk relevante actoren gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen. Zowel de overheid, de nalevingsplichtige instantie als de burger heeft zijn eigen rol:

- de overheid stelt de normen en regels vast en houdt toezicht op de naleving ervan;
- de nalevingsplichtige houdt zich aan die normen en regels;
- de burger is kritisch, is zich bewust van de restrisico's en maakt op basis daarvan keuzes.

Voor de vormgeving van het toezicht geldt dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van normen en regels primair bij de nalevingsplichtige ligt. Toezicht heeft slechts een aanvullende functie.

¹⁴ Leidraad objectgericht risicomangement door rijkstoezichthouders, april 2006

De Raad merkt op dat in veel reacties op incidenten het juist lijkt alsof de overheid in zijn toezichthoudende rol een primaire verantwoordelijkheid zou dragen voor het garanderen van de naleving.

2.1.4 Wat als verantwoordelijkheden niet passen bij bevoegdheden?

Een regelmatig terugkerend probleem binnen het openbaar bestuur is dat rollen en verantwoordelijkheden niet goed lijken te passen bij de bevoegdheden van overheidsorganen.

Casus: bestuurlijke verantwoordelijkheid versus bestuurlijke mogelijkheden¹⁵

Risicobron Kijfhoek

Een bijzonder risico-object in de gemeente Zwijndrecht is spoorwegemplacement Kijfhoek. Dit emplacement is van nationaal belang voor het transport van onder andere gevaarlijke stoffen via de Betuweroute. Op Kijfhoek wordt een rangeerheuveel gebruikt voor het efficiënt en snel sorteren van wagons. Doordat de wagons op zwaartekracht naar beneden rollen naar de respectievelijke opstelsporen, wordt bespaard op de inzet van locomotieven en hoeft niet elke wagon individueel te worden gerangeerd. Op 14 januari 2011 vindt op Kijfhoek tijdens het rangeren een incident plaats. Door de botsing van twee wagons ontstond een grote brand in een van de wagons die dreigde uit te breiden naar andere wagons met gevaarlijke stoffen.

Verantwoordelijkheden betrokken overheden

De gemeente Zwijndrecht heeft de taak om ongevallen op het emplacement te bestrijden. Vanuit die verantwoordelijkheid onderzocht zij wat de bestuurlijke mogelijkheden zijn om in te grijpen *voordat* een incident plaatsvindt. Die blijken beperkt te zijn. Als de gemeente wil ingrijpen is zij vooral aangewezen op indirecte instrumenten via andere partijen: de veiligheidsregio, het College van Gedeputeerde Staten, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

- De *Wet veiligheidsregio's* biedt geen mogelijkheden tot direct ingrijpen door de gemeente, wel om via het bestuur van de veiligheidsregio indirect in te grijpen, en wel specifiek door het verplicht stellen van een bedrijfsbrandweer.
- De *Gemeentewet* (artikel 175) van geeft de burgemeester vergaande bevoegdheden in geval grote ongeregelde rampen of van ernstige vrees voor het ontstaan hiervan. Deze noodbevoegdheden kunnen echter alleen aan de orde zijn in geval van acute dreiging en niet bijvoorbeeld omdat de gemeente geen vertrouwen heeft in bepaalde bedrijfsvoeringsaspecten.

15 Gemeente Zwijndrecht, 2011

- Het College van Burgemeester en Wethouders is bevoegd gezag voor het emplacement voor zover het de vergunningverlening betreft ingevolge de *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (Wabo). Het overgangsrecht ingevolge de Wabo in combinatie met de vorming van de Regionale Uitvoeringsdiensten zorgt voor een onoverzichtelijke bevoegdhedenstructuur. Per inrichting is er onder de Wabo niet altijd sprake van één bestuursorgaan dat alle bevoegdheden heeft. In sommige gevallen deelt het vergunningverlenend orgaan de handhavingsbevoegdheid met een ander orgaan.¹⁶ Voor het emplacement is het niet in één oogopslag duidelijk bij welk orgaan het toezicht op en de bestuursrechtelijke handhaving van de naleving van de vergunningvoorschriften ligt. Dit betekent dat niet zonder meer duidelijk is welk orgaan op grond van de Wabo de bevoegdheid en de directe mogelijkheid tot ingrijpen heeft.
- Het toezicht ingevolge de *Wet vervoer gevaarlijke stoffen* ligt bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De gemeente heeft op basis van deze wetgeving dan ook geen directe mogelijkheden tot ingrijpen.
- Bevoegdheden ingevolge de *Arbeidsomstandighedenwetgeving* liggen bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De gemeente heeft op basis van deze wetgeving dan ook geen directe mogelijkheden tot ingrijpen.

Conclusie

De gemeente heeft vrijwel geen mogelijkheden tot direct ingrijpen in de dagelijkse procesgang op Kijfhoek. Echter als een incident plaatsvindt dan moet de gemeente optreden. In dat geval kan de burgemeester gebruik maken van noodbevoegdheden op grond van de Gemeentewet. Dit instrument kan echter alleen gebruikt worden in geval van acute dreiging en dient met alle mogelijke zorgvuldigheid te worden ingezet.

Het voorbeeld van Kijfhoek maakt duidelijk dat de rollen en verantwoordelijkheden binnen het openbaar bestuur ingewikkeld verdeeld zijn en de bevoegdheden daar niet altijd direct bij lijken te passen.

Deze versplinterde rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden leiden op hun beurt snel tot fragmentatie van het openbaar bestuur: de neiging is groot om naar een andere overheid te wijzen of om vanuit een eenzijdig belang naar veiligheidsproblematiek te kijken. Dit mechanisme ziet de Raad treffend geïllustreerd in de casus van asbest op scholen die daarom wat uitgebreider zal worden behandeld.

¹⁶ Zie ook het overzicht bevoegdheden (huidige en voormalige) provinciale inrichtingen na invoering Wabo en tweede tranche Activiteitenbesluit, Kenniscentrum Infomill, Agentschap NL van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (www.infomil.nl).

Op 16 februari 2011 hield de Tweede Kamer een spoeddebat met de staatssecretaris van Milieu. Aanleiding was een uitzending van Zembla over de als dodelijk gepresenteerde gevolgen van asbest: *“Een gezondheidsrisico ontstaat als asbest vrijkomt door bijvoorbeeld zagen, breken of een brand. De asbestvezel kan bijvoorbeeld worden ingeademd (...) Asbestkanker ontstaat wanneer het asbestvezel het longvlies bereikt en gaat irriteren. De vezel doet er zo’n 20 jaar over om kanker te veroorzaken.”*¹⁷

De uitzending van Zembla ging in z’n algemeenheid over de gevaren van asbest (zonder overigens een vergelijking met andere risicobronnen), de focus van het Kamerdebat lag op asbest op scholen.

De lijn van het kamer debat laat zich als volgt in citaten samenvatten:

De berichtgevingen van Zembla: *“(...) zorgen voor onrust bij ouders, kinderen, schoolbesturen, aannemers en ook in de Kamer.”*

De Tweede Kamer voelt daarom een verantwoordelijkheid: *“Een verantwoordelijke en verstandige overheid grijpt in en zorgt ervoor dat kinderen niet in de buurt van asbest komen. Scholen asbestvrij maken is dan ook een logische eerste stap.”*

De Kamer ziet de verantwoordelijkheidsproblematiek: *“Waar ligt daarbij de verantwoordelijkheid? Ligt die taak bij de Tweede Kamer, de rijksoverheid, de lokale overheid of bij de schoolleiding zelf? Als volksvertegenwoordigers hebben wij dan ook een speciale verantwoordelijkheid. Juist omdat het emotioneel een ingewikkeld onderwerp is, past ons een zekere terughoudendheid.”*

Dat gezegd hebbend vindt de Kamer toch: *“De verantwoordelijkheid ligt bij scholen, schoolbesturen, scholenkoepels en gemeenten. Op papier ziet dat er niet slecht uit, maar wij weten allemaal dat de asbestrealiteit weerbarstig is, juist omdat er zo veel haken en ogen aan zitten.”*

En ook: *“De overheid gaat ook over de gezondheid van kinderen. (...) Wij [moeten] daar bovenop moeten zitten en (...) wij [moeten] er zo snel mogelijk voor (...) zorgen dat scholen in ieder geval inventariseren waar er problemen zijn en hoe het zit met de asbest, zodat er vervolgens stappen kunnen worden ondernomen (...) Ik sta hier voor die kleine kinderen die elke dag naar school gaan. In 75% van de scholen zit nog steeds asbest.”*

Aan de andere kant: *“We kunnen hier in de Tweede Kamer in Den Haag niet doen alsof we alles kunnen regelen, want dat kunnen we niet. De gemeenteraad in een gemeente kan het college van B&W aansturen en aanspreken op een eventueel noodzakelijke inventarisatie van een specifiek geval.”*

Maar toch: *“De gezondheid van onze kinderen is te belangrijk. Wij willen dat onze kinderen naar school gaan. De overheid is dus wel degelijk verantwoordelijk voor de gezondheid van onze kinderen.”*

17 Zembla, Asbest vrijgekomen, 15 januari 2011, minuut 6:05 tot 6:30.

En dus: “Er wordt heel gemakkelijk verwezen naar het gemeentebestuur, burgemeester en wethouders, en het schoolbestuur. Wij kennen echter complementair bestuur in Nederland. Wij hebben lagere overheden, maar ook een hogere overheid. De hogere overheid, in dit geval de rijksoverheid, is altijd verantwoordelijk voor datgene wat te maken heeft met openbaar bestuur. Gezondheid van mensen en kinderen, asbestbestrijding en asbest op scholen zijn zaken die vallen onder verantwoordelijkheid van de overheid. (...) Meermalen is verzocht om een inventarisatie, maar (...) ook meermalen is geconstateerd dat dit niet of in onvoldoende mate is gebeurd. Er wordt iedere keer een appèl gedaan op het gemeentebestuur en het schoolbestuur om die inventarisatie goed te regelen, maar telkens blijkt dat dit niet gebeurt. We kunnen blijven wijzen naar die besturen, maar het wordt nu tijd dat de rijksoverheid de kwestie naar zich toetrekt en de beschikbare instrumenten gebruikt om de lokale overheid en het schoolbestuur ter verantwoording te roepen.”

De staatssecretaris moet daarom direct orde op zaken stellen, vindt de Kamer: “Als blijkt dat de schoolbesturen nalatig zijn, moet de overheid niet alleen met de vinger wijzen, maar ook actie ondernemen. Het mag gewoon niet zo zijn dat 75% van de scholen niet weet of er asbest aanwezig is. De gezondheid van onze kinderen mag niet op het spel staan.”

De staatssecretaris (h)erkent waarmee de Kamer worstelt. Op eerdere acties van de overheid om asbest op met name wegen te saneren, ziet hij als vervolgstap ‘het proactief oppakken van de rijksverantwoordelijkheid’: “Wij kijken vooral naar de risico’s. Als je de meest risicovolle situaties in beeld hebt gebracht, kun je daar je beleid op afstemmen.”

Dan komt de staatssecretaris specifiek bij de positie van het onderwijs en de scholen: “In het primair en het voortgezet onderwijs liggen de zorg en de verantwoordelijkheid voor de schoolgebouwen toch primair bij de schoolbesturen zelf.”

Op de vraag van de Kamer aan de staatssecretaris om zijn eigen verantwoordelijkheid op te pakken, antwoordt hij: “Maar dan moeten wij heel precies vaststellen waar de verantwoordelijkheid van het Rijk begint en waar die eindigt, en waar de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen c.q. de gemeenten begint en waar die eindigt. De verantwoordelijkheid voor gebouwen, het onderhoud en de renovatie van gebouwen ligt toch echt op het decentrale niveau en niet bij ons. Er valt ook veel voor te zeggen om die verantwoordelijkheden daar te laten.”

Maar de Kamer reageert: “De staatssecretaris schuift de verantwoordelijkheid van zich af en zegt: eigenlijk ligt die verantwoordelijkheid bij de gemeenten en de scholen. Maar zo simpel ligt het niet. Wij verplichten onze kinderen naar school te gaan. Er is dus wel degelijk een rijksverantwoordelijkheid jegens kinderen en hun gezondheid.”

De staatssecretaris vindt dat:“(…) het voorkomen van asbest niet betekent dat er altijd sprake is van een risicovolle situatie. Je moet wel in redelijkheid kunnen vaststellen dat er sprake is van asbest in gebouwen; dat geldt niet alleen voor scholen, maar ook voor tal van andere instellingen. De redelijkheidsvraag is: wat kunnen schoolbesturen, inspecteurs, aannemers, of wie het dan ook zijn, vaststellen? Over deze vraag moet je in alle redelijkheid met elkaar willen discussiëren. (...) Deze vraag kun je rustig bij de VO-raad, PO-Raad en de gemeenten op tafel leggen.”¹⁸

Het spoeddebat resulteerde in een motie waarin de Tweede Kamer de wens uitte dat alle schoolgebouwen vóór juli 2012 op asbest zijn geïnventariseerd.¹⁹ Vervolgens heeft de staatssecretaris van Milieu in mei 2011, samen met de VNG, PO-Raad en VO-raad, alle scholen uit het basis- en voortgezet onderwijs, alle schoolbesturen en alle gemeenten van Nederland benaderd en verzocht om hun schoolgebouwen op asbest te inventariseren. Het einddoel ligt verder dan het inventariseren van alle scholen op asbest: op basis van het asbestinventarisatierapport moet dan ook direct beslist worden over het verwijderingspad: vroeger of later moet het asbest worden verwijderd.²⁰

De casus van asbest op scholen maakt duidelijk waar het dilemma ligt als wordt gesproken over de verantwoordelijkheid van de overheid – van welke overheid? – voor een risico waaraan de maatschappij blootstaat. Niet gesproken is over het geld, te weten: wie gaat dat betalen? Met de beantwoording van het vraagstuk van de verwijderingskosten, in omvang veel groter, is door de Kamer niet eens een begin gemaakt.

Het gezegde luidt: wie betaalt, bepaalt. In het casus van asbest op scholen wordt dit adagium geschonden. Het Rijk bepaalt, maar betaalt *niet*. De rekening komt bij de schoolbesturen die de inventarisaties moeten betalen en decentrale overheden die de inspecties moeten financieren. De kosten die hiervoor gemaakt worden, moeten elders worden teruggehaald. De integrale afweging waar dat geld het beste kan worden besteed is niet gemaakt door de Kamer. Wie niet zelf hoeft te betalen is snel klaar met het nemen van elk besluit dat op een ander domein tot de beoogde verbetering moet leiden. Het besluit luidt dan: ‘doen!’. Pas wanneer het om de eigen middelen gaat, zal de vraag pregnant worden hoe het is gesteld met de doelmatige besteding van het geld. Wegtunnels voor het rijkswegennetwerk die door het Rijk worden gefinancierd zijn bijna onbetaalbaar door de eisen die gemeenten stellen aan de tunnelveiligheid. De oplossing ligt in het samenvallen van gezag en financiering.²¹

18 Tweede Kamer, Handelingen 2010–2011, nr. 53, item 6, datum vergadering: 16 februari 2011

19 Motie Koşer Kaya en Van Veldhoven, 16 februari 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 22 343, nr. 251

20 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 22 343, nr. 277

21 Vergelijk ook Helsloot, 2012

2.1.5 De noodzaak voor het openbaar bestuur om ‘tegengesteld gedrag’ te vertonen

“Niets is zeker, dat is de enige zekerheid die we hebben”, zo opende Pieter van Geel, toen staatssecretaris van VROM, in 2006 de conferentie *Omgaan met onzekerheid in beleid*. Toch wordt van bestuurders en politici verwacht dat ze besluiten nemen die omgeven zijn door grote onzekerheden, met soms ingrijpende potentiële gevolgen en aantasting van grote gevestigde belangen. Daardoor staan zij steeds voor dilemma’s en wordt van hen tegengesteld gedrag verlangd: kwade kansen moeten worden beheerst, goede kansen moeten worden gegund maar dat laatste kan alleen maar door ogenschijnlijk ‘voor onveiligheid’ te kiezen.

Bestuurders en politici lijken het dan nooit goed te kunnen doen: als zij een streng beleid voeren, worden ook zaken verboden die de bestuurders en politici best hadden kunnen laten passeren. Als bestuurders en politici aan de andere kant een inschikkelijk beleid voeren, staan ze zaken toe waar zij later mogelijk spijt van krijgen. Het ligt dan ook voor de hand dat er van vele kanten kritiek op het beleid is. Een voorbeeld. De milieubeweging neemt het graag op de koop toe als “de politiek” heel streng is en daarmee dingen verbiedt die helemaal niet zo erg zijn en maatschappij uiteindelijk ‘winst’ opleveren. Zij stelt dat je niet voorzichtig genoeg kunt zijn als het gaat om de bescherming van vitale ecologische functies. Anderen vinden dat “de politiek” niet al te veel beperkingen moet opleggen als de voordelen ervan in termen van het behoud van ecologische functies niet zo zeker is.²²

Ook bij incidenten is het verlangde gedrag tegengesteld: krachtdadig maar met bezinning. Het optreden van de burgemeesters van Alphen aan den Rijn en in Amsterdam bij het schietdrama in De Ridderhof (2011) en de zedenzaak rond Het Hofnarretje (2011) krijgt veel lof toegezwaard: eerst de slachtoffers, dan de rest van de wereld. Het gaat hier om het tonen van empathie. Maar ook hier spelen dilemma’s om toch daadkrachtig op te treden: vergunningverlening voor wapens tegen het licht houden of het vierogenprincipe invoeren in kinderopvangverblijven. De cafébrand in Volendam (2001) was een aanleiding voor verscherpte landelijke controles naar brandveiligheid in de horeca. De gebruiksvergunning werd algemeen verplicht voor cafés en enkele jaren later als overbodige administratieve last ingetrokken. Toen een vijftal balkons instortte in Maastricht (2003) verzocht het ministerie van VROM gemeenten inspecties uit te voeren op alle balkons met datzelfde systeem; dit bleek in de praktijk onrealiseerbaar en achteraf gezien overbodig: het was ‘gewoon’ een constructiefout.

