

Naar een nuchtere
kijk op risico's

RISICORE

NAAR EEN NUCHTERE KIJK OP RISICO'S

Colofon

Uitgave

Provincie Noord-Holland
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40
www.noord-holland.nl
post@noord-holland.nl

Auteur

drs. M.C. ten Dam
Provincie Noord-Holland

Redactie

prof. dr. I. Helsloot
Crisislab

Grafische verzorging

Provincie Noord-Holland, MediaProductie

Oplage

300 exemplaren

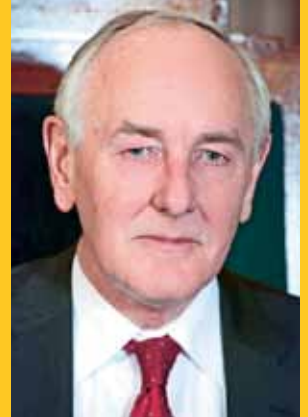
Haarlem, april 2013

INHOUD

- 5 | Voorwoord**
- 6 | 1 Inleiding**
- 8 | 2 De risico-regelreflex in vogelvlucht**
 - 9 | Het probleem van de symboolpolitiek
 - 9 | De kosten
 - 10 | Centraal versus decentraal
 - 11 | Wie is verantwoordelijk
 - 11 | Leren van evaluaties
 - 12 | Ten slotte
- 13 | 3 Bestuurlijke handreiking risico-regelreflex**
 - 14 | Inleiding
 - 14 | Risicowijzer
 - 15 | Incidentwijzer
 - 15 | Evaluatiewijzer
 - 16 | Nieuw beleidswijzer
- 17 | 4 Nawoord minister van BZK**
- 19 | 5 Bronnenlijst**

VOORWOORD

In 2010 is het ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begonnen met een traject waarin rijksbreed en per departement gewerkt wordt aan een visie over het verantwoord omgaan met (fysieke) risico's en over de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van risico's tussen overheden, bedrijven en burgers. Het landelijk traject heeft al meerdere waardevolle adviezen opgeleverd, waaronder één van de Raad voor het Openbaar Bestuur: "Belichaming van deskundige overheid - Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding" van 2012. Aansluitend op dat advies, vooral een reflectie op de problematiek, lijkt het me zinvol dat bestuurders ook concrete handvatten meekrijgen hoe in de praktijk om te gaan met risico's en incidenten. Het is daarom dat ik de onderliggende handreiking heb laten actualiseren en uitbreng.



Deze handreiking, die eerder in mijn overleggen met bestuurders is besproken en becommentarieerd, bevat in vogelvlucht de problematiek van de zogeheten risicoregelreflex en concrete handvaten voor bestuurders: hoe nuchter en realistisch om te gaan met risico's, incidenten, incidentevaluaties en nieuw veiligheidsbeleid.

Ik ben me er van bewust dat onder de grote druk waaronder bestuurders soms komen te staan, het niet altijd eenvoudig is om de noodzakelijke nuchterheid ten aanzien van risico's te bewaren. Zeker niet als er slachtoffers te betreuren zijn. Wij zijn als bestuurders daarbij bovendien ook maar één van de vele schakels in een complex samenspel van belangen en emoties. Binnen de beperkingen die de weerbarstige werkelijkheid ons oplegt, denk ik dat deze handreiking ons wel handvatten biedt om onder die vaak immense druk toch de rug recht te houden, de redelijkheid in onze reactie en handelen te bewaren en daarmee incidentenpolitiek zoveel mogelijk te voorkomen.

Johan Remkes
Commissaris van de Koningin
in de provincie Noord-Holland

INLEIDING



Incidentenpolitiek is iets van alle tijden. Na een incident worden al snel nieuwe en aangescherpte regels ingevoerd. Deze reflex om na een incident of kritische publicatie of uitzending risico's met (symbolische) regels af te dekken, met weinig aandacht voor de kosten en de uitvoerbaarheid daarvan, lijkt echter steeds vaker voor te komen. Maatregelen lijken soms vooral symbolisch bedoeld, om maar te laten zien dat de overheid het probleem serieus neemt en daadkrachtig optreedt. Dit patroon van overreactie op incidenten en risico's wordt ook wel de risicoregelreflex genoemd.