22 Het voorbeeld is ontleend aan het eindverslag van de conferentie *Omgaan met onzekerheid in beleid* van 16 en 17 mei 2006

2.1.6 De rol van de overheid in het risicolandschap

Nu we een paar noties over de rol van de overheid hebben laten passeren dringt de vraag zich op: hoe groot is die rol in het risicolandschap? In Groot-Brittannië is op die vraag een antwoord gezocht door de *Risk Regulation Advisory Council* (RRAC).²³ De RRAC stelde vast dat het publiek niet altijd afwacht totdat de overheid in actie komt bij risico's en incidenten: mensen hebben hun eigen bezorgdheid, belangen en oplossingen. De overheid is slechts één van de actoren in het risicolandschap – en lang niet altijd de belangrijkste. De maatregelen of oplossingen die de overheid voorstaat zijn ook niet de enige. Dat betekent dat beleid maken neerkomt op schieten op een bewegend doel. En de oplossingen van de overheid is in het grotere geheel van het risicolandschap een zoveelste factor. Wat vaak niet wordt onderkend, is dat de maatregelen van de overheid nooit ééndimensionaal zijn in hun uitwerking: mensen passen zich erop aan, omstandigheden veranderen, gevolgen zijn onbedoeld. Voor de RRAC leidde dit tot het inzicht dat de overheid grote oplossingen én oplossingen voor de lange termijn maar het beste kan vermijden. 'Niets doen' is daarmee ook een nadrukkelijk te overwegen beleidsoptie.

2.2 Over de relatie tussen overheid en media

2.2.1 Medialogica: het rapporteren van media over de overheid

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) ging in zijn advies over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek uit 2003 in op de medialogica waaraan het publieke domein onderhevig is.²⁴ De medialogica houdt journalisten en politici gevangen in een *prisoner's dilemma*: omdat iedereen eraan meedoet kan niemand zich eraan onttrekken. De opkomst van de medialogica kan niet worden losgezien van de neergang van andere logica's: die van de politieke partij, de zuil, de vaste achterban, de omroeplogica. Het optreden van medialogica heeft zowel positieve als negatieve gevolgen. Positief is dat de media functioneren als 'waakhonden van de democratie' en berichtgeving op maat brengen voor burgers. Daarmee vervullen de media een essentiële rol in de democratie. Aan de negatieve kant staat daar echter tegenover dat het publieke debat door haast en concurrentie slordig wordt en zich fixeert op schandalen en de korte termijn. Zo kan maatschappelijk cynisme ontstaan en een verlies aan maatschappelijk vertrouwen in zowel politiek als media.

De ontwikkeling van medialogica valt op zich niet te keren zo constateerde de RMO al. Er zijn fundamentele grondrechten en waarden in het geding die de overheid dwingen terughoudend te zijn met betrekking tot interventies in de wijze waarop media opereren, zelfs al is dat op aspecten zoals beschreven suboptimaal. Toch zijn er naar de mening van de RMO drie strategieën mogelijk waarmee tegenwicht kan worden geboden tegen de negatieve gevolgen van de medialogica. In de kern houdt dit in dat de overheid de randvoorwaarden voor vrije nieuwsmedia actief bewaakt,

²³ Vergelijk de lezingen die Donald Macrae over dit onderwerp in Nederland hield tussen 2010 en 2012

²⁴ RMO, 2003

dat de media zich nadrukkelijk publiek verantwoorden en dat de rol van burgers door *empowerment* wordt versterkt.

2.2.2 Onder ons: politici, journalisten en voorlichters

Over de relatie tussen pers en politici is al het nodige geschreven. Politiek en parlementaire journalistiek mengen met elkaar in de sociëteit van Nieuwspoor. Voor wie niet bekend is met het Haagse: dit is een besloten club met meer dan tweeduizend leden; politici, journalisten, voorlichters en lobbyisten.

Jean-Pierre Geelen schreef in 1998 *Het Haagse huwelijk*²⁵, over hoe politici en parlementaire journalisten samen het nieuws over de Haagse politiek maken. Willem Breedveld onderzocht in *De stamtafel regeert*²⁶ hoe politici en journalisten het publieke debat maken en breken. De strijd tussen publiek en politiek wordt volgens hem voor een groot deel uitgevochten in de media.

In 2009 kreeg de discussie over omgangsvormen tussen politici, journalisten en voorlichters een impuls door de aanstelling van een rapporteur politiek-publicitair complex. Herman van Gunsteren, emeritus hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie, en de actrice en mediatrainer Cox Habbema waren de eerste Nieuwspoorrapporteurs. Zij volgden door het jaar heen het Haagse nieuws en liepen met Haagse ‘spelers’ een dag of meer mee. Hun conclusie was dat het zo slecht nog niet ging met ‘het politiek-publicitair complex’. De vaak gehelarde ‘hypes’ bijvoorbeeld waren in hun ogen juist nuttig, omdat ze de kennis bij het publiek deden toenemen. Joris Luyendijk nam in september 2010 het rapporteurschap aan en schreef zijn bevindingen op in het boekje *Je hebt het niet van mij, maar... Een maand aan het Binnenhof*.²⁷ Zelf spreken ze van de ‘Haagse kaasstolp’ en van ‘de vierkante kilometer rond het Binnenhof’, aldus Luyendijk: politici, journalisten, voorlichters en lobbyisten die samen ons beeld van de landelijke politiek bepalen, opereren in een zeer aparte biotoop. Volgens Luyendijk moet men niet verbaasd staan over de hoeveelheid Kamervragen die uit de media worden gehaald. Opzetjes zijn niet ongewoon. Een journalist met een scoop zoekt een Kamerlid dat in zijn stuk wil zeggen dat hij Kamervragen gaat stellen omdat het een ‘schande’ is – waarmee de scoop aan gewicht wint. Luyendijk citeert Hans Wiegel: “Een Kamerlid dat iets wil weten, belt het ministerie. Een Kamerlid dat in de krant wil, stelt een Kamervraag”.²⁸

Ernst Hirsch Ballin, Philip van Praag, Frits Bloemendaal, Ruud Koole en Kees Brants schreven recent het boekje *Journalistiek en politiek in onzekere tijden*²⁹ over de veranderingen en spanningen in politiek, media en publiek, de onzekerheid over hun onderlinge relatie. De auteurs stellen dat deze relatie in vele, niet altijd even lovende, metaforen is beschreven: stekker en stopcontact, Siamese tweeling,

25 Geelen, 1998

26 Breedveld, 2005

27 Luyendijk, 2010

28 Luyendijk, 2010, p. 56-57

29 Brants e.a., 2012

latrelatie, verstandshuwelijk, hout- of zelfs wurggreep. In de afgelopen tien jaar zijn de klassieke democratische functies van media (informatie geven, een platform bieden voor expressie en openbaar debat, en kritisch controleren) onder druk komen te staan, aldus de auteurs.

De Raad concludeert in lijn met al deze beschouwingen dat de overheid zich onderdeel heeft laten worden van een ‘toeschouwersdemocratie’ die vraagt om performance en publiciteit. Media zijn in een concurrentiestrijd gewikkeld op zoek naar consument en burger. Politici en journalisten laten zich meeslepen door *fact-free politics*, terwijl de journalistiek de politiek zowel afstandelijker, als amuserender en cynischer tegemoet treedt. En de burgers zijn als kiezers aantoonbaar steeds zwevender en zwervender geworden, als consumenten van politiek en media worden zij vaak geportretteerd als ongeduldiger, wantrouwer en bozer.

Box 4: Blik van de bestuurders op media

Wat vinden bestuurders over media? De Raad legde deze vraag voor aan een aantal bestuurders die ervaring hebben met risico's en incidenten en het vergrootglas van de media. Met nuchtere resultaten. Weliswaar zijn bestuurders van mening dat media incidenten opzwepen, maar daar staat volgens hen tegenover dat het bestuur de media ook kan gebruiken.

“Je tegen mediageweld wapenen is moeilijk, je rug recht houden is het aloude devies. Overigens kan het incident van zo'n omvang zijn dat er terecht druk is vanuit de media en er een gerechtvaardigde roep om verantwoording is.”

“Het is te makkelijk om de media de schuld te geven. Als je het als bestuurder goed doet kan de media ook vóór je werken. Er bestaat geen spoorboekje over hoe je dat het beste kan doen. Het is belangrijk om open en geloofwaardig te zijn. Zorg ervoor dat je geen onwaarheden verkondigt. Het vertrouwen is dan weg als de media toch zaken vindt die je hebt achtergehouden.”

“Media zijn heel bepalend voor de beeldvorming bij een incident. De manier van omgang met de media vanaf het eerste moment is bepalend. Er wordt een grote mate van professionaliteit verlangd van de bestuurder, met name bij het duiden van de gebeurtenissen. Er moet niet zo'n vrees voor de media moet bestaan, media zijn juist heel belangrijk. Ze zijn heel goed in staat te begrijpen dat er een reflex is van het bestuur op een incident.”

“Als burgemeester kan je sturen in de beeldvorming. Media hebben behoefte aan feitelijkheden. De term crisis roept beelden op als kaarsen en kledinginzamelacties. Je kunt bewust betekenis geven door bepaalde termen wel of niet te gebruiken. De media goed ontvangen en faciliteren helpt. Door een goede ontvangst en het proactief betrekken van de media creëer je een samenwerking waardoor je de media ook voor je kunt laten werken. Op deze manier stuur je actief in de beeldvorming.”

“Nieuwe media bieden extra kansen bij incidentbestrijding om regie op de informatievoorziening te houden. Zo bieden sms-alert of Twitter een groot bereik om waarschuwingen te geven of aankondigingen te doen. Anderzijds blijven traditionele media belangrijk: vertel eerlijk wat je weet en wat je niet weet. Aan media-aandacht kleven ook risico's, in de zin dat de waardering voor de overheid sterk door de media wordt beïnvloed.”

2.2.3 Nieuwe media

Nieuwe of sociale media hebben de horizontaliserende tendensen in de samenleving versterkt, zo stelde de Raad in zijn advies *In gesprek of verkeerd verbonden?*³⁰ Via blogs, Facebook en Twitter weten mensen elkaar met hun vragen of kritiek op de overheid snel en effectief te vinden. Overheden hebben nieuwe media evenzeer snel ontdekt als een middel om snel en direct te communiceren met burgers.

Een voorbeeld van de invloed van nieuwe media op de communicatie rond een incident komt van festivalbezoeker en communicatieadviseur Stijn Pieters die zijn bevindingen over de crisiscommunicatie na het noodweer op Pukkelpop 2011 opschreef in een blog.³¹ In de eerste uren nam burgers verslaggeving de overhand. Iedereen ging met z'n allen het internet op. Betrokkenen stuurden ongenueanceerd alle informatie die ze hadden gekregen de wereld in. Pas achteraf gingen alle ogen naar de traditionele media voor samenvattingen: er was behoefte aan 'officiële' bevestigde berichtgeving. Op zo'n moment loopt de 'officiële communicatie' onmiddellijk achter de – al dan niet correct weergegeven – feiten aan.

Op Twitter werden hashtags door vele verontruste familie en vrienden gebruikt om informatie op te vragen. Het GSM-netwerk op Pukkelpop kwam al snel plat te liggen en internet werd het enige kanaal tussen het terrein en het thuisfront. Uit noodzaak leerden ouders plots over het bestaan van Twitter. Velen vonden binnen de kortste tijd iemand uit de familie- of vriendenkring die online een noodkreet kon slaan. Retweets over vermisten werden gedeeld door duizenden. Ook op Facebook ontstonden er spontane 'opsporingsinitiatieven', zoals de officiële facebookgroep *Pukkelpop Safehouse* waar mensen elkaar zochten en vonden.

Wat in de nasleep opviel, was de grote belangstelling van de pers over het gebruik van sociale netwerken. Alle online initiatieven werden uitvoerig besproken op radio en televisie. Wat Moerdijk voor Nederland was, was Pukkelpop voor België. Pieters stelde vast dat burgers bij een ramp zichzelf en anderen rond hen beredderen, met de middelen die ze hebben. Ze wachten niet op actie van overheid, hulpdiensten en betrokken organisaties. Daaruit trekt hij de conclusie dat meer dan ooit preventie aan de orde is: het wordt hoog tijd om burgers te informeren over risico's. Om op voorhand risicogerelateerde informatie en praktisch advies mee te geven: hoe

³⁰ ROB, 2012

³¹ Deze paragraaf is een bewerking van zijn blog op www.geencommentaar.net

handelen in noodsituaties? Wat zijn de informatienummers en contactmogelijkheden? Waar zijn de ontmoetingspunten?

Officiële communicatie van Pukkelpop kwam er niet alleen via de pers. Ook via de eigen website van de organisatie werd informatie uitgestuurd. Betreurenswaardig waren de websites van betrokken overheden, daar sprak men respectievelijk over de bijeenkomst van de wijksporthead, de Hasseltse quiz van 2011 en de aanstelling van de nieuwe ambassadeur van de provincie. Bij een crisis verwachten mensen informatie van de organisatie en de betrokken overheden zelf. Ze wachten niet op de persberichtgeving en zoeken actief antwoorden op hun vragen. De websites van organisatie en overheden zijn dan de eerste plek waar gezocht wordt naar informatie.

In de nasleep van de ramp werden volgens Pieters leer- en actiepunten opgesteld, en politici maakten al beloften. Sociale netwerken zijn op de kaart gezet, maar voor vele organisaties en overheden is het voorbarig om er massaal op in te zetten.

Een ander voorbeeld van de invloed van nieuwe media op incidenten is de razendsnelle en moeilijk te beïnvloeden ontwikkelingen rondom *Project X*-feesten zoals recent in Haren. Via Facebook en Twitter, maar ook door de klassieke media van radio en tv, werden heel snel mensen gemobiliseerd die ongeorganiseerd een 'verjaardagsfeest' vierden. Het gevolg: rellen en schade. De discussie gaat al snel over de vraag: wie heeft de schuld? Waren het de traditionele media, de social media, de gemeente, de politie, of toch gewoon de reischoppende jongeren zelf?

Zichtbaar is in de casus "Haren" dat media en politiek worden gedwongen een stapje terug te doen op het moment dat een onderzoekscommissie wordt gestart. Een potentieel explosief debat in de gemeenteraad wordt uitgesteld omdat men beseft dat men eerst het werk van de onderzoekscommissie moet afwachten. Dat werkt in die zin goed omdat het de neiging tot politieke afrekening dempt en de pogingen meteen aan allerlei regels te gaan morrelen smooit.

2.3 De invloed op het vertrouwen van burgers in hun overheid

De vorige paragrafen gaven een beeld van de rollen van de overheid en de rapportage van media over het overheidshandelen. Het is echter een misverstand om te denken dat de mediarapportage ook meteen bepalend is voor het vertrouwen van de burger in de overheid. In deze paragraaf grijpen we terug op eerder door de Raad benoemde factoren die dat vertrouwen van de burger (wel) bepalen.

2.3.1 Vertrouwen in de overheid³²

Vertrouwen laat zich niet afdwingen. Maar hoe ontstaat vertrouwen en als het verdwenen is, hoe komt het weer terug? De Raad heeft eerder bepalende factoren onderscheiden aan de hand waarvan vertrouwen is te operationaliseren.³³

Box 5: Determinanten van vertrouwen

Competentie gaat over kennis en capaciteiten zowel op inhoudelijk als leidinggevend gebied.

Stabiliteit is continuïteit, betrouwbaarheid en voorspelbaar gedrag.

Integriteit is de eerlijkheid en zorgvuldigheid in procedures en de behandeling van burgers.

Maar het gaat ook over onkreukbaarheid en persoonlijke integriteit, het leven naar principes.

Goede bedoelingen (benevolentia) gaat over het kiezen van de overheid voor het algemeen belang.

Transparantie is openheid, rekenschap en het verstrekken van juiste informatie.

Waardencongruentie of identificatie is de overeenstemming van belangrijke waarden en normen tussen een overheid en burgers.

Reputatie is de waardering van overheidsbestuur op grond van het gedrag en de communicatie uit het verleden.

In deze paragraaf gaan we dieper in op de factoren competentie, waardencongruentie en reputatie omdat juist deze volgens de Raad van belang zijn voor dit advies.

Competentie

Competentie is een belangrijke factor voor de overheid om vertrouwd te worden. Het voldoen aan deze factor kan het vertrouwen van negatief naar neutraal brengen. Voldoet de overheid hier niet aan, dan is geen vertrouwen mogelijk. Het is de kundige overheid die met verstand van zaken reageert op risico's en incidenten, geschikt en deskundig om iets te doen als er wat gebeurt.

Competentie in het openbaar bestuur komt niet zomaar uit de lucht vallen. Competentie is een vaardigheid, het vermogen om een handeling bekwaam uit te voeren of een probleem op te lossen. Competentie wordt vaak verkregen door ervaring. Voor goed gedrag van het openbaar bestuur bij risico's en incidenten is aandacht voor het ontwikkelen van vaardigheden minstens zo belangrijk als het uitdragen van kennis, begrippen en feiten.

³² Vertrouwen wordt hier in algemene termen beschreven. Vertrouwen is ook meer gedifferentieerd te beschouwen: een enkele bestuurder is afhankelijk van hoe andere overheden zich profileren. Deels is vertrouwen dus persoonlijk te beïnvloeden, deels is het afhankelijk van alle andere overheidsactoren.

³³ ROB, 2011.

Waardencongruentie

Positief voor het vertrouwen is wanneer de overheid dezelfde waardeopvattingen naleeft over risico's en incidenten als burgers. Dat vergt van de overheid een betekenisvolle dialoog met burgers over de waarden van risico's en verantwoordelijkheden. Dat zij aansluit bij de geldende normen en waarden die overigens veranderlijk zijn. Dat betekent dat je als overheid bewust bent van de heersende opvattingen, en dat je goed moet argumenteren waarom je bewust besluit hier tegen in te gaan. Het is ook een morele kwestie: waarom mag de overheid het risico, een kans op leed, aan een gemeenschap opleggen als die daar tegen is? We komen er in hoofdstuk 4 op terug.

Reputatie

Reputatie is een motivatiefactor, dat wil zeggen dat een 'goede reputatie' het vertrouwen van burgers in hun overheid van neutraal naar positief kan brengen. Niet zelden wordt de overheid beschouwd als "een waardeloze club die alleen maar fouten maakt."³⁴ Voor een betrouwbare overheid ligt de opgave in het bij de mensen terugbrengen van de overtuiging dat 'ze' bij de overheid niet allemaal prutsers zijn. Bestuurders moeten nastreven dat ze zo overkomen, dat mensen *niet* het idee hebben dat er wat aan de hand is met die overheid. Aan vertrouwen zit een duidelijke gedragscomponent van de overheid: aan een goede reputatie moet je langzaam bouwen, maar voor dat je het weet ben je 'm kwijt.

2.3.2 Vertrouwen in de burger

Zonder wederkerigheid blijft vertrouwen een leeg begrip. In de relatie tussen overheid en burger is het dan ook voor vertrouwen in de overheid essentieel dat zij zélf vertrouwen heeft in de burger. De Nationale DenkTank³⁵ constateert echter dat burgers een gebrek aan vertrouwen van publieke organisaties ervaren. Ruim driekwart van de Nederlandse burgers voelt zich verantwoordelijk voor de maatschappij. 65% geeft aan meer vertrouwen te willen krijgen van de overheid. 75% van de Nederlandse burgers ervaart te veel en inadequate regels en controle. Ook de WRR laat in zijn rapport *Vertrouwen in burgers*³⁶ zien dat overheidsvertrouwen niet vanzelfsprekend is. De overheid mist de aansluiting op de samenleving, wat heeft geleid tot teleurstellende resultaten van de inspanningen om burger meer te betrekken bij beleid. De kunst van burgerbetrokkenheid is gelegen in het op de juiste wijze uitsteken van een helpende hand: *loslaten als het kan, maar sturen wanneer dat nodig is*, aldus de WRR.

Ook bij risicobeleid speelt de wederkerigheid van vertrouwen tussen overheid en maatschappij die bestaat uit burgers en bedrijven.

34 Eenhoorn, p. 31-33

35 Nationale DenkTank, 2010

36 WRR, 2012b

2.4 Tussenconclusie

Tijd voor een eerste tussenconclusie. In dit hoofdstuk beschouwde de Raad verschillende rollen van de overheid bij risico's en incidenten, de fragmentatie van bestuursverantwoordelijkheden en het – vaak tegengestelde – gedrag dat van het bestuur wordt gevraagd. Ervaring uit het buitenland leiden tot het inzicht dat de overheid in het risicolandschap maar één van de vele spelers is. Beleid is als schieten op een bewegend doel en nooit ééndimensionaal in z'n oplossingsrichting. Deze eerste bevindingen leiden tot de conclusie van de Raad dat de overheid zich bewust moet zijn van de verschillende rollen die zij aanneemt, dat die rollen verschillend gedrag vergen en dat met de inzet van maatregelen na een incident voorzichtig moet worden omgegaan: het is vaak niet wat het eerste opkomt dat het beste is. Verantwoordelijkheid nemen voor een maatschappelijk probleem is verleidelijk – de casus van asbest in scholen maakt dat duidelijk –, maar leidt tot rolverwarring: bestuursbevoegdheden en -verantwoordelijkheden horen in één hand, net als taakuitvoering en geld. En wat het voorbeeld van asbest in scholen ook duidelijk maakt is de valkuil waar politiek en bestuur in dreigen te vallen: de overheid die uitstraalt '*uw probleem lossen wij op*'. Dat verkeerde beloftebeeld leidt tot overvraging van de overheid. Langzamerhand zijn we tot de ontdekking gekomen dat de overheid dat niet alleen kan. Een vergelijkbare conclusie trok de WRR onlangs: hedendaagse vraagstukken over maatschappelijke ordening dienen eerder benaderd te worden vanuit de vraag wat de overheid *kan* doen, dan vanuit de vraag wat zij *moet* doen.³⁷ Hier is wel een waarschuwing op zijn plaats. Overvraging moet volgens de Raad niet worden gebruikt als masker voor onderpresteren van de overheid. Want falend overheidshandelen mag niet worden weggepoetst, net zo min als handhavingstekorten en toezichtsgebreken. Bij de vraagstukken over verantwoording in hoofdstuk 3 en verdeling van verantwoordelijkheden in hoofdstuk 4 komt de Raad hier nog op terug. De Raad vraagt in het bijzonder aandacht voor het probleem van de fragmentatie van de overheid die samenhangt met dat verkeerde beloftebeeld: overheidsorganen moeten blijven beseffen dat zij, voor de Nederlandse burger, onderdeel zijn van de ene overheid.

We weten dat het handelen van het bestuur bij incidenten onder het vergrootglas van de media ligt, daar hoeft ook niks mis mee te zijn. Media krijgen van bestuurders ook heus niet altijd 'de schuld' van opgeblazen berichtgeving, vaak is er goed samen te werken, met respect voor ieders rol – dat wel. Gecompliceerd wordt het als er onzuiverheid sluipt in de publieke verantwoording via de media doordat er een cultuur is ontstaan van onderlinge afhankelijkheid tussen politici, voorlichters en journalisten. Dat leidt tot bestuurlijk niet goed handelen als gevolg van de fatale wisselwerking met de media.

Incidenten zijn sterke beeldvormers voor het vertrouwen van burgers in hun overheid, niet zozeer door wat de media schrijven maar door hoe de overheid handelt. Eenhoorn wees op mislukte optredens van de overheid die bij de burgers de indruk achterliet van 'een waardeloze club' van 'prutsers'. De Raad meent dat dat beeld is te beïnvloeden door de overheid zélf: door competent optreden, door het naleven van dezelfde waardeopvattingen als burgers hebben en door het consequent werken aan de reputatie van het openbaar bestuur. Het zijn de bepalende factoren

37 WRR, 2012a

voor vertrouwen in de overheid. De Raad concludeert hieruit dat de norm voor goed gedrag om vertrouwd te worden en vertrouwen te bevorderen, de belichaming is van de kundige overheid en het nastreven van een goede reputatie. Volgens de Raad is veiligheid bij uitstek het domein waar dit tot uiting moet komen.

Maar met goed gedrag van de overheid ben je er nog niet als het gaat om vertrouwen. Daarvoor is wederkerigheid nodig door vertrouwen te schenken aan de burger. We zullen zien dat dat vertrouwen in de burger in het domein van risicobeheersing door de overheid nog wel eens ontbreekt.

3. Schuld en boete

Schuldbelijdenis en boetedoening als enige redding voor de door zonden geteisterde menselijke ziel.

Sinds rampen als Bijlmer, Enschede en Volendam is de gevestigde politiek in de beklagdenbank terechtgekomen. De ene keer gaat het over de slechte nazorgvoorzieningen (Bijlmer), op een ander moment gaat het over nalatigheid bij het handhaven en naleven van regels. Parlementaire enquêtes en (grote) onderzoeksrapporten moeten antwoord geven op de (schuld)vraag waar de overheid heeft gefaald. In een enkel geval treden er bewindspersonen af (Schipholcellenbrand). Dit hoofdstuk gaat over verantwoording in het openbaar bestuur en de vertrouwensregel. We kijken ook naar de rol van onderzoeksrapporten en evaluaties. Wat is daarvan de invloed op de lerende overheid?

3.1 Verantwoording³⁸

3.1.1 Ministeriële verantwoordelijkheid

Het staatsrechtelijke vraagstuk van ministeriële verantwoordelijkheid³⁹ houdt in dat de Koning onschendbaar is en de minister verantwoordelijk is. De (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid bestaat sinds de Grondwetsherziening onder leiding van Thorbecke in 1848, de parlementaire controle is in de praktijk ook van toepassing op het doen en laten van staatssecretarissen.

De ministeriële verantwoordelijkheid betekent dat de minister voor al het onder zijn leiding gevoerde beleid en voor alles wat door hem en onder zijn leiding wordt verricht, verantwoordelijk is ten opzichte van het parlement. Het gaat daarbij behalve om het eigen handelen om dat van de departementsambtenaren en de ambtenaren van andere rijksdiensten en van de op rijksniveau opererende bestuursorganen en hun ambtenaren voor zover de minister daaraan leiding geeft. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is tegelijk beperkt tot wat de minister zelf doet, mag doen en wat onder zijn leiding door anderen wordt gedaan. De minister kan alleen maar leiding geven voor zover hij ook bevoegdheden heeft. Staatsrechtelijk is er geen twijfel over mogelijk dat de minister dus slechts verantwoordelijk is voor zover zijn bevoegdheden reiken. Anders gezegd:

38 Deze paragraaf is een bewerking van een bijdrage voor het Ministerie van BZK waarin hoogleraar bestuursrecht Lex Michiels nog eens helder uiteen zet wat de ministeriële verantwoordelijkheid behelst en hoe deze is gerelateerd aan interbestuurlijk toezicht (prof.mr.dr.s. F.C.M.A. Michiels, Interbestuurlijk toezicht, raadpleegbaar via www.videnet.nl).

39 Hier wordt beschreven het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het vraagstuk van verantwoording en politiek vertrouwen speelt natuurlijk ook op decentraal niveau.

geen verantwoordelijkheid en geen verantwoordingsplicht zonder bevoegdheid.⁴⁰ Andersom gaat de verantwoordelijkheid wel zover als de bevoegdheden reiken, dus waar er een bevoegdheid is, is er ook verantwoordelijkheid voor het (niet) gebruiken daarvan. Zo kan vanwege de hiërarchische relatie tussen de minister en zijn ambtenaren en de daaruit voortvloeiende 'bevelsbevoegdheid' de minister altijd worden aangesproken op het handelen van zijn ambtenaren en zijn (niet) optreden in verband daarmee.

Het parlement kan de minister altijd vragen verantwoording af te leggen. In de praktijk gebeurt dit vooral door gebruik te maken van het inlichtingenrecht (recht om vragen te stellen en daarop een antwoord te krijgen) en het geven van een politieke beoordeling van het optreden van de minister in debatten en door het indienen van moties. Het 'vragenrecht' is primair begrensd door de portefeuille van de minister. Kamerleden bevragen een minister soms echter over voorvallen of kwesties die niet of slechts indirect betrekking hebben op wat onder zijn verantwoordelijkheid valt. Op vragen die niet zijn portefeuille betreffen hoeft de minister helemaal niet (inhoudelijk) in te gaan; een verwijzing naar de bevoegde collega is dan op haar plaats. Zo lang een vraag het beleidsterrein van de minister betreft, is er evenwel geen aanleiding de vraag niet te beantwoorden. Wel moet de minister zich afvragen of hij ter zake bevoegdheden heeft. Het is namelijk niet zo dat een minister volledig bevoegd is ten aanzien van alles wat er op zijn beleidsterrein gebeurt. Op sommige beleidsterreinen, zoals bij milieu en ruimtelijke ordening, is bijvoorbeeld sprake van verregaande decentralisatie van de uitvoering. Veel bevoegdheden tot normstelling, uitvoering en handhaving liggen dan bij andere overheden en niet bij de minister. Dat de minister een vraag dient te beantwoorden (een vorm van het afleggen van verantwoording) betekent op zichzelf dus niet dat hij bevoegdheden heeft en daarom verantwoordelijk is.

Met name bij primaire taakvervulling door decentrale overheden is het van belang twee verantwoordelijkheden van de minister te onderscheiden: de zogenaamde stelselverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid voor het gebruik van eigen bevoegdheden. De eerste verantwoordelijkheid betreft het wettelijke systeem van bevoegdheden en, op hoofdlijnen, de organisatie van de uitvoering daarvan. Men spreekt ook wel van indirecte verantwoordelijkheid. De minister moet de wettelijke en financiële voorwaarden scheppen waaronder (in casu) de decentrale overheden hun uitvoerings- en handhavingstaken naar behoren kunnen vervullen. De minister is slechts verantwoordelijk voor het stelsel als zodanig; het stelsel is 'goed' wanneer de wet goed wordt uitgevoerd en gehandhaafd als individuen hun werk binnen dat stelsel naar behoren doen. Het stelsel is 'niet goed' wanneer ondanks het goede functioneren van individuen de uitvoering en/of handhaving onder de maat is. In dat geval moet de minister gebruik maken van zijn bevoegdheid een wetsvoorstel in te dienen tot wijziging van het stelsel of op andere wijze (overleg, bestuurlijke druk) de uitvoering van het stelsel op hoofdlijnen weten aan te passen. Het is overigens nog niet zo gemakkelijk om in het algemeen aan te geven tot hoe ver de stelselverantwoordelijkheid reikt en voor welke onderwerpen die bestaat. In elk geval heeft een

⁴⁰ Zie ook de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid, Steekhoudend ministerschap, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 41, p. 9.

minister zo'n verantwoordelijkheid als dat uit een wettelijke bepaling blijkt, maar soms kan ook een beleidsnota of zelfs een kamerdebat de grondslag zijn. Ook bestaat die verantwoordelijkheid uit het evalueren van wetten.

Naast de stelselverantwoordelijkheid is er de verantwoordelijkheid voor het gebruik van eigen, specifieke bevoegdheden van de minister, zoals de bevoegdheid slecht presterende ambtenaren te ontslaan en, indien die hem wettelijk zijn toegekend, bevoegdheden tot het geven van aanwijzingen aan andere overheden.

Casus: Instortende balkons

In 2003 stortten een vijftal balkons in Maastricht naar beneden. De gemeente is verantwoordelijk voor het afgeven van de bouwvergunning of de inspectie door het gemeentelijke Bouw- en woningtoezicht. De minister is verantwoordelijk voor het wettelijke stelsel van bevoegdheden en de wijze waarop de VROM-inspectie uitvoering geeft aan haar taak inhoudende het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de Woningwet. Het debat in de Tweede Kamer – het primaire debat moet natuurlijk in de desbetreffende gemeente worden gevoerd – zou dan wat de verantwoording betreft kunnen gaan over de vraag of het stelsel als zodanig wel deugt (concreet: is het wel verstandig het eerstelijns-toezicht aan gemeenten over te laten?) en of de inspectie een zodanig geringe mate van toezicht op de uitvoering door de gemeente heeft gehouden dat de minister tot op zekere hoogte medeverantwoordelijk kan worden gehouden voor wat in de gemeente Maastricht is gebeurd. Als we aannemen dat dat toezicht onvoldoende zou zijn geweest en dit nalaten in een directe relatie tot het voorval kan worden gebracht, dan roept dat de vraag op welke bevoegdheden de minister had om dit nalaten te voorkomen. Dat zal in dit geval slechts het beter aansturen van de inspectie zijn. De vraag is dan vervolgens of de minister een dergelijke professionele organisatie sterk moet aansturen. Alleen al door de breedte van het werkveld, namelijk toezicht op zo'n 450 wetten, zal de VROM-inspectie keuzes moeten maken en prioriteiten moeten stellen bij de inzet van haar toezichtscapaciteit. Politieke inmenging bij die keuze zou in elk geval niet moeten leiden tot incidentalisme en willekeur. Andere bevoegdheden heeft de minister vooralsnog niet, met name niet richting de gemeente. Het debat zou moeten zijn gericht op de vraag of het wenselijk is dat de minister meer bevoegdheden zou moeten hebben om gemeentebesturen zodanig aan te sturen dat dit soort ongelukken niet meer kunnen plaatsvinden. Deze vraag bevindt zich in het spanningsveld tussen gewenste decentralisatie en 'de kunst van het overlaten' enerzijds, en (soms noodzakelijke) centrale sturing anderzijds. Dit deel van het debat heeft echter niets meer met het afleggen van verantwoording te maken. De specifieke bevoegdheden om verantwoording over af te leggen heeft de minister immers niet: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid en geen verantwoordingsplicht.

3.1.2 De vertrouwensregel

De vertrouwensregel houdt in dat een minister (of staatssecretaris) slechts in functie kan blijven zo lang hij het vertrouwen van de meerderheid van het parlement geniet. Zodra hij dat vertrouwen verliest, dient hij af te treden. Een bewindspersoon kan om tal van redenen het vertrouwen van (de meerderheid van) het parlement verliezen. Een voor de hand liggende en belangrijke reden is het niet bevredigend afleggen van verantwoording, maar ook als wel volledig en naar tevredenheid van de Kamer verantwoording is afgelegd, kan het vertrouwen worden opgezegd. Er zijn in feite geen beperkingen aan de mogelijkheden voor de Kamer het vertrouwen op te zeggen. Het betreft een puur politieke beoordeling.⁴¹

3.1.3 Relatie tussen ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel

De ongeschreven staatsrechtelijke vertrouwensregel is een krachtig instrument om de verantwoordingsplicht te sanctioneren. De verantwoordingsplicht bestaat evenwel los van deze sanctie. Een bewindspersoon die in een bepaald geval zeker meent te zijn van indiening van een door de meerderheid gesteunde motie van wantrouwen, schendt dan ook geen staatsrechtelijke regel door al voor het debat op te stappen. Dat eerst verantwoording zou moeten worden afgelegd, suggereert een te strikt verband tussen ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel. Hooguit zou men kunnen zeggen dat zolang de Kamer geen motie van wantrouwen of afkeuring heeft aanvaard, het niet helemaal zeker is dat de bewindspersoon niet meer het vertrouwen geniet. Ook een wel bepleite beperking van de noodzaak tot aftreden tot die gevallen waarin de minister persoonlijk iets valt te verwijten, is staatsrechtelijk onzuiver. Zolang de Kamer vindt dat een minister niet hoeft af te treden omdat hem persoonlijk niets te verwijten valt, is dat een politiek feit, maar de Kamer heeft de vrijheid een andere keer ondanks het ontbreken van een persoonlijk verwijt een bewindspersoon heen te zenden. Dit is van belang omdat de ministeriële verantwoordelijkheid niet beperkter moet worden opgevat dan de bevoegdheden die de minister heeft. Een beperkt gebruik van de 'vertrouwensregelsanctie' heeft geen gevolgen voor de reikwijdte van de verantwoordingsplicht. Anderzijds kan de Kamer een minister zelfs naar huis sturen indien zij hem ergens voor verantwoordelijkheid houdt terwijl hij terzake geen bevoegdheden heeft. Dat die reden staatsrechtelijk onzuiver is (immers: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid), doet niet af aan de politieke bevoegdheid van de Kamer zich aldus op te stellen. Maar een minister zou zelf geen verantwoordelijkheid moeten nemen waar hij geen bevoegdheid heeft.