Het is begrijpelijk, maar ook makkelijk om na een tragisch incident te roepen "dat nooit meer". Het wekt echter verkeerde verwachtingen over de mogelijkheid risico's af te dekken en wat de overheid hierin vermogt. Het trekt de verantwoordelijkheid voor het risico's veel te snel en te makkelijk naar de overheid, terwijl het ook thuishoort bij bedrijven en burgers. Het afdekken van risico's is daarbovenop zeker niet kosteloos, soms zelfs erg duur en weinig kosteneffectief. De noodzakelijke menselijke maat in de reactie van de overheid op incidenten staat al snel op gespannen voet met de noodzakelijke zakelijke afweging ten aanzien van risicobeleid, in essentie toch een kosten-baten-risico afweging.

Hoe te komen tot een bestuurlijk evenwichtige reactie op risico's en incidenten, zonder ze te bagatelliseren? Zo'n reactie is nu zeker niet vanzelfsprekend. De door politici en bestuurders gevoelde mediadruk om direct maatregelen te nemen is erg groot, en lijkt alleen maar groter te worden. Daarnaast zijn bestuurders niet de enige actor in deze reflex. Ook ambtenaren, media, onderzoekers, wetenschappers, belangenverenigingen, bedrijven en burgers, spelen hun rol. Toch is het misschien vooral de taak van de bestuurder om de druk te weerstaan. De bestuurder is tenslotte vaak degene die het besluit neemt en die in het begin de toon zet van de overheidsreactie.

Wat te doen en wat te laten? In hoofdstuk 3 van deze notitie is een bestuurlijke handreiking opgenomen met concrete aanbevelingen over hoe om te gaan met risico's, incidenten, evaluaties en nieuw beleid. De aanbevelingen zijn gebaseerd op (internationaal) onderzoek en ervaring en kort geïllustreerd met voorbeelden. Veel van het bronnenmateriaal is tot stand gekomen door of ten behoeve van het interdepartementale programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' van het ministerie

van BZK. Voorafgaand aan deze handreiking wordt de problematiek rondom de risicoregelreflex toegelicht, mede aan de hand van voorbeelden, met extra aandacht voor de relatie tussen het Rijk en de decentrale overheden en het probleem van evaluaties en waarom we zo weinig van ze lijken te leren.

2

DE RISICO-REGELREFLEX IN VOGELVLUCHT



HET PROBLEEM VAN DE SYMBOOLPOLITIEK

Wat is de risico-regelreflex en wat is het probleem van symboolpolitiek? De risico-regelreflex verwijst naar het fenomeen dat de overheid zich snel gedwongen voelt om na incidenten herhaling te voorkomen door introductie van nieuwe en strengere regels, richtlijnen en eisen. Vaak blijkt echter dat die nieuwe regels niet in verhouding staan met het risico dat ze beogen af te dekken. Daarbij zijn de maatregelen vaak ook nog eens symbolisch van aard, dat wil zeggen dat ze bij nadere beschouwing nauwelijks lijken bij te dragen aan meer objectieve veiligheid.

Bij de evaluatie van de Nieuwjaarsbrand in Volendam bleek dat er veel schortte aan handhaving van de generieke brandveiligheidseisen in de gemeente. De reactie daarop van de overheid was de 'oplossing' dat alle horecagelegenheden een gebruiksvergunning zouden krijgen. In een gebruiksvergunning worden nadere, specifieke eisen gesteld aan de brandveiligheid voor dat specifieke object. Dus feitelijk extra regels, terwijl de belangrijkste aanbeveling van commissie Alders destijds was dat er geen nieuwe regels nodig waren, maar betere handhaving van de bestaande regels.

In heel Nederland bleken de meeste horecagelegenheden geen gebruiksvergunning te hebben. Gevolg: een grote inhaalslag bij gemeenten. Na voltooiing van de inhaalslag werd geconstateerd dat de eisen die in de gebruiksvergunning stonden eigenlijk voor een overgroot deel algemene eisen waren die golden voor alle objecten. Reden om de wet te wijzigen zodat bijvoorbeeld voor horeca geen (specifieke) gebruiksvergunning meer nodig waren. Met andere woorden: de eerdere inhaalslag bleek dus vooral symbolisch van aard, in ieder geval voor wat betreft het veiligheidsresultaat. De kosten van deze inhaalslag worden geschat op 100 miljoen euro.