41 Zie ook de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid, Steekhoudend ministerschap, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 41, p. 13-15

3.2 Barbertje moet hangen

Bij risico's en incidenten houdt verantwoording in dat de bestuurder alle vragen van de volksvertegenwoordiging beantwoordt. Maar vanuit het strafrecht lijkt in het staatsrecht geslopen dat straf vastzit aan een delict. Dit terwijl er vaak geen direct verband is met een calamiteit; die kan groot zijn, maar hoeft niet het vertrouwen in de bestuurder aan te tasten. Het omgekeerde is ook mogelijk: een klein incident kan schade aan de betrouwbaarheid van de bestuurder aanrichten wat kan leiden tot aftreden.

De moraal van schuld en boete past in het denken van rechtsfilosofe Marjolijn Februari⁴² over moraal en rechtvaardigheid: vroeger werd moraal beschouwd als een richtsnoer, een set van overtuigingen en normen die ons helpt het goede te doen. Zij stelt dat in de moderne tijd dat anders is, moraal wordt louter nog gezien als maatstaf voor oordeelsvorming achteraf. Wat vroeger het lot was is nu onrechtvaardig. Dat leidt ertoe dat het openbaar bestuur – anticiperend op het oordeel dat achteraf zal volgen – meer bezig is met maatregelen om de gevoelde rechtvaardigheid te herstellen, dan met het zo goed mogelijk inrichten van de samenleving op risico's en incidenten.

3.2.1 De betekenis van onderzoek

Wanneer er iets ergs is gebeurd stellen overheden bijna altijd onderzoek in. Niet één onderzoek, zo weten we na de Hercules-ramp, Enschede of Volendam uit ervaring, maar vaak meerdere. Het voorbeeld van Moerdijk spreekt boekdelen: vijftien onderzoeken maar liefst. Onderzoek volgt overigens vaak uit een wettelijke bepaling. Zo is het de wettelijke taak van de Onderzoeksraad voor veiligheid om te onderzoeken en vast te stellen wat de (vermoedelijke) oorzaken zijn van voorvallen⁴³ of situaties waarbij burgers voor hun veiligheid afhankelijk zijn van de overheid, bedrijven of instellingen.

Het doel van de onderzoeken is meestal tweeledig: analyseren wat mis ging en lessen formuleren opdat het voortaan beter gaat. Daarnaast speelt vaak mee dat onderzoek maatschappelijke onrust moet wegnemen. Maar leert de overheid wel van onderzoekscommissies? Hans de Bruijn vroeg zich dit af in zijn essay *Een gemakkelijke waarheid*⁴⁴ en kwam tot de volgende inzichten. Onderzoekscommissies gaan grondig te werk, het feitenrelaas van is altijd weer indrukwekkend in zijn omvattendheid en gedetailleerdheid. Na het feitenrelaas volgen interpretatie en betekenisgeving van de feiten. Het is deze betekenisgeving die De Bruijn nader bekijkt en daarin patronen aantreft. Zo moet er altijd een eenduidige verklaring worden gevonden, maar het redeneerschema kan verschillen:

42 Verslag symposium De risico-regelreflex in het openbaar bestuur, 13 april 2011

43 Wat een voorval is, is wettelijk omschreven: een gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen (artikel 1, eerste lid, onder f, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid).

44 De Bruijn, 2007

- a. Er is iets ergs gebeurd, regels zijn overtreden, er zouden minder slachtoffers zijn gevallen als er beter zou zijn samengewerkt en volgens wet- en regelgeving zou zijn gehandeld. Op deze causale betekenisgeving volgt in de regel een hard oordeel.
- b. Er is iets ergs gebeurd, regels zijn overtreden, de vraag is *waarom*? Deze contextuele betekenisgeving zoekt naar verklaringen, bijvoorbeeld gebrekkige regelgeving, de bijzonderheid van de situatie of de veelheid aan betrokken organisaties. Meestal volgt een mild oordeel.

Wie de vraag naar het *waarom* niet stelt, weet niet wat de dieperliggende oorzaken zijn voor het gedrag van organisaties en individuen: informatie asymmetrie, afhankelijkheid van andere spelers, dilemma's, hoge kosten van gewenste gedrag, etc. Een voorbeeld van een evaluatie naar het waarom is de studie van Menno van Duin en Pieter Tops e.a. naar aanleiding van het schietdrama in Alphen aan den Rijn. Daar draaide het om de vraag: *wat is er te leren van de dilemma's die speelden?*⁴⁵

Een ander patroon is dat alle aandacht uitgaat naar wat mis is gegaan. Maar wie vergelijkt zal zien dat in andere gevallen er *niet* iets mis is gegaan: van de 100 keer handhaving ging het 99 keer goed. Een derde patroon is wat De Bruijn noemt de aanbeveling *à contrario*: er is niet of te weinig gehandhaafd, dan is de aanbeveling gericht op meer handhaven; wordt te weinig informatie gedeeld, dan moet er meer informatie worden gedeeld. Het zijn het soort aanbevelingen dat leerprocessen blokkeert omdat ook hier niet de oplossing wordt geboden *waarom* iets mis ging.

3.2.2 Leren van onderzoek

Leren van onderzoek past bij een lerende overheid. De WRR bracht hierover rapport uit⁴⁶ en op het werkprogramma van de WRR prijkt inmiddels het project *Lessen van evaluaties*: heeft onderzoek wel altijd gebracht wat ervan werd verwacht welke rol speelt evaluatie tegenwoordig in de wereld van politiek en bestuur? Evaluaties dienen diverse functies; sommige zijn vooral bedoeld om verantwoording af te leggen, andere zijn meer gericht op het trekken van lessen, en soms hoopt men ook dat onderzoek 'hoe dit kon gebeuren' kan helpen een pijnlijke gebeurtenis te verwerken. De verschillende doelen van evaluatie kunnen op gespannen voet met elkaar staan: leren van fouten loopt uit op een politieke afrekening, een sterke afrekencultuur en het beeld dat de overheid het nooit goed doet. Voor de legitimiteit van de overheid is dat niet gunstig, net zomin als voor politieke reputaties. Zo ontstaat het risico dat onderzoek en evaluatie zélf onderwerp worden van gedrag en gedrang, zoals het sprekende voorbeeld van het onderzoek van de commissie Davids naar de Nederlandse besluitvorming om de Amerikaanse inval in Irak politiek te steunen.

Ook bij Pukkelpop 2011 werd de vraag gesteld: 'Had dit voorkomen kunnen worden?' De publieke opinie en de media gingen op zoek naar de antwoorden: wat had de organisatie kunnen doen om de festivalgangers te vrijwaren van schade? Had de overheid het festival wel mogen laten doorgaan? Had de brandweer de tenten wel goedgekeurd? Hadden de organisatoren waarschuwingen van de meteorologen (code oranje: hagel en zware rukwinden mogelijk) genegeerd of verkeerd

⁴⁵ Van Duin e.a., 2012

⁴⁶ WRR, 2006

geïnterpreteerd? Was het nu beter voor het verwerkingsproces om het festival stop te zetten of het juist te laten verdergaan? Maar na het incident op Pukkelpop 2011 constateerde men in Vlaanderen toch vooral dat het een geval van noodweer was.

Wat bieden deze inzichten over de veelheid van onderzoeken en de werkwijzen van onderzoekscommissies aan handvatten? Hoe kan er wel worden geleerd? Het antwoord ligt eigenlijk verrassend voor de hand: terugkijken vanuit de gebeurtenis en vooruitkijken met de ogen van de spelers, die in de gegeven omstandigheden moesten handelen. Het biedt een rijk onderzoeksbeeld op en behoedt ons voor simpele aanbevelingen. Aanbevelingen moeten recht doen aan de context van de gebeurtenis en ruimte bieden voor vergelijkbare gevallen. Soms ook moet de simpele conclusie kunnen zijn dat er geen zinvolle aanbeveling te geven is na een onderzoek: kosten en baten van aanbevelingen moeten immers wel met elkaar in verband staan.

3.2.3 Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid

Sommige (nieuwe) risico's blijken niet of nauwelijks verzekeraar te zijn, alleen al omdat de risico's niet goed kunnen worden ingeschat (denk aan de winning van schaliegas). Andere risico's zijn ongedacht (vergelijk de ineenstorting van het financiële stelsel). Maar er zijn ook risico's waarvoor het aansprakelijkheidsrecht uitkomst kan bieden. De WRR beschreef in zijn advies over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid⁴⁷ uitvoerig de perspectieven op risico's en incidenten in het licht van schadevoorziening. Voor de WRR was het een aanknopingspunt om de verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid te herijken: hoe kan verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven worden belegd, wat kan van burgers worden verwacht en wat is de rol van de overheid waren de vragen die de WRR beantwoordde.

De Raad ziet hier het thema van de wederkerigheid van vertrouwen in terugkomen: wie als maatschappelijke actor een activiteit wil ontplooiën moet in hoge mate vertrouwd worden. De andere zijde van de medaille is dan ook een hoge mate van (risico)aansprakelijkheid. Dit kan pas werken als deze aansprakelijkheid ook adequaat verzekerd is. Op dit punt kan de overheid in haar regelgevende rol een belangrijke betekenis hebben terwijl juist minder toezicht nodig is.

47 WRR, 2011

Het huidige bouwtoezicht kent, zo stelt onder andere de commissie Dekker⁴⁸, een slechte verhouding van kosten en baten. Het is daarom gewenst te komen tot een andere vorm van garandering van de bouwkwiteit.

Op grond van een rechtssociologische beschouwing van onder andere regelingen voor aansprakelijkheid in andere domeinen dan de bouw en in andere landen specifiek voor de bouwsector wordt in een recent onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK betoogt dat een regeling voor risicoaansprakelijkheid voor bouwende partijen de rol van het huidige bouwtoezicht zou kunnen overnemen vanuit het oogpunt van tenminste een gelijkblijvende preventieve werking.⁴⁹ Een verplichte aansprakelijkheidsverzekering is hierbij noodzakelijk. Actief toezicht op complexere bouwwerken zal dan door of namens de verzekeraars worden uitgeoefend. Voor minder complexe bouwwerken als woningen zal waarschijnlijk een omslagstelsel ontstaan met een bonus-malus regeling die ook een zeker preventief effect heeft maar tenminste een adequate vergoeding van de schade van bouwfouten (waaronder alle afwijkingen van het Bouwbesluit vallen) garandeert. De kosten voor de bouwsector zullen dan met enkele procenten toenemen, maar voor de 'kopers' van bouwwerken zal dit verschil kleiner zijn omdat op dit moment in de praktijk onverhaalbare schade door bouwfouten wel vergoed zal worden. De positie van gebruikers van bouwwerken wordt daardoor veel sterker.

Een alternatief is een verplichte verzekering per bouwwerk. De onderzoekers denken dat dit waarschijnlijk zelfs tot een betere preventieve werking leidt dan in het huidige stelsel omdat verzekeraars in dit nieuwe stelsel na schades bouwbedrijven aansprakelijk kunnen stellen hetgeen een extra preventieve prikkel zal zijn.

3.2.4 De vrees voor aansprakelijkheid

Een andere invalshoek van het aansprakelijkheidsrecht en aansprakelijkheidsverzekering is de toenemende druk van een claimcultuur die kan leiden tot maatschappelijk ongewenst gedrag. Wordt de overheid belaagd door burgers, instellingen en bedrijven die de gevolgen van allerlei onheil willen afwentelen op de overheid? Dat was één van de vragen die aan de orde kwamen in het onderzoek uit eigen beweging dat de Nationale ombudsman startte naar de wijze waarop de overheid omgaat met schadeclaims.⁵⁰ Tegen het licht van juridisering van de samenleving en van de relatie tussen burger en overheid, stelde de ombudsman vast dat de juridische weg de overheid houvast biedt in het omgaan met schadeclaims, enerzijds vanuit het principe dat daarmee willekeur en ongelijkheid wordt tegengegaan, anderzijds vanuit het argument van het streven naar verantwoorde besteding

48 Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 2008

49 Helsloot en Schmidt, 2012

50 Nationale ombudsman, 2009/135

van gemeenschapsgeld en het tegengaan van ongerechtvaardigde claims. De overheid gaat wat dat betreft terecht niet gauw over tot een betaling zonder rechtsgrond en zal daarom niet scheutig zijn met erkenning van aansprakelijkheid. De WRR nuanceert dit beeld: weliswaar is de overheid niet scheutig is met de erkenning van aansprakelijkheid, maar ze doet wel vaak zonder rechtsgrond aan onverplichte nadeelcompensatie.⁵¹

Anderzijds plaats dit de overheid in de lastige positie dat het zeer zichtbare menselijk leed bij mediagenieke incidenten roept om gebaren die niet passen bij het uitgangspunt van gelijke behandeling van alle slachtoffers van ziekten of kleine incidenten in onze maatschappij. Diezelfde ombudsman vond het bijvoorbeeld gewenst dat de voormalige ministers van Volksgezondheid en Landbouw excuses zouden maken voor het overheidsoptreden rond de Q-koorts aan de door chronische Q-koorts getroffen slachtoffers van die uitbraak. Het verweer van de voormalige minister van Volksgezondheid dat hij hier niet anders kon handelen dan richting slachtoffers van welke ziekte dan ook, werd niet erg gewaardeerd.⁵²

3.2.5 Strafrechtelijke aansprakelijkheid?

In de vorige paragrafen onderzochten we de betekenis van verantwoording, onderzoek en aansprakelijkheid in het openbaar bestuur. De meningen zijn verdeeld of deze varianten van rekenschap volstaan, is misschien strafrechtelijke verantwoording een goed idee? De Raad denkt daar genuanceerd over. In 2006 zette hij in een advies aan de ministers van Justitie en BZK uiteen wat zijn standpunt is ten aanzien van strafrechtelijke aansprakelijkheid van bestuurders en ambtenaren.⁵³ De Raad was van mening dat de strafrechtelijke immuniteit voor overheidsorganisaties bij het uitoefenen van een overheidstaak moet blijven bestaan. Het heeft geen zin om overheidslichamen via het strafrecht te laten veroordelen tot het betalen van boetes aan de Staat. De strafrechtelijke immuniteit van overheidslichamen moet zich echter niet uitstrekken, en strekt zich ook niet uit, naar politieke bestuurders en ambtenaren die als individu

51 WRR, 2011, p. 69 e.v.

52 Vergelijk berichtgeving Omroep Brabant, 24 april 2012, www.omroepbrabant.nl

53 ROB, 2006

bewust betrokken zijn geweest bij het plegen van strafbare feiten.⁵⁴ De Raad voegt hier aan toe dat toepassing van het personeelsrechtelijke instrumentarium het mogelijk maakt dat een aantoonbaar niet goed handelende ambtenaar een gepaste behandeling krijgt.

Ten aanzien van het bestuur benadrukte de Raad dat publiekrechtelijke rechtspersonen, bestuurders en ambtenaren een voorbeeldfunctie hebben als het aankomt op het naleven van de regels. Integriteit moet tot uitdrukking komen in zorgvuldigheid en verantwoordelijkheid. Dit geldt ook ten aanzien van de politieke en interbestuurlijke controle. Het gaat daarbij om het morele leiderschap waarin de bepalende factoren van vertrouwen samenkomen.

3.3 Toezicht, regeldruk en handhaving

In paragraaf 2.1.3 stipte we de rol van de overheid als toezichthouder aan. In deze paragraaf gaan we hier iets dieper op in omdat tijdens en direct na incidenten de blik vrijwel altijd (ook) wordt gericht op toezichthouders. De vraag wordt dan gesteld in welke mate toezicht heeft bijgedragen aan het ontstaan of ontwikkelen van het incident: waar was het toezicht? Tegelijkertijd vragen politiek en samenleving steeds vaker om meer toezicht en betere naleving van bestaande regels.

Toezichthouders zijn onderdeel van het risicolandschap zoals beschreven in paragraaf 2.1.6. Zij staan in interactie met een veelheid van actoren die allen een verwachting hebben wat de toezichtfunctie moet bijdragen aan de beheersing van risico's in 'vredestijd' of bij incidenten in 'oorlogstijd'. De politiek ziet toezicht als oorzaak ('falend toezicht') of als oplossing ('meer toezicht'). De media verwacht antwoorden op vragen als 'hoe heeft het zo kunnen komen?', 'waarom wist de minister – lees zijn inspectie – dit niet?' of 'waarom wist de inspectie dit al lang, maar deed niets, greep niet krachtig in?' De burger wil niet meer toezicht, maar betere naleving van bestaande regels. Bedrijven en instellingen gebruiken inspecties als afleidingsmanoeuvre: 'we zijn er niet op gewezen dat deze praktijk niet voldoet aan wettelijke kaders'. Beleidsmakers op departementen zetten toezicht in als maatregel, maar ook als stoplap in plaats van duidelijke regels: de inspectie moet in overleg met maatschappelijke spelers bepalen hoe de (open) norm moet worden ingevuld. De minister gebruikt

54 Omgekeerd kan onderscheid worden gemaakt naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van uitvoerende ambtenaren bij algemeen toezichtsfalen versus concreet (specifiek) toezichtsfalen. Het algemeen toezichtsfalen kan zich manifesteren op deelgebieden wanneer een gemeente bijvoorbeeld hoge prioriteit geeft aan de controle op de naleving van het drugs- en coffeeshopbeleid, maar lage prioriteit geeft aan het naleven van de brandveiligheidsregels. Uitvoering geven aan de lage prioriteit op brandveiligheidsregels zal in dat geval onder 'uitvoeringgeven aan een publieke taak' kunnen worden geplaatst. Breekt desondanks ergens een gevaarlijke brand uit omdat de brandveiligheidsregels niet goed zijn nageleefd, dan kan dat de controlerend ambtenaar in principe niet worden verweten. De keuze om bepaalde risico's in de gemeente voorrang te geven boven andere risico's kwamen immers in een democratisch gremium tot stand, hetgeen in de rechtspraak als zodanig wordt gerespecteerd. Vergelijk Wouter Jong, www.burgemeesters.nl/files/File/Crisisbeheersing/docs/20070921.pdf.

toezicht als belofte: ‘ik stuur m’n inspectie op af’, ‘ik laat m’n inspectie in beeld brengen hoe het er in de sector/branche voor staat’.

Regeldruk is een serieus probleem. “Bij incidenten zoals de branden in Volendam en Moerdijk, en nu de financiële crisis, klinkt al snel de roep om regels”, aldus Jan ten Hoopen, voorzitter van het Adviescollege toetsing regeldruk.⁵⁵ De Commissie Regeldruk Bedrijven van MKB-Nederland deed in 2010 het verzoek aan het toenmalige nieuwe kabinet om een ‘afkoelingsperiode’ in te stellen voor regelgeving na incidenten.⁵⁶ Het coalitieakkoord van het Kabinet Rutte voorzag in een aanpak die ertoe moest leiden dat administratieve lasten en regeldruk voor bedrijven in 2012 ten opzichte van 2010 met 10% dienen te zijn afgenomen.⁵⁷ Algemeen wordt verondersteld dat de Nederlandse samenleving gebukt gaat onder toenemend aantal regels.

Meer regels veronderstelt ook meer toezicht en handhaving. De verantwoordelijkheid van de handhaving verschuift daarmee in toenemende mate naar de overheid, terwijl de burgers en bedrijven meer calculerend gedrag gaan vertonen. Tegelijkertijd is toezicht eindig: toezichtskosten moeten worden ingeperkt, de kosten van toezicht mogen niet stijgen, ‘het toezicht’ moet efficiënter samenwerken. Dat stelt de overheid voor keuzes ten aanzien van de organisatie van handhaving en controles. Het is immers onmogelijk achter iedere boom een controleur te zetten.

3.4 Tussenconclusie

De staatsrechtelijke principes van verantwoording en vertrouwen vragen om zuivere toepassing. Een onderpresterende overheid moet ter verantwoording worden geroepen, maar alleen als er sprake is van een bevoegdheid van het bestuur: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. De Raad vindt dat het antwoord op de vraag of er van onderprestatie sprake is niet moet worden gegeven door onderzoekscommissies, maar door de volksvertegenwoordiging: de Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad. Dat pleit voor een onderzoeksopzet naar de feiten, niet naar de fouten. Zo hoort het ook in de staatsrechtelijk zuivere toepassing van het vraagstuk van verantwoording:

55 FORUM #20/03.11.11, bron: www.vno-ncw.nl/regeldruk

56 MKB Servicedesk: Commissie Regeldruk Bedrijven pleit voor gelijke regeldruk, bron: www.mkb servicedesk.nl

57 Regeerakkoord VVD-CDA, Vrijheid en verantwoordelijkheid, p. 12

Eerst de feiten

In een verantwoordingsstelsel is het cruciaal dat de controleur over de informatie beschikt die nodig is om de afgelegde verantwoording op zijn intrinsieke waarde te beoordelen. Zonder goede informatie is geen echte beoordeling mogelijk. Zonder een echte beoordeling van een situatie is er geen echte beoordeling van het handelen of nalaten van een minister mogelijk. Daarom is het zorgvuldig vaststellen en bespreken van het feitencomplex van essentieel belang. Dat eerst de feiten moeten worden vastgesteld is niet alleen een kwestie van intrinsieke logica die voor elke verantwoorde beoordeling geldt. Bij de ministeriële verantwoordelijkheid zijn hiervoor nog aanvullende redenen. Een echte beoordeling in een gecompliceerde werkelijkheid vraagt om zorgvuldige vaststelling van het feitencomplex. De ingrijpende gevolgen die de beoordeling op grond van het feitencomplex kunnen hebben, maken dit ook tot een eis van zorgvuldigheid. Het verschaffen van goed inzicht in de feitelijke situatie is dan ook de allereerste verantwoordelijkheid van een minister die verantwoording aflegt. Het is een essentieel onderdeel van zijn staatsrechtelijke plicht om verantwoording af te leggen. In de praktijk wordt deze feitenfase soms als aparte fase te weinig onderscheiden. Te vaak loopt deze fase door de fase van oordeelvorming en beoordeling heen. De wens om snel een politiek oordeel te geven is sterk ontwikkeld. Dat miskent echter de kern van de controlefunctie. Die kern is het toezien op het functioneren van de overheid en het waar nodig bijsturen. Het feitencomplex vormt het fundament van het verantwoordings- en vertrouwensstelsel. Dat fundament moet gedegen zijn om het gebouw daarop te kunnen schragen. Wordt daaraan niet de hand gehouden dan kan dat leiden tot onzorgvuldige beoordeling en aantasting van de geloofwaardigheid van het stelsel.

Daarna de verantwoording

De echte verantwoording is allereerst een terugblik. Verantwoording is het geven van een zo nauwkeurig mogelijk antwoord op de vraag waarom er is gehandeld zoals er is gehandeld. Dat inzicht moet het voor de Kamer mogelijk maken om tot een goed oordeel te komen. Verantwoording heeft daarom ook veelal het karakter van vraag en antwoord. Alleen door dialoog kan een wederzijds gedeeld beeld over het overheidshandelen en de gemaakte afwegingen ontstaan. Verantwoording moet een realistisch beeld scheppen. Dat betekent dat alle relevante feiten en omstandigheden op tafel moeten komen. Tegelijkertijd moeten die feiten en omstandigheden ook in de juiste context worden geplaatst. Wat was bekend?

58 Visser, 2008. Rob Visser was directeur-generaal bij het ministerie van Justitie. Daarvoor was hij werkzaam bij het kabinet van de minister-president waar hij zich onder meer bezighield met staatsrechtelijke vraagstukken. In die hoedanigheid ondersteunde hij ook verschillende kabinet(s)informatieformateurs. Deze paragraaf is een bewerking van zijn promotieonderzoek (p. 287 e.v.).

Wat had bekend moeten zijn? Maar ook: wat was niet bekend en kon ook in redelijkheid niet bekend zijn? De praktijk van vele jaren laat zien dat het niet altijd gemakkelijk is om hiermee om te gaan. Met de wetenschap achteraf ziet de wereld er soms anders uit en het is moeilijk die wetenschap geheel buiten beschouwing te laten. Soms lijkt daarin ook een vorm van collectief zelfverwijt te zitten: waarom hebben wij dit niet eerder onderkend?

Dan de lessen

Verantwoording is ook een vooruitblik. Verantwoording is immers niet een doel op zichzelf. Verantwoording is ook een instrument in het belang van goed overheidsbestuur. Het verantwoordingsproces moet daarom gericht zijn op herstel of verbetering. Goed overheidsbestuur betekent doen wat er in het algemeen belang moet worden gedaan. Ook het leren van fouten behoort daartoe. De aard van de fouten of de ernst van het gebeurde kan daarbij zodanig zijn dat de betrokken minister het veld moet ruimen. Wanneer dat het geval is, is in abstracto niet aan te geven. De politieke beoordeling van het moment bepaalt dit in sterke mate.

Leren van onderzoek lukt alleen als door de volksvertegenwoordiging de *waarom*-vraag wordt beantwoord, het ééndimensionale antwoord op een oorzaak-gevolg-redenering volstaat niet.

Opgepast moet worden dat hiermee geen rituele veroordeling ontstaat. Er moet ruimte zijn voor de conclusie dat geen redelijke maatregelen het incident hadden kunnen voorkomen. Strafrechtelijke immunititeit van overheidsorganisaties moet blijven bestaan. Strafrechtelijke aansprakelijkheid van bestuurders en ambtenaren daarentegen biedt, samen met het personeelsrechtelijke instrumentarium voor ambtenaren, naar het oordeel van de Raad mogelijkheden om het functioneren van het openbaar bestuur te verbeteren en het vertrouwen van burgers in de overheid te bevorderen.

Overheidsverantwoordelijkheid voor risico's en incidenten kan samengaan met vrees voor aansprakelijkheid. Dat kan een nuchtere kijk op de verdeling van verantwoordelijkheden zoals de WRR⁵⁹ bepleitte in de weg zitten. De Raad onderschrijft de conclusie van de WRR dat een versterking van de risicoaansprakelijkheid van bedrijven, veelal in combinatie met verplichte verzekering, kan leiden tot een mogelijkheid voor de overheid om nadrukkelijk een stap terug te doen waar het gaat om het oppakken van een rol bij de beheersing van risico's.

De verschillende verwachtingen van toezicht stelt politiek en bestuur voor het vraagstuk om dit instrument effectief in te zetten. Voor toezichthouders zelf ligt er de opgave de eigen rol goed te kennen en ernaar te handelen. Voor burgers en bedrijven geldt dat calculerend gedrag niet moet worden afgewenteld op de overheid.

59 WRR, 2011

4. Da's pech

pech

de pech (mannelijk)

1 tegenspoed

betekenisverwante termen

synoniem: tegenspoed

antoniem: mazzel

context

pech gehad!

jammer, maar niets aan te doen

Figuur 1: pech volgens Van Dale

De overheid in de moderne samenleving staat voor verschillende verdelingsvraagstukken. In hoofdstuk 2 beschreven we kort het concept van de risicomaatschappij. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de verdeling van risico's: kunnen wij als samenleving wel omgaan met onheil, terwijl we allemaal weten dat onheil niet structureel is op te lossen – ook niet door de overheid? We kijken naar de burgerperspectieven op een aanvaardbaar niveau van risico's en we kijken naar het verdeelvraagstuk vanuit een politicologische en een bestuurlijke invalshoek.

4.1 Risico of gewoon pech?

Waar hebben we maatschappelijk gezien eigenlijk last van als we spreken over risico's? Risico's zijn van alle tijden. Iedereen loopt risico's, individuen maar ook de samenleving. Toch verandert de maatschappelijke perceptie van risico's. De veranderende kijk op risico's werd kernachtig samengevat door Erwin Kroll in een interview bij zijn afscheid als weerman op tv: "Vroeger was het geen probleem als het waaide op een open vlakte. Nu staan er tenten op dat grasveld, er wordt muziek gemaakt. Dan is wind ineens een risico."⁶⁰

Michel van Eeten belicht risico vanuit de invalshoek van het fatalisme.⁶¹ Risico, zo betoogt hij, is de kans op leed. Kans laat zich slecht verbeelden, leed des te meer en daarom reageert de overheid altijd, want het leed moet weg. Dat herinnert aan het boek waarin Ferdinand Mertens, Kees Schuyt, Roel Pieterman en Gerard de Vries beschreven dat de overheid door de burger steeds meer wordt aangesproken op de verantwoordelijkheid voor risico's: *Pech moet weg*.⁶² De welvarende burger wil de lusten van de vooruitgang, zonder de lasten en gevaren, die moeten worden voorkomen. Wie is er verantwoordelijk voor rampen en risico's die plaatsvinden in de maatschappij? Worden

60 NRC Handelsblad, 29 augustus 2012

61 Van Tol e.a., 2011

62 Mertens e.a., 2003

er afdoende maatregelen genomen? Is de beste remedie tegen herhaling van rampen meer regels, scherper toezicht, steviger handhaving, en hogere boetes? Hoe staat het eigenlijk met de verantwoordelijkheid van de burger zelf? Zou het adagium 'eigen schuld, dikke bult' vaker moeten klinken?

Herman van Gunsteren benadert risico iets anders en giet het begrip in een soort formule: risico = kans x waarde, waarbij de kans gelijk blijft, maar de waardering van risico's steeds negatiever. Hij wijst overigens ook op de andere kant van risico's.⁶³ In de context van 'het gevaar voor schade of verlies' heeft risico steeds een negatieve connotatie in de zin van afwenden of beheersen. Maar risico kan ook vanuit een ander gezichtpunt worden benaderd. Risico stamt uit het Latijn: *risicare* betekent zoveel als durf of het kiezen van een koers die kan slagen of falen. De rijkdom die Nederland verwierf in de Gouden Eeuw of de bloei van de Italiaanse stadssteden in de late Middeleeuwen was hierop gebaseerd. In de context van *risicare* is risico juist positief te kenschetsen: kansen en mogelijkheden! Eigenlijk niks nieuws, iedere ondernemer weet dat natuurlijk.

4.2 Een aanvaardbaar niveau van risico's: burgerperspectieven

Deze abstracties leiden allemaal tot de vraag over een aanvaardbaar niveau van risico- en incidentaanvaarding door de samenleving. Die vraag gaat in wezen over de verdeling van verantwoordelijkheden voor risico's en incidenten tussen overheid en maatschappij. Bij maatschappelijke aanvaardbaarheid gaat het over de (subjectieve) waardering door burgers van overheidshandelen, in het bijzonder de mate waarin het beleid aansluit bij verwachtingen, verlangens of opvattingen. Maatschappelijke denkbeelden als opinies, gevoelens van (on)rechtvaardigheid of (on)veiligheid spelen daarin een rol. In deze paragraaf gaan we aan de hand van drie perspectieven na welke beelden leven bij burgers over de aanvaardbaarheid van risico's.

4.2.1 Burgerperspectieven: verwachtingen van de overheid

Van de overheid wordt verwacht dat zij de maatschappij in meer of mindere mate bestuurt en beschermt tegen gevaar. Maar de overheid kan niet alles, dat draagt in ieder geval het kabinet uit met het BZK-programma *Risico's en verantwoordelijkheden*. De andere kant van de medaille van het overheidsoptreden – of juist het uitblijven ervan – is het beroep dat wordt gedaan op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. In dat licht bezien is het interessant om te weten hoe burgers zelf aankijken tegen eigen verantwoordelijkheid. In opdracht van het Ministerie van BZK deed TNS NIPO onderzoek naar burgerbehoeften: welke rationele en emotionele criteria gebruiken burgers om te oordelen over risico's en incidenten? Wat verwachten burgers nu echt van overheden, van het bedrijfsleven en van zichzelf als het gaat om de aanpak van incidenten en risico's? Welke risico's moeten volgens burgers door wie worden opgepakt? We geven op deze plaats een paar inzichten uit dat onderzoek.

63 Van Tol e.a., 2011

Burgers hebben een mening over risico's en wat wel of niet urgent is en waar dan wiens verantwoordelijkheid zou moeten liggen. Zo zien burgers het beoefenen van gevaarlijke sporten als een vrijwillige persoonlijke verantwoordelijkheid waartegen men in de eerste plaats zichzelf fysiek en financieel dient te beveiligen. Maar als er op grote schaal maatschappelijke schade gaat optreden dan verwacht men wel overheidsbeleid. Als burgers de aard van risico's moeilijk kunnen begrijpen, wordt van de overheid verwacht deze inzichtelijk te maken. De vertaling van risico's naar de burger helpt om persoonlijk een oordeel te vormen over de mogelijke impact op het individu.

In het algemeen hebben burgers heel nuchtere en redelijke visies op risico's. Maar als mensen op emotionele momenten met incidenten worden geconfronteerd, schuift men vaak de eigen verantwoordelijkheden weer behoorlijk meer richting de overheid. Men is even de grip kwijt op een situatie en heeft moeite om een rationeel oordeel te ontwikkelen. In het algemeen geldt voor mensen dat na een schokkend incident de maatschappelijke orde lijkt verstoord (Karl Weick⁶⁵ sprak over het instorten van een wereldbeeld). Dan wordt vooral naar overheden gekeken om rationeel en emotioneel leiding te geven. Overheden kunnen hierop niet alleen rationeel reageren. De primaire emotionele reactie van burgers moet ook beantwoord worden totdat er een gevoel ontstaat begrepen te worden. Burgers vinden dat je nooit de emotie moet ontkennen of te snel moet overslaan in je reactie. Pas als mensen weer grip hebben, als ze risico's snappen, de handelingsopties en de consequenties ervan weer zien, is een rationele reactie aan de beurt. Meer nog dan concrete oplossingen voor incidenten – laat staan meer regels – verwachten burgers vooral dat de overheid hen helpt door dit proces van grip krijgen. Zo heeft Evans⁶⁶ in Engeland gevonden dat zelfs vlak na een treinramp de ruime meerderheid van de ondervraagden (inclusief treinreizigers) niet voor extra veiligheidsmaatregelen was vanuit de begrepen ratio dat het spoor al veel veiliger was dan het wegtransport.

Het onderzoek laat zien dat zodra risico's een collectief en onvrijwillig karakter krijgen de verantwoordelijkheid van de overheid voor de besluitvorming erover in de ogen van de burger toeneemt. Dit betekent niet dat burgers verwachten dat de overheid elk risico wegneemt, maar wel bewust en transparant de verantwoordelijkheid neemt voor de besluitvorming erover. In het gedrag naar aanleiding van incidenten wordt van de overheid niet zozeer meer regels verwacht als wel een gebalanceerde reactie van empathie, later gevolgd door ratio. Het handelend vermogen van de overheid moet volgens burgers vooral zijn gericht op begeleiding.