De bestuurder is vaak aan zet, hij of zij neemt het besluit tot invoering van nieuwe regels. Daarmee hebben bestuurders een specifieke verantwoordelijkheid om deze reflex tot overreactie te doorbreken, om doordacht te reageren op incidenten, rust te geven voor een goede evaluatie, risicobeoordeling en eventueel nieuwe regels en beleid, waaronder misschien wel juist minder regels en beleid. Maar daar tegenover staat dat juist bestuurders vaak onder immense druk staan om snel te handelen en daadkracht te tonen. Iedereen kijkt over hun schouder mee. Daar bovenop zien adviseurs en beleidsambtenaren de crisis vaak ook als kans om tot meer veiligheidsmaatregelen op hun specifieke terrein te komen. Voor bestuurders is enige terughoudendheid dan als roeien tegen de stroom in. Voorbeeld van een uitzondering daarop is de

verdediging van minister Donner van het TBS-systeem in 2005 in reactie op de grote verontwaardiging na een moord door een ontsnapte TBS-er.

Voor een bestuurder blijft symboolpolitiek echter verleidelijk. Het is op de korte termijn effectief om de rust te herstellen en om zelf uit de vuurlinie van verantwoording te komen of te blijven. Voor de media is "kritische" berichtgeving over "falend" overheidsbeleid vaak toch het makkelijkst. Onderzoek en het in beeld brengen van de nuances kost nu eenmaal tijd. Daar is relatief weinig ruimte voor in de heftige concurrentiestrijd tussen de media. Voor burgers en bedrijven is het soms makkelijker om boos te zijn op de overheid dan om over hun eigen verantwoordelijkheid na te denken en die onder ogen te zien. En beleidsambtenaren reageren al snel met voorstellen voor nieuw beleid. Nieuw beleid maken is tenslotte hun core business. Met andere woorden: bestuurders, volksvertegenwoordigers, media en ambtenaren lijken elkaars overreactie vaak juist te versterken, in plaats van dat ze elkaar bij de les houden.

Bij de cellenbrand op Schiphol-Oost lieten elf mensen het leven. De primaire reden dat het vuur zich zo snel kon verspreiden bleek de tijdelijke specifieke unitbouw van het complex, bestaande uit zeecontainers. Toch werden vervolgens niet alleen alle gevangenis doorgelicht op brandveiligheid maar ook alle rijksgebouwen. Daarnaast werden er ook nog structurele maatregelen genomen, zoals aanpassingen in het Bouwbesluit, verbeterd toezicht op naleving van de regels en een actieprogramma brandveiligheid bij instellingen met 'minder zelfredzamen'. In Nederland vallen bij branden 70 tot 80 doden en 1.000 gewonden per jaar, bijna alle in woningen. Bij branden in celgebouwen, waar het hier om gaat, vielen in de hele vorige eeuw in totaal "slechts" vijf doden.

DE KOSTEN

De maatschappelijk kosten van de risico-regelreflex zijn hoog. Het maken, implementeren en handhaven van nieuwe regels kost uiteraard geld. Symbolische maatregelen gaan vaak ook nog eens ten koste van maatregelen die mogelijk wel effectief waren geweest, die de objectieve veiligheid wel hadden verbeterd. Dit zijn de zogeheten alternatieve kosten van maatregelen. Geld kan tenslotte maar één keer worden uitgegeven. Zo had het geld dat gestoken is in de maatregelen als reactie op de Schipholbrand, ergens anders waarschijnlijk veel meer extra veiligheid opgeleverd.

In Engeland zei de verantwoordelijke minister onderdoordacht na een ernstig treinongeval bij Ladbroke Grove in 1999 waarbij 31 doden vielen, “we zullen dit nooit meer laten gebeuren”. Het gevolg was een investering van vijf miljard pond in nieuw materieel om deze specifieke put te dempen, met als opbrengst een zeer marginale verbetering in de veiligheid.

Voor rationele risicobeheersing is een reële en onderbouwde kosten-batenanalyse essentieel. Er worden echter weinig kosten-batenanalyses gemaakt, althans voor de voorgestelde oplossingen. De kosten van de oplossingen worden daarmee vaak onderschat. Het legionellabeleid is een klassiek voorbeeld van onbetaalbare incidentenpolitiek.