64 Ministerie BZK, draft 2012

65 Weick, 1993

66 Evans, 2005

4.2.2 Burgerperspectieven: de ‘narrige’ burger

Een ander inzicht over hoe burgers risico's bekijken is door de bril van de ‘narrige’ burger. In 2009 heeft de Vrije Universiteit onderzoek gedaan onder ruim 600 metrogebruikers naar hun mening over de veiligheid in de metro.⁶⁷ Men vond veiligheid in de metro erg belangrijk maar had er geen duurdere treinkaartjes voor over. Wanneer burgers zelf als bestuur mochten beslissen over de veiligheid, vond 50% dat extra uitgaven aan brandveiligheid niet de beste investering zou zijn. Kortom, de ‘narrige burger’ kan de fysieke (on)veiligheid goed inschatten, vindt dat de overheid die kosten moet dragen, maar zou dat zelf als overheid niet doen vanwege een rationele afweging dat het geld beter elders kan worden besteed.

De uitkomst van het onderzoekje laat zien dat de burger zich misschien in eerste instantie laat leiden door eigenbelang als het op risico's aankomt, maar zich best goed kan verplaatsen in de overheid die het algemeen belang moet dienen. De burgers zijn dus lang niet zo avers van risico als de overheid wel denkt.

4.2.3 Burgerperspectieven: de moraliteit van de verdeling van risico's

Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Jony Ferket en Marjolijn Drenth zijn op essayistische wijze op zoek gegaan naar risicoacceptatie van burgers. Aan de hand van het voorbeeld van gasopslag in Barendrecht kijken ze naar ‘mythevorming’ rondom burgers: ze zouden geen risico's meer tolereren en ze zouden de onmiskenbare waarheid dat onheil bij het leven hoort niet langer onder ogen willen zien: de *pech-moet-weg* attitude. Maar pech kan niet weg, dat weet iedereen. En iedereen weet dat 100% veiligheid niet bestaat, ook burgers.

Box 9: Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici daarover zwijgen⁶⁸

Toch wordt door bestuurders vaak de 100%-belofte gedaan – een volstrekt triviale mededeling, zo stellen de auteurs. Waarom? Omdat daaronder een andere, impliciete boodschap schuilgaat: wie zegt dat 100% veiligheid niet bestaat, zegt impliciet dat het risico of het incident waarover mensen boos zijn of zich zorgen maken buiten het beheersbare ligt. Met andere woorden: dat de bestuurder geen blaam treft, dat hij niet meer kan doen dan hij nu gedaan heeft.

Zijn burgers risico-intolerant? Daarvoor lijkt genoeg bewijs voorhanden, neem de ophef rond de CO₂-opslag in Barendrecht. De overheid produceerde vuistdikke risicoanalyses. Conclusie: het is veilig genoeg. Het gaat om heel kleine risico's. Maar de burgers vertrouwen het niet. Ze zijn tegen het project, omdat het wel degelijk onveilig zou zijn. Ze wijzen op discutabele aannames in de modellen van de overheid, op scenario's die genegeerd zijn, op experts die zeggen dat het allemaal niet zo zeker is. De overheid verricht nog meer analyses. De minister

67 Vergelijk Helsloot in Hildebrandt en Pieterman (red.), 2010 en Helsloot, 2012.

68 Dit voorbeeld is een bewerking van Van Eeten e.a., 2012

komt persoonlijk langs om, met de hand op haar hart, te zeggen dat het echt veilig is. Nee, je kunt natuurlijk niet alles uitsluiten. 100% veiligheid bestaat niet. Dat maakt omwonenden nog bozer. Waarom wil de overheid niet toegeven dat er relevante risico's aan het project kleven? Wat probeert ze te verbergen? De minister verzwijgt de waarheid! Het is een vicieus patroon: de overheid zegt dat het veilig genoeg is, de burgers zeggen dat ze het niet veilig genoeg vinden, de overheid zegt nog stilliger, met nog meer onderbouwing, dat het veilig is, de burgers worden nog bozer omdat de overheid ontkent dat er risico's overblijven die we niet goed kennen. Ze vinden gaten in de risicoanalyses. Die gaten zijn er immers altijd. Het vicieuze patroon mondt uit in een paradox: hoe stilliger de overheid roept dat een project veilig is, hoe groter de weerstand en het wantrouwen jegens dat project. Zijn burgers dus risico-intolerant? Misschien. Maar hier ontvouwt zich ook iets anders: de opstelling van de overheid lokt zelf een risico-intolerante reactie uit. Want wat beweert de overheid, als ze zegt: de CO₂-opslag is veilig genoeg? Ze zegt eigenlijk dit: we mogen u dit risico opleggen, omdat het verwaarloosbaar klein is. Maar dit *morele* argument spreekt de overheid niet uit. Ze beperkt zich tot *technocratische* redeneringen over de omvang van het risico. Over de rest zwijgt ze. De minister zegt: het is echt veilig. Strikt genomen een onzinnige uitspraak. Er zijn altijd risico's.

Als de overheid iets als een risico benoemt of erkent, hoe bescheiden ook, ontstaat er een moreel vraagstuk: waarom mag de overheid het risico, een kans op leed, aan een gemeenschap opleggen die daar tegen is? Er zijn best legitieme antwoorden op die vraag. Het probleem is niet dat het antwoord van de overheid ondeugdelijk is, maar dat ze de vraag ontwijkt en weigert te beantwoorden. Wat doen de burgers? In de afwezigheid van een morele discussie, richten ze zich exclusief op de technocratische opstelling van de overheid en gaan op dat terrein de strijd aan. Dat is begrijpelijk, want de legitimiteit van de interventie staat of valt met de claim dat er geen wezenlijk risico is. De overheid is het morele vraagstuk uit de weg gegaan en dus komt dat vraagstuk verworden tot uiting in de bepaling van de omvang van het risico.

Dat kan beter. De acceptatie of afwijzing van risico's is in essentie een moreel vraagstuk. Acceptatie – of anders gezegd, het doorbreken van de reflexmatige neiging tot het steeds verder reduceren van risico's – vereist dan ook frames om die acceptatie moreel wenselijk, noodzakelijk of zelfs aantrekkelijk te maken. Je zou bijvoorbeeld ook kunnen zeggen: omdat het voor het land als geheel cruciaal is dat Barendrecht dit risico namens ons allen draagt. Omdat we in de toekomst veiliger zijn. Of omdat we dit probleem niet op onze kinderen kunnen afwentelen. Of je kunt hele andere morele principes aanhalen, zoals: wie de lusten wil, moet ook de lasten dragen. Oftewel: wie het risico draagt, die moet er ook van profiteren; wie van het risico profiteert, moet het ook mede dragen. In de vergelijkbare discussie rond de ondergrondse gasopslag onder de Bergermeer in Alkmaar, is te zien dat die morele overwegingen wel deel uitmaken van het gesprek. De gasopslag is economisch belangrijk voor het land, het schiept 150 banen en er wordt 3 miljard euro geïnvesteerd in de regio. Met andere woorden: wie het risico draagt, moet daarvan profiteren. Het bedrijf uit Abu Dhabi stelt zichzelf bovendien aansprakelijk voor alle schade: wie profiteert van het risico, moet dat ook mede dragen. En zie daar: meer acceptatie in Noord-Holland dan in Barendrecht.

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat in de verdeling van verantwoordelijkheden voor risico's tussen overheid en burger het morele aspect niet buiten haken kan worden geplaatst. Sterker nog: een verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en burger kan pas op draagvlak rekenen als er overeenstemming is over de morele waarden. Het is de waardecongruentie tussen overheid en burger, de determinant die – zo zagen we in paragraaf 2.3.1 – zo belangrijk is voor het vertrouwen van burgers in hun overheid. Benadert de overheid de verdeling van (rest)risico's over de samenleving vanuit een perspectief dat niet met die van burgers overeenstemt, dan zal diezelfde overheid geen vertrouwen oogsten.

4.2.4 Het rationele perspectief

Eerder haalden we het voorbeeld aan van Pukkelpop 2011. Na het noodweer waarbij uiteindelijk vijf mensen het leven lieten, besliste de organisatie om het evenement af te gelasten. Een gedurfde rationele benadering van de vraag of het festival moet stilgelegd worden: op 10 jaar tijd zijn er 30-tal dagen Pukkelpop geweest met gemiddeld 50.000 bezoekers per dag. Er vielen 5 doden ten gevolge van noodweer. Dat brengt de wetenschappelijke kans op overlijden op het festival door een storm op 0,000033%. De kans dat je sterft door je in het verkeer te begeven is in België 1,37%. Je kunt dus stellen dat de samenleving zich geen zorgen zou moeten maken over festivals en dat het festival gerust kon verdergaan. Algemeen geaccepteerd is echter dat 'we' dat uit piëteit met de slachtoffers en hun verwanten niet doen. Dat is echter iets anders dan dat er noodzaak zou zijn in de publieke opinie voor het nemen van extra veiligheidsmaatregelen naar de toekomst toe.

Micromort, de eenheid van morbiditeit, is een andere manier om risico's rationeel te benaderen. Eén micromort geeft het risico om aan een bepaalde oorzaak of gevolg te sterven aan.⁶⁹ Eén micromort is de kans op een dodelijke afloop gedeeld door een miljoen. Robbert Dijkgraaf, scheidend voorzitter van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, besteedde in zijn column in NRC⁷⁰ aandacht aan de microscopische eenheid van morbiditeit. Het leven is nooit helemaal zonder gevaar, al is in onze beschermde maatschappij blootstelling aan ongelukken en geweld gelukkig erg klein, zo stelt Dijkgraaf, maar niet nul. Die kleine kans wordt geschat op één micromort: bij een normaal gedragspatroon heeft ieder van ons een kans van één op een miljoen om de dag niet heelhuids door te komen.

Er zijn factoren bekend die die kans beïnvloeden. Een fles wijn drinken verdubbelt de kans, het roken van een pakje sigaretten maakt de kans dertig keer zo groot. Gevaarlijks sporten hebben natuurlijk ook effect op de morbiditeit: in micromorts uitgedrukt is het risico van diepzeeduiken 5, parachutespringen 17, klimmen in de Himalaya 10.000 en het bestijgen van de Mount Everest 40.000. Ga je uit van een vaste afstand van 100 kilometer, dan is de kans op een dodelijk ongeluk met de trein 0,01 micromort. Voor het vliegtuig is die kans 0,06, de auto 0,3, de fiets 3, wandelen 4 en voor de motorfiets is de kans 12. Anders gezegd: uitgedrukt in micromorts is de trein 1200 keer veiliger dan een motorfiets.

69 De geestelijk vader van de micromort is beslistkundige Ronald Howard van Stanford University (1968)

70 NRC Handelsblad, 24 maart 2012

De waarde van het vermijden van één micromort wordt geschat tussen de 5 en de 15 euro. Voor het individu is dat misschien verwaarloosbaar, maar toegepast op een hele bevolking worden de getallen concreet. Effecten van fijnstof, schoon drinkwater of obesitas op morbiditeit zijn dan opeens significant.

De Raad pleit voor het systematisch communiceren van dit soort cijfers en feiten met de Nederlandse bevolking, die dit overigens eigenlijk in het algemeen al (intuïtief) begrijpt. Het gaat erom te zoeken naar voor burgers (en anderen) zinvolle risicovergelijkingen. Daarbij moet aandacht zijn voor het sociaalpsychologische kenmerken van gevaar. Naast de kwantitatieve inschatting van de effecten (het voorbeeld van micromort) spelen kwalitatieve kenmerken een belangrijke rol: het maakt voor de maatschappelijke acceptatie van risico bijvoorbeeld uit of het mogelijke gevaar ontstaat door natuurlijke oorzaken of door menselijk handelen.⁷¹

4.3 Verantwoordelijkheidsverdeling in politiek-bestuurlijk perspectief

In deze paragraaf kiezen we het politiek-bestuurlijk perspectief op het verdelen van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger.

Politiek gaat over besturen. Politiek gaat over de publieke zaak en het algemeen belang. Politiek gaat over compromissen en consensus. En politiek gaat over de verdeling van macht en middelen. Kort en bondig vatte Harold Lasswell deze notie samen in de titel van zijn boek: *Politics: Who Gets What, When, How*.⁷² Politiek heeft alles te maken met keuzes. Politici articuleren een maatschappelijk probleem door positie te kiezen en verschillen te markeren ten opzichte van andere politieke stromingen. Politiek gaat dus over keuzes en het verschil.

Om politiek te begrijpen is het van belang inzicht te krijgen in hoe een politiek systeem functioneert. Een politiek systeem modelmatig op te vatten als een netwerk van relaties dat een overheid in staat stelt beleid te maken (output) in reactie op de input van het algemeen publiek. De input kan bestaan uit vraag naar bijvoorbeeld welvaart, werkgelegenheid, veiligheid of uit steun voor bijvoorbeeld belastingheffing of herverdeling van geld en goederen.

In paragraaf 2.1.4 zagen we aan de hand van de casus asbest op scholen hoe politiek reageert op een uitzending van het televisieprogramma Zembla als ware het de mening van het algemeen publiek. Politici namen in deze casus verschillende standpunten in als het gaat om de verantwoordelijkheid van de overheid voor asbest op scholen. Het argument dat de (rijks)overheid kinderen verplicht om naar school te gaan en dus een zorgplicht heeft voor de gezondheid van kinderen op school, won het van het argument dat de verantwoordelijkheid voor schoolgebouwen bij schoolbesturen en gemeenten ligt.

⁷¹ Vergelijk WRR, 2011, p. 35 e.v.

⁷² Lasswell, 1936

Een ander voorbeeld aan de hand waarvan het politieke perspectief op de verdeling van verantwoordelijkheden voor risico's is te benaderen, is het thema zelfredzaamheid. Het gaat hierbij om de handelingen die door burgers worden verricht ter voorbereiding op en tijdens rampen om zichzelf én anderen te helpen de gevolgen van een ramp of zwaar ongeval te beperken. Nog niet zo heel lang geleden benoemde de voormalig minister van BZK Ter Horst voor het eerst sinds de opheffing van de Bescherming Bevolking⁷³ expliciet in een brief aan de Tweede Kamer dat de overheids capaciteit bij rampen beperkt is zodat burgers in rampomstandigheden in eerste instantie voor zichzelf en hun medeburgers moeten zorgen.⁷⁴ Zij zag het nog wel als haar taak om de Nederlandse burger ervan te overtuigen dat hij/zij zich nu zelf moest voorbereiden op rampen en andere noodomstandigheden. Onder meer een tv-spotje, folders, en de webstek denkvooruit.nl moesten de bevolking ervan doordringen dat de pechvrije samenleving niet bestaat en allerhande rampspoed het land kan treffen.⁷⁵ Een gewaarschuwd mens legt vervolgens daartoe geadviseerd door de overheid ter voorbereiding een noodpakket klaar onder de trap. In diezelfde brief aan de Tweede Kamer legde de minister uit dat haar inzet paste bij de visie van het kabinet Balkenende IV “dat burgers meer zelf verantwoordelijkheid moeten nemen, terwijl de overheid minder regels moet stellen. Daarbij hoort het beeld van een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is.”

Zelfredzaamheid staat in het teken van loslaten. Het woord ‘loslaten’ wordt vaak in verband gebracht met de overheid (‘de overheid moet meer loslaten’), instituties (‘professionals moeten het niet overnemen, ze moeten het laten gaan, loslaten’) en burgerinitiatieven (‘laat het los’). Maar wat is dat eigenlijk ‘loslaten’? Jos van der Lans beschrijft het zo:

“Bij nader onderzoek blijkt dat niet precies duidelijk te zijn. Het wordt omschreven met vaak even onspecifieke werkwoorden als ‘ruimte maken’, ‘niet overnemen’, ‘laten gaan’ of ‘maak er geen beleid van’. ‘Loslaten’ drukt geen feitelijke toestand uit noch een concreet handelingsperspectief. Nee, in het woord balt zich vooral onbehagen samen, het schetst het verhaal van het ongenoegen met een massieve, trage, bureaucratische orde die de energie van burgers en burgerinitiatieven doodslaat door deze langs de lat van bestaande beleidsprogramma’s te leggen, door er eindeloos veel formulieren op los te laten, door er voorwaarden aan te verbinden. De vraag naar ‘loslaten’ verwoordt een kritiek op de beheersingscultuur, op het feit dat alles in Nederland op een of andere manier vanuit beleid, politiek en overheid onder controle moet worden gehouden. Dat elk risico moet worden uitgesloten of vermeden, dat bij elk probleem professionals opstaan om de oplossingen te begeleiden. Dat alles ‘meetbaar’ moet worden gemaakt en tot in de puntjes ‘afgerekend’.

73 Bescherming Bevolking (BB) was een civiele beschermingsorganisatie die in 1952 werd opgericht om de Nederlandse bevolking in tijd van oorlog te kunnen beschermen.

74 Brief van de minister van BZK “Zelfredzaamheid bij rampen en crises” van 4 juni 2009, bron: www.rijksoverheid.nl.

75 Volkskrant, 31 oktober 2008

De consensus over het woord ‘loslaten’ is, zo gezien, een roep om vrijheid, om ruimte voor eigen initiatief, om zelforganisatie en eigen verantwoordelijkheid. Het is een kritiek op beperkende regelzucht, op de pogingen alles te proppen in de termen van het beleid en daaruit voortvloeiende programma’s. ‘Loslaten’ verwijst naar de georganiseerde obstakels die betrokkenheid en initiatieven van burgers in de weg staan.

Zo zijn er meer woorden die steeds opnieuw terugkeren (...) in beschouwingen over het wel en wee van de moderne samenleving. ‘Vertrouwen’ is al enige jaren zo’n *buzz-woord*. Vertrouwen in de buurt, vertrouwen in burgers, sturen op basis van vertrouwen. Maar wat voor ‘loslaten’ geldt, gaat evenzeer op voor ‘vertrouwen’: het beschrijft niet een gewenste toestand, maar juist het ontbreken ervan. Wie het woord vertrouwen in de mond neemt, doet dat als begin of afsluiting van een kritisch vertoog over de gebrekkige omgangsvormen tussen overheden, instituties aan de ene kant en burgers en burgerinitiatieven aan de andere kant. De registers sluiten niet op elkaar aan, de logica’s passen niet bij elkaar en het resultaat is wantrouwen, ja zelfs: georganiseerd wantrouwen.”⁷⁶

De casus van asbest op scholen, gecombineerd met de inzichten over zelfredzaamheid en loslaten laten zien dat het voor de politiek lastig is om consistent te zijn. De roep tot het nemen van maatregelen, een logische output als reactie op de input van het publiek, is moeilijk te combineren met een visie op een terugtrekkende overheid. Hier is aan de orde wat de WRR constateert in zijn rapport *Vertrouwen op burgers*: een overheid die zijn burgers niet het vertrouwen schenkt, die niet kan loslaten. De Raad meent dat hier nog een belangrijke omslag bij de overheid nodig is: de kunst van het overlaten.

4.4 Tussenconclusie

Iedere activiteit kent risico’s. Vaak wordt over risico’s gedacht in termen van voorkomen of elimineren. Maar het is naïef om te geloven dat dit doel volledig kan worden bereikt, dus is er altijd sprake van risicoaanvaarding. Risico wordt nooit onvoorwaardelijk aanvaard, maar wordt alleen geaccepteerd als er voordelen tegenover staan.⁷⁷ Daarover gaat ook de moraliteit van de verdeling van risico’s waar Van Eeten e.a. op wijzen in hun beschouwing over risicoacceptatie. De narrige burger begrijpt dat de overheid een andere verantwoordelijkheid heeft dan hijzelf, maar dat maakt hem niet meegaander. Daarmee is risicoaanvaarding in wezen onderwerp van politieke besluitvorming. Het gaat om het *besluit* welk risico acceptabel is, niet om het risico *zelf* dat bestaat nu eenmaal. Risicoaanvaarding bij individuen verloopt langs deze weg, (grote) bedrijven doen het ook zo. Bij de overheid is het niet anders. En – zoals altijd het geval is bij besturen – gaan besluiten over alternatieven. Continue is de overheid bezig met het afwegen van alternatieven, met de

⁷⁶ Van der Lans, 2011

⁷⁷ Vergelijk Fischhoff e.a., 1981

confrontaties tussen doeleinden: in wetten en concrete besluiten, het prioriteren van uitvoering of handhaving, bij politieke tegenstellingen en bestuurlijke compromissen. Bij de besluitvorming kunnen belangen conflicteren, maar laten we wel wezen: het is een wezenskenmerk van het openbaar bestuur om hiermee om te gaan.

Risico's bestaan niet zo maar: het gaat er ook om welke activiteiten gezien worden als een risico (en waarom), ook dat is politieke besluitvorming. De hamvraag is wat politiek acceptabel wordt gevonden, zowel in termen van risico nemen als in termen van wie de schade lijdt. Hier kan het door de WRR⁷⁸ voorgestelde perspectief van schadevoorziening helpen omdat daarmee in beeld wordt gebracht dat het gaat om dit soort politieke vragen: niet alleen maar over aanvaardbaarheid maar ook over rechtvaardigheid. Dat is juist in de verhouding met burgers ook cruciaal.

Noodzakelijk is echter om na besluitvorming los te kunnen laten als overheid. Loslaten betekent vertrouwen hebben in maatschappelijke actoren en andere overheden om volgens de afgesproken verantwoordelijkheidsverdeling te (blijven) handelen.

Incidenten of media-aandacht voor een risico zijn *an sich* geen aanleiding om meteen in de reflex van nieuwe overheidsinterventies te schieten. Loslaten betekent daarmee ook dat het openbaar bestuur na een incident de grondhouding moet hebben om de verantwoordelijkheid voor de betreffende besluiten te dragen, hetgeen iets anders is dan de taak op zich te nemen om de gevolgen van incidenten te herstellen.

Loslaten betekent daarmee ook dat uiteindelijk gezegd moet kunnen worden 'dat is een verschrikkelijke pech'. Dat vergt echter dat de overheid (heeft toegezien op) continue en transparante communicatie over het risico dat mensen lopen. Vergelijkende communicatie waarbij risico's in perspectief worden geplaatst lijkt daarvoor het meest aangewezen.

78 WRR, 2011, p. 84 e.v. Volgens de WRR dient schadevoorziening een tweeledig doel. Niet alleen het dekken van de schade, maar ook het geven van prikkels om incidenten te voorkomen, schade te beperken, risico's te beheersen en onzekerheid te verkennen. Hiermee wordt de kans op aantastingen van de fysieke veiligheid met schade tot gevolg verkleind.

5. Risico's en incidenten: ervaringen in het openbaar bestuur

In hoofdstuk 1 werd de risico-regelreflex geïntroduceerd, een betiteling van de bestuurlijke overreactie op risico's en incidenten. De WRR⁷⁹ sprak liever over het theorema van de *incident-regelreflex* en vond dat er meer empirisch bewijs voor de theorie moest worden gezocht. In het kader van het programma *Risico's en verantwoordelijkheden* van het Ministerie van BZK is een aanzet daartoe gedaan met onderzoek naar de omvang van de risico-regelreflex.

Box 10: De risico-regelreflex

De risico-regelreflex is de theorie die ervan uitgaat dat er veelal een overreactie is na incidenten die voldoende politieke en/of media-aandacht krijgen. Deze reflex bestaat uit drie onderdelen: een risico openbaart zich als incident, er vindt een politieke reflex plaats waarbij Kamerleden de bewindspersoon om maatregelen vragen en de bewindspersoon kondigt maatregelen aan die ambtelijk worden uitgewerkt. Er is sprake van een risico-regelreflex als deze maatregelen hoge kosten voor het beleid met zich meebrengen, een afnemend rendement in de verbetercurve vertonen, andere waarden aantasten, onduidelijkheid scheppen over verantwoordelijkheden, de innovatie belemmeren of tot imagoschade van de overheid leiden omdat er onrealistische verwachtingen worden gewekt.

Er zijn veel anekdotische voorbeelden van de risico-regelreflex maar systematisch onderzoek dat bijvoorbeeld de kosten voor BV Nederland in beeld brengt, is nog schaars.⁸⁰ Een eerste poging daartoe is ondernomen in het kader van een afstudeeronderzoek. Hier is gekeken is naar krantenartikelen gedurende een periode van drie maanden (met vooral kleinere incidenten) die leidden tot Kamervragen.⁸¹ Van 83 geselecteerde incidenten zijn in twaalf gevallen Kamervragen gesteld, in zes daarvan zegde een bewindspersoon maatregelen toe die in alle zes de gevallen in beleid is omgezet. Ambtelijk werd in vier gevallen geoordeeld dat er sprake was van een overreactie. Overigens werden deze niet alle als een probleem te worden beschouwd. Citaat: *“Veiligheidsbeleid is op dit moment ook gewoon symboolpolitiek. En het is onderdeel geworden van je veiligheidsbeleid”*.

79 WRR, 2011

80 WRR, 2011. Helsloot (2012) geeft voorbeelden van miljarden kosten veiligheidsbeleid in reactie op incidenten met een beperkte opbrengst in termen van gewonnen levensjaren.

81 Roos/Universiteit Utrecht, 2011

Theorie is belangrijk, maar de Raad wil in deze paragraaf nader ingaan op de bestuurlijke praktijk met de risico-regelreflex en vroeg een aantal bestuurders naar hun ervaringen: hoe groot is het probleem volgens hen eigenlijk? Welke bestuurlijke opties zijn denkbaar? We zetten hier de uitkomsten van interviews en bijeenkomsten op een rij.

5.1 Risico-regelreflex en de bestuurlijke praktijk

Bestuurders herkennen de risico-regelreflex, maar ervaren hem niet per se als louter negatief. Vaak is het gevolg van een incident dat regels nog eens tegen het licht worden gehouden, daar is op zichzelf niets mis mee. Wat ook wordt ervaren is dat de symboliek in de reflex goed kan werken. Niet zozeer meer regels in het vooruitzicht stellen, maar eerder het tonen van empathie voor de getroffen.

Wat wel als een probleem wordt ervaren is dat er vaak een belofte van meer overheidsinterventies zoals meer toezicht wordt gedaan die impliceert dat er garanties voor de toekomst worden afgegeven. Het suggereert de maakbaarheid van de samenleving, terwijl het zeker is dat een volgend incident zich ondanks meer toezicht tóch zal voordoen en waarschijnlijk een ander verloop kent dan was verwacht. Negatief is volgens bestuurders verder de neiging tot overreactie als indekgedrag uit angst voor bestuurlijke of politieke gevolgen. Verder roept het gedrag van ‘Den Haag’ nog wel eens ergernis op. Alsof ‘de gemeenteraad van Nederland’ beter in staat zou zijn dan het lokale bestuur om problemen met veiligheid op te lossen. Ook gesignaleerd: het bestuur wil risico’s dichtregelen voor het geval een soortgelijk incident zich opnieuw manifesteert. De reflex is dus vooral juridisch en financieel van aard.

Box 11: Dagblad van het Noorden, 13 april 2012

De Veiligheidsregio Groningen heeft tijdens de wateroverlast in januari [2012, ROB] in Groningen de staatssecretarissen Joop Atsma en Henk Bleker gevraagd niet naar het crisisgebied te gaan. Atsma sloeg de oproep in de wind en ging toch. Tot grote frustratie van bestuurders uit Groningen. Bleker bleef weg.

(...) Het crisisteam baalde ervan dat het capaciteit zou moeten vrijmaken om Atsma fatsoenlijk te ontvangen.

(...) Unaniem vonden de leden van de Veiligheidsregio Groningen dat Atsma niets had bij te dragen aan de crisis. “Er was niemand van de geëvacueerde mensen in de sporthal van Ten Boer die zich afvroeg: wanneer komt de staatssecretaris nou eens langs?”

Het voorbeeld geeft aan dat het (te) snel in actie komen als gevolg van de risico-regelreflex de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling in de weg kan zitten terwijl die bestaande verantwoordelijkheidsverdeling juist goed werkt. We verwijzen weer naar de casus ‘asbest op scholen’ als een ander voorbeeld van dit mechanisme.

5.2 Bestuurlijke opties

Ideeën om van de risico-regelreflex weg te blijven zijn er ook. Genoemd is vaak de optie om tijd te kopen. Onder druk van de omstandigheden – acute veiligheidsmaatregelen, crisis, media, informatiebehoefte – is het volgens bestuurders niet goed om beloften te doen over meer veiligheid. Beter is om ruimte te creëren voor nazorg, het vaststellen van de feiten en het afwegen van alternatieven. Belangrijk hierbij is volgens bestuurders dat je als verantwoordelijk (lokaal) bestuur direct zichtbaar bent en begrip voor de veiligheidsproblemen kunt uitstralen zonder dat dit leidt tot het doen van toezeggingen.

Ook een optie is om niet meteen de verantwoordelijkheid voor een incident naar de overheid toe te trekken, maar te delen met anderen: burgers, bedrijven, instellingen, wat kunnen zij bijdragen?

Een andere mogelijkheid om verstandig te handelen bij risico's of na een incident is het benutten van kennis bij de mensen die het risico lopen. Zij zijn heel goed in staat om zelf een afweging te maken en om afspraken te maken over de rol van de overheid.

Een variant die denkbaar wordt geacht is dat wordt afgesproken dat een bestuurder tijdens crises ook namens alle andere betrokken overheidspartijen mag spreken. Verwarring ontstaat bijvoorbeeld als een wetenschappelijk onderzoeksinstituut van de overheid opeens andere dingen gaat roepen over risico's voor de volksgezondheid dan een veiligheidsregio

Empathie in plaats van maatregelen. Bestuurders zijn doordrongen van hun rol als het gaat om het tonen van empathie: eerst de getroffen, dan de rest van de wereld. De politiek-bestuurlijke werkelijkheid volgt op de realiteit die burgers ervaren als er iets ergs is gebeurt. Een mooi voorbeeld is de burgemeester van Menaldumadeel die na een wolk met gevaarlijke stoffen zei: "Ik kan me voorstellen dat u allemaal erg geschrokken bent, want dat ben ik zelf ook".⁸²

Een belangrijke les die is te leren, is de benadering van een incident vanuit de mensenkant. Als bestuurder moet je je niet laten leiden door de pers, eigen reputatiebelangen en de dreiging van de verantwoording achteraf. Mensen staan voorop, niet regels, belangen en procedures.

Belangrijk is om de publieke opinie goed in te schatten en de verwachtingen te managen: gemoederen tot bedaren laten komen, gepaste afstand nemen van de hectiek en grenzen aangeven. De roep om actie na een incident kan door bestuurders ook worden geïnterpreteerd als een vraag om begrip en compassie.

Soms is er ruimte om onzekerheid van de bestuurder te laten zien. Mensen begrijpen dat aan het bestuur een menselijke kant zit, dat twijfel meespeelt in het handelen naar aanleiding van risico's en incidenten.

82 Bron: www.burgemeesters.nl/vandelft

Wordt de burger goed geïnformeerd over de risico's, dan kan de overheid aan individuen de vrijheid én verantwoordelijkheid overlaten om hun eigen beslissingen te nemen, bijvoorbeeld wel of niet evacueren. Bij de dreigende wateroverlast in Groningen in januari 2012 was de reactie van de overheid niet het gebod van evacuatie, maar het advies om voor drie dagen eten in huis te halen – en mocht het echt misgaan: rennen naar de kerk, die ligt op het hoogste punt.

Veiligheid is het accepteren van een zeker risiconiveau: wonen naast een baanvak met goederentreinen die chemische stoffen vervoeren, een gevaarlijke fabriek binnen de gemeentegrenzen, werken in de Botlek. Aan bestuur de taak niet de regels op te stapelen, maar de bevolking eerlijk en juist te informeren over de risico's en gevaren.

Puur symbolisch beleid wordt vroeger of later doorzien door de burger en belast daarmee het vertrouwen in de kundige overheid. Het nemen van snelle tijdelijke maatregelen (die ook als zodanig benoemd worden) kan echter zichtbaar maken dat de overheid het incident serieus neemt en in actie komt in afwachting van een beter begrip van de oorzaken van het incident. Daarmee kan de druk op het openbaar bestuur afnemen. Dat biedt dan weer ruimte om 'op zijn tijd' en 'achter de schermen' de zaken meer fundamenteel aan te pakken of juist te besluiten dat geen nadere actie noodzakelijk is.

Na een fataal incident komen de onderzoeken op gang. Eigen evaluaties, inspecties, strafrechtelijk onderzoek: ze hebben allemaal een eigen insteek, tijdslijn en uitkomst. Om enigszins grip te houden op het verloop en de resultaten en aanbevelingen van de onderzoeken is het goed om als bestuur regie te houden op het geheel van nabeschouwingen. Dat helpt ook bij het beslissen over de vervolgstappen: wel of geen maatregelen? Meer of andere handhaving?

6. Wat nu?

In dit hoofdstuk zal de Raad de centrale vraag *Hoe kunnen bestuurders betrouwbaar besturen wanneer zij geconfronteerd worden met risico's en incidenten* proberen te beantwoorden door concluderend samen te vatten aan de hand van de deelvragen en aanbevelingen te doen.

6.1 Samenvattende conclusies

6.1.1 Veiligheid is een kerntaak van de overheid, maar zeker geen taak van de overheid alleen

De eerste deelvraag die de Raad in dit advies beantwoordt betreft de rollen en gedrag van de overheid bij risico's en incidenten in relatie tot vertrouwen van burgers. Ook de werking van de media wordt bij deze deelvraag betrokken.

Betrouwbare overheidsbesluitvorming over risico's en incidenten begint met het publiek delen van de werkelijkheid waarin de overheid *één* van de actoren in het risicolandschap is, maar niet de allesbeslissende. Betrouwbare besluitvorming vergt daarmee het durven loslaten van de gevoelde unieke overheidsverantwoordelijkheid voor risicobeheersing en daarmee van overheidsinterventies wanneer aangenomen kan worden dat andere actoren risico's zelfstandig kunnen beheersen.

De werkelijkheid is er verder een waarbij media het vergrootglas leggen op het bestuurlijk handelen met name als het gaat om risico's en incidenten, juist *omdat* veiligheidszorg een kerntaak is van de overheid. Het openbaar bestuur heeft geen andere keus dan vanuit eigen kracht zo transparant en eerlijk mogelijk te communiceren, ook al garandeert dat geenszins een positieve beoordeling door de media. De Raad waarschuwt voor de fatale wisselwerking tussen media en bestuur. Daar speelt mee dat bestuurders meer met risico's, afwegingen en veiligheid bezig zijn dan media en burgers. Burgers zijn primair bezig met dagdagelijkse dingen, niet met veiligheid. Er is dus ook zoets als een kennisachterstand bij media en burgers.

De beoordeling door de media is echter niet hetzelfde als de beoordeling door de burger. Burgers accepteren risico's tenminste *totdat* deze zich manifesteren bij hem- of haarzelf. De burger heeft hoge verwachtingen van het overheidshandelen rondom risico's en incidenten, zo hoog zelfs dat de burger zelf begrijpt dat die verwachtingen niet altijd reëel zijn waar het zijn eigen belang betreft. 'Dat is pech' kan daarmee ook een boodschap van de overheid zijn.

Voor het openbaar bestuur ligt de grootste valkuil in het doorbreken van normale procedures van zorgvuldig overheidshandelen en van afgesproken verantwoordelijkheidsverdelingen. Juist rondom risico's en incidenten is zichtbaar dat overheidsorganen verantwoordelijkheden hebben of nemen die leiden tot een fragmentatie van de overheid. Een dergelijke fragmentatie waarbij overheden naar elkaar wijzen, draagt niet bij aan betrouwbaar bestuur. Anders geformuleerd: juist daar waar scherp gekeken wordt naar overheidshandelen moet de overheid zorgen voor, en zich houden aan

een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Een grondprincipe daarbij is ‘wie betaalt, bepaalt’ en omgekeerd. Taakuitoefening en geld horen in één hand.

6.1.2 Verantwoording afleggen en leren van onderzoek

De tweede deelvraag gaat over de invloed van het afleggen verantwoording op het omgaan met risico's en incidenten. De Raad betreft hierbij het vermogen van de overheid om te leren van onderzoeken en evaluaties.

Geen verantwoordelijkheid en geen verantwoordingsplicht zonder bevoegdheid, dat is voor politiek en bestuur het basisprincipe dat geldt voor de verantwoordingsvraag. Voor het afleggen van verantwoording is van belang dat eerst het feitencomplex wordt vastgesteld. Pas daarna kan er worden teruggeblikt en zo nauwkeurig mogelijk antwoord worden gegeven op de vraag waarom er is gehandeld zoals er is gehandeld. Dan volgt de vooruitblik, het leren van de lessen. Bij de verantwoording moet de *waarom*-vraag centraal staan, niet het antwoord op de ééndimensionale oorzaak-gevolg-redenering.

Volgens de Raad is het belangrijk om bij onderzoek en evaluatie terug te kijken vanuit de gebeurtenis en kijkend met de ogen van de spelers, die in de gegeven omstandigheden moesten handelen. Het biedt een rijk onderzoeksbeeld op en behoedt ons voor simpele aanbevelingen. Aanbevelingen moeten proportioneel zijn, dat wil zeggen de ‘kosten’ ervan moet in verhouding staan tot de ‘baten’ ervan. Nadrukkelijk valt ook te overwegen het ongevalsonderzoek te scheiden van het proces van het formuleren van aanbevelingen.

Het is wenselijk dat het openbaar bestuur nadrukkelijk de robuuste aanvaarding van de verantwoordelijkheid voor besluitvorming versus de mogelijke aansprakelijkheid voor de gevolgen van ongevallen scheidt. Elk besluit over risicobeleid betekent dat op enig moment iemand schade zal op lopen, dat wil niet zeggen dat de overheid de aansprakelijkheid voor die schade behoort te dragen. Actoren lopen soms vrijwillig en bewust risico. Soms berokkenen risico-actoren door fouten schade aan anderen en moeten zij dan daar ook de gevolgen van dragen. Soms ook is het simpelweg pech wat voor de betrokken individuen vreselijk is, maar elke dag weer gebeurt in vele kleine (huiselijke) incidenten.

6.1.3 Een aanvaardbaar niveau van risicoaanvaarding

Het derde vraagstuk betreft de aanvaardbaarheid van risico's. Eerste constatering: risico's zijn er altijd geweest en zullen er altijd zijn. Risico wordt nooit onvoorwaardelijk aanvaard, maar wordt geaccepteerd als er voordelen tegenover staan. De Raad vindt dat door een vergelijkende risicoanalyse goed kan worden bepaald en gecommuniceerd welke risico's de overheid anderen kan opleggen. Hierbij hoort altijd het morele argument van de overheidsbesluitvorming: het gaat om het maatschappelijk belang! Zichtbaar moet zijn welke afwegingen zijn gemaakt en waarom, welke

prioriteiten worden gehandhaafd, welke risico's aanvaardbaar worden geacht. Burgers verwachten van hun bestuurders ratio in de besluitvorming.⁸³

Risicoaanvaarding is ook loslaten, minder een cultuur van beheersen, meer ruimte voor eigen initiatief en verantwoordelijkheid. Kortom: meer vertrouwen in burgers.

6.1.4 Ervaringen in het openbaar bestuur

De ervaringen die de Raad in het kader van dit advies heeft geoogst bij bestuurders vormen een belangrijk ingrediënt voor de aanbevelingen in de volgende paragraaf. Naar aanleiding van de analyse en de ervaringen van bestuurders is één van de belangrijkste boodschappen die de Raad heeft voor het bestuur: toon lef!

Omgaan met risico's en incidenten is volgens de Raad net als badmintonnen en rugbyen tegelijk: de bestuurder moet een breed arsenaal bezitten om houding te geven aan zijn rol ten opzichte van de media (lef) en empathie anderzijds. Dat vraagt ook om meer professionalisering, bijvoorbeeld via het Genootschap van Burgemeesters.

6.2 Steun voor de bestuurder

De 'wat nu'-vraag wil de Raad in deze paragraaf handen en voeten geven door handvatten te bieden voor goed bestuur bij risico's en incidenten. De Raad constateert dat er door de bank genomen binnen het openbaar bestuur in Nederland voldoende gevoel aanwezig is om om te gaan met risico's en incidenten. Waar het bij de bestuurder soms aan ontbreekt, is dat dat bestuurlijk gevoel niet altijd wordt gevolgd, al dan niet onder druk van volksvertegenwoordiging, publieke opinie of media. De valkuil is dan de belofte van maatregelen of extra toezicht.

De Raad ziet in dit advies een steun voor de bestuurder; niet als opgelegde code, als een afvinklijst of als een handboek soldaat, want dat werkt toch niet als iets ergs gebeurt, dan is veerkracht meer waard. Maar wel als handreiking om te voorkomen dat disproportionele maatregelen volgen op incidenten of als gevolg van onevenwichtig risicobeleid. Steun voor de bestuurder haalt een aantal algemene principes van goed openbaar bestuur aan en biedt handelingsperspectieven voor goed bestuur.

83 Vergelijk Helsloot, 2012

6.2.1 Algemene principes

Goed openbaar bestuur kent een aantal algemene principes die van toepassing zijn op risico's en incidenten. Het gaat volgens de Raad om de volgende grondstellingen waarin ook de determinanten van vertrouwen uit paragraaf 2.3.1 terugkeren:

Competent en empathisch

Deskundigheid waar het gaat om de basisfeiten van de risico's waarover besloten moet worden is de eerste opgave voor het openbaar bestuur.

En ook empathie, het vermogen om goed aan te kunnen haken bij het gevoel en de perceptie van de bevolking. De meeste bestuurders hebben daar al een aardig gevoel voor, omdat het aansluit bij hun eigen karakter, de 'mensenmensen' van het openbaar bestuur.

Open en integer

Openheid en integriteit betekenen dat duidelijk is waar het bestuur op aanspreekbaar is, hoe procedures lopen en besluiten tot stand komen, dat relevante informatie toegankelijk is en dat het bestuur het goede voorbeeld geeft en eerlijk is.

Legitimiteit

Risicobeleid en beslissingen naar aanleiding van incidenten zijn in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving. Maar ook: de verdeling van lasten en lusten van risicobeleid is rechtvaardig, als het algemeen belang vraagt om het opleggen van risico's door de overheid aan een bepaald deel van de maatschappij hoort daar compensatie tegenover te staan.

Lerend vermogen en verantwoording

Van fouten wordt publiekelijk geleerd als daar aanleiding voor is. Een zo snel mogelijk op te leveren feitenonderzoek staat daarbij los van aanbevelingen waarover zorgvuldig moet worden besloten. Los daarvan staat het afleggen van politieke verantwoording. Zorgvuldige vaststelling van het feitencomplex gevolgd door een terugblik waarom is gehandeld zoals is gehandeld. Geen verantwoording zonder bevoegdheid. Met als sluitstuk de politieke vertrouwensvraag: behoudt de bestuurder het vertrouwen?

Verantwoordelijkheidsverdeling

De overheid is (maar) één van de actoren in het risicolandschap. In lijn daarmee wordt het openbaar bestuur aanbevolen verantwoordelijkheden voor risico's en incidenten breder te trekken door bijdragen te zoeken van burgers, bedrijven en instellingen en zo draagvlak te vinden voor risicobeheersing in de fase van beleidsontwikkeling, risicodeling en preventie. Zo ook kan de kloof worden overbrugd tussen de verticale en de horizontale wereld.

6.2.2 Handelingperspectieven

Het antwoord op de vraag wat goed bestuur is bij het omgaan met risico's en incidenten is niet eenvoudig te geven. De Raad pretendeert met de geboden inzichten niet dat het bestuur daarmee ieder incident de baas is. Maar het kan wel steun bieden. Op grond van de analyse in dit advies en de inzichten die geconsulteerde bestuurders en deskundigen boden komt de Raad tot de volgende set van handelingperspectieven.

Kom na wat je belooft, beloof wat je kunt nakomen

Dit gezichtspunt vraagt van de bestuurder een rechte rug onder druk van buiten. Niet zelden zal er door actoren uit het risicolandschap, al dan niet via de media, een roep klinken om maatregelen 'opdat dit nooit meer mag gebeuren'. De kracht van de bestuurder wordt dan afgemeten aan zijn standvastigheid om aan incidentalisme het hoofd te bieden, om in reactie op de ontstane druk vast te houden aan de principes van risicobeleid en communicatie rond incidenten. Dat er niet wordt getrapt in de valkuil van de risico-regelreflex, de incidentreflex of de beloftereflex van meer toezicht. En dat er niet wordt bestuurd op de fatale wisselwerking met de media. Koop tijd voor maatregelen

Burgers begrijpen het wél

Al is de burger nog zo narrig, zijn verwachting is niet meer regels of meer toezicht, maar een gebalanceerd overheidsoptreden bestaande uit empathie gevolgd door ratio. Wel is hij gevoelig voor *de moraal van het verhaal*: de verdeling van risico's tussen overheid en burger kan pas op draagvlak rekenen als er sprake is van overeenstemming over de morele waarden, over de wenselijkheid, noodzakelijkheid of zelfs aantrekkelijkheid van de aanvaarding van risico's.

Blijf rolvast

Een belang dat niet mag worden onderschat is de rolvastheid van de verschillende lagen en actoren van het overheidsbestuur. 'Je gaat er over of niet' is een veelgebruikt adagium binnen het openbaar bestuur, de moeilijkheid zit 'm erin om hiernaar te handelen. Dat vergt bijvoorbeeld dat 'de gemeenteraad van Nederland' op afstand blijft, dat de drang van politiek of bestuur om zich te profileren wordt ingeperkt, dat er geen verantwoordelijkheid wordt genomen zonder bevoegdheid, en dat niet – als dat zo uitkomt – een andere bestuurslaag wordt verweten iets te doen of te laten.

Onderzoek de feiten, niet de fouten

Op onderzoek moet regie worden gehouden door het bestuur zonder dat de onafhankelijkheid in het geding is, zo bepleit de Raad. Dat voorkomt de ramp na de ramp, een overvloed aan onderzoeken naar hetzelfde onderwerp. Voor verantwoording en vertrouwen is het niet goed als evaluaties en onderzoeken zélf onderwerp worden van het politieke steekspel. Daarom is het van belang de feiten te (laten) onderzoeken, niet de fouten.

6.3 Tot slot

De Nederlandse burger heeft nog steeds een hoog basisvertrouwen in het openbaar bestuur. Om dit vertrouwen te behouden zal de bestuurder wanneer hij geconfronteerd wordt met risico's en incidenten, zal volgens de Raad als de **belichaming van de kundige overheid** moeten optreden: competent, transparant, legitiem, maar zeker ook bescheiden waar het gaat om het claimen van almacht om risico's en incidenten te voorkomen.

Literatuur

Beck, U., *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986

Beraad van Inspecteurs-Generaal, Werkgroep Risicoanalyse, *Leidraad objectgericht risicomangement door rijkstoezichthouders*, april 2006

Brants, K., *Journalistiek en politiek in onzekere tijden*, 2012

Breedveld, W., *De stamtafel regeert. Hoe politici en journalisten het publieke debat maken en breken*, 2005

Bruijn, H. de, *Een gemakkelijke waarheid*, 2007

Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de beginselen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, zesde druk 2006

Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, *Privaat wat kan, publiek wat moet. Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces*, 2008

CPB/MNP/Rand Europe, *Omgaan met onzekerheid in beleid*, 2007

Duin, M. van, P. Tops, V. Wijkhuijs, O. Adang, N. Kop, *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*, 2012

Eenhoorn, H.B., *Drie minuten: een persoonlijk relaas over het schietdrama in Alphen aan den Rijn*, 2011

Eeten, M. van, L. Noordegraaf-Eelens, J. Ferket, M. Februari, *Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2012

Evans, A., *Railway risks, safety values and safety costs*, 158 *Transport, part of the Proceedings of the Institution of Civil Engineers*, 2005

Fischhoff, B., S. Lichtenstein, P. Slovic, S.L. Derby, and R.L. Keeney. *Acceptable Risk*. Cambridge University Press, New York, 1981

Geelen, J-P., *Het Haagse huwelijk. Hoe pers en politiek tot elkaar veroordeeld zijn*, 1998

Gemeente Zwijndrecht, oplegnotitie, 2011

Geul, A., *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie; zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*, 1998

Helsloot, I., *De symboliek voorbij*, oratie 2007

Helsloot, I., en A. Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw? Een verkennend onderzoek naar een effectief en efficiënt kaderstellend instrument voor kwaliteitsborging in de bouw*, 2012

Helsloot, I., *Veiligheid als (bij)product. Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers*, inaugurele rede, 2012

Hildebrandt, M., en R. Pieterman (red.), *Zorg om voorzorg*, 2010

Huurne, E.F.J. ter, *Information seeking in a risky world. The theoretical and empirical development of FRIS: A framework of risk information seeking*, 2008

Lans, J. van der, *Loslaten, vertrouwen, verbinden. Over burgers & binding*, september/november 2011

Lasswell, H.D., *Politics: Who Gets What, When, How*, 1936

Luyendijk, J., *Je hebt het niet van mij, maar... Een maand aan het Binnenhof*, 2010

Mackenbach, J.P., A.E. Kunst, A.E.J.M. Cavelaars, et al, *Socioeconomic inequalities in morbidity and mortality in western Europe*, 349 (9066) *The Lancet* (1997), pp. 1655 et sqq, Centraal Bureau voor de Statistiek, *Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting*, 2009

Mertens, F.J.H., R. Pieterman, C.J.M. Schuyt, G.H. de Vries, *Pech moet weg*, 2003

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Plan van aanpak Risico's en verantwoordelijkheden*, april 2011

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Burgers over risico's: lessen voor bestuurders*, draft 2012

Nationale Denktank, *Zelf vertrouwen. Adviezen aan publieke organisaties om de vertrouwensrelatie met burgers te verbeteren*, 2010

Nationale ombudsman, rapport 2009/135

NRC Handelsblad, 24 maart 2012

NRC Handelsblad, 29 augustus 2012

Raad voor het openbaar bestuur, *Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor bestuurders en ambtenaren*, 2006

Raad voor het openbaar bestuur, *Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtsstaat*, 2011

Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, 2010

Raad voor het openbaar bestuur, *In gesprek of verkeerd verbonden? Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie*, 2012

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, 2003

Regeerakkoord VVD-CDA, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, 2010

Roos, R.W. / Universiteit Utrecht, *Reflexen of reflectie? Een onderzoek naar de omvang van de risico-regelreflex*, 2011

Trappenburg, M., *Waarom het allemaal niet lukt*, in: Van Tol e.a. (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, 2011

Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 41

Tweede Kamer, Handelingen 2010-2011, nr. 53, item 6, datum vergadering: 16 februari 2011

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 22 343, nr. 251

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 22 343, nr. 277

Verslag symposium *De risico-regelreflex in het openbaar bestuur*, 13 april 2011

Visser, R.K., *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, 2008.

Volkskrant, 31 oktober 2008

Weick, K. E., *The collapse of sense making in organisations: the Mann Hulch Disaster*, in: *Administrative Science Quarterly*, 38 (4), pp. 628-652, 1993

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, 2011

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, 2006

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Publieke zaken in de marktsamenleving*, 2012a

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, 2012b

Lijst van geraadpleegde websites

www.burgemeesters.nl
www.geencomentaar.net
www.infomil.nl
www.mkb servicedesk.nl
www.nieuws.nl
www.nrc.nl
www.omroepbrabant.nl
www.rijksoverheid.nl
www.videnet.nl
www.volkskrant.nl
www.vno-ncw.nl
www.wetten.nl
www.zebla.vara.nl

Bijlage I: Geraadpleegde personen en deelnemers bestuurdersbijeenkomst

Mevrouw prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt-Sanders, lid Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De heer P.M. Bruinooge, burgemeester Alkmaar

De heer mr. T.P.J. Bruinsma, burgemeester Vlaardingen

De heer H.B. Eenhoorn, burgemeester Alphen aan den Rijn

De heer drs. P.L.B.A van Geel, oud-staatssecretaris VROM

De heer R.A.C. van Heugten, gedeputeerde Noord-Brabant

De heer J.J.C. van den Hout, gedeputeerde Noord-Brabant

De heer R. Janssen, gedeputeerde Zuid-Holland

De heer mr. drs. W. Jong, Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Mevrouw mr. Y.P. van Maastricht, burgemeester Hoogezand-Sappemeer

De heer J.W. Remkes, commissaris van de Koningin Noord-Holland

De heer A.S. Scholten, burgemeester Zwijndrecht

De heer J. van der Tak, burgemeester Westland

De heer mr. G.J. de Graaf, voorzitter Eerste Kamer der Staten-Generaal

Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort, waarnemend burgemeester Sliedrecht

De heer drs. T.L.N. Weterings, burgemeester Haarlemmermeer

De heer mr. J.H.C. van Zanen, burgemeester Amstelveen

Bijlage II: Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter:

Prof. drs. J. Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

Leden:

De heer mr. dr. G.D. Dales (vice-voorzitter), oud-burgemeester van Leeuwarden

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de Koningin in Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. W.M.C. Möhring MMC, partner bij Boer & Croon Executive Managers

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg, em-hoogleraar staats- en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre, senior manager KPMG Management Consulting

Waarnemend lid:

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

Tijdelijke leden:

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, dijkgraaf waterschap Velt en Vecht

De heer M. Pastors, directeur Nationaal Programma Rotterdam-Zuid

De heer prof. dr. I. Helsloot, bijzonder hoogleraar besturen van veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen

De heer mr. E.F. Stoové, oud-bestuursvoorzitter Sociale Verzekeringsbank