In 1999 komen 32 bezoekers van de West-Friese Flora in Bovenkarspel om het leven door een legionellabesmetting. Gemeenten en uitbaters van sport- en fitnessgelegenheden worden sindsdien verplicht om een risicoanalyse te laten uitvoeren, zodra warmwatersystemen openbaar gebruikt worden. Indien noodzakelijk moest men de installaties aanpassen en elke gelegenheid moest beschikken over een beheersplan. Schattingen van de kosten hiervan lopen uiteen van 500 miljoen tot enkele tientallen miljarden euro.¹⁾ Om allerlei redenen is de opbrengst in gezonde levensjaren van deze generieke maatregel beperkt. Ondermeer omdat naar schatting de helft van het aantal besmettingen opgelopen wordt in het buitenland (op vakantie). Die worden dus op geen enkele manier teruggebracht met de beschreven zeer dure maatregelen. Het legionellapreventiebeleid is dan ook niet tot ‘volledige’ uitvoering gekomen.

Een meer specifieke benadering gericht op situaties waarin het risico relatief groot is, bijvoorbeeld verpleeg- en verzorgings-instellingen, zou een veel gunstiger beeld opleveren, bij een vergelijkbare effectiviteit. Dit betekent dan wel dat niet voor iedere Nederlander hetzelfde beschermingsniveau kan worden gegarandeerd.²⁾

Voorbeeld hoe het wel moet is het niet doorvoeren van de eerst nogal drastische maatregelen die werden voorgesteld als reactie op een dodelijk ongeluk veroorzaakt door jongeren die stenen van een viaduct hadden gegooid

In 2005 werden er stenen van de viaduct over de A4 bij Rijswijk afgegooid met als gevolg een dodelijk ongeluk. De minister werd gelijk aangesproken om van alles te gaan doen om herhaling te voorkomen. Men vond het eigenlijk onaanvaardbaar dat zo iets kon, zeker als het zulke gevolgen heeft. Maar alle 350 viaducten van hekken voorzien, zodat er niks meer overheen kan worden gegooid, zoals door velen gelijk werd voorgesteld, kost zo'n honderd miljoen euro.

Rijkswaterstaat keek daarom eerst naar wat er echt aan de hand was. Het bleek dat dingen die loszaten of rommel op viaducten de directe aanleiding waren voor baldadige jongeren om dingen van de viaduct af te gooien. Dus het eerste dat Rijkswaterstaat deed was, heel simpel, ervoor zorgen dat die viaducten schoon werden gemaakt en schoon bleven en dat er geen losse rommel meer lag.

1) RIVM 2003

2) Gezondheidsraad 2003.

Bovendien bleek alleen een beperkt aantal viaducten risicovol te zijn, namelijk die op routes lagen met een school of disco aan de ene kant van de weg en een woonwijk aan de andere kant. Uiteindelijk zijn alleen daar hekken geplaatst.

Symbolpolitiek is natuurlijk niet alleen slecht: goed openbaar bestuur vergt immers symboliek voor de boegbeeldfunctie in brede zin. De symboliek zit dan echter niet in de maatregelen zelf maar is een sluitstuk van het veiligheidsbeleid. Na een groot incident is herstel van rust en normalisering van de situatie een belangrijk onderdeel van crisisbeheersing. Symbolische maatregelen helpen daarbij en zijn soms zelfs cruciaal. Herdenkingsdiensten zijn hier een goed voorbeeld van. Maar ook het aftreden van de “verantwoordelijke” bestuurder kan als zodanig fungeren.

Symbolische maatregelen zelf lijken echter steeds vaker vervanging voor daadwerkelijke maatregelen of een ver sluiering van het feit dat maatregelen niet wenselijk of mogelijk zijn. Dan wordt symbolpolitiek een probleem. Op korte termijn kan het dan wel effectief zijn, een effectieve manier van de rust herstellen, en ook van indekken. Op langere termijn kan het echter bij de burger, maar ook bij de overheid zelf, verkeerde verwachtingen wekken over wat de overheid kan en moet doen. Symbolische maatregelen bieden uiteindelijk vooral schijnveiligheid en op een gegeven moment wordt dat gelogenstraft.

CENTRAAL VERSUS DECENTRAAL

De risico-regelreflex is niet een probleem dat zich uitsluitend op landelijk niveau voordoet. Decentrale overheden hebben ook een verantwoordelijkheid evenwichtig te reageren op incidenten en risico's. In Nederland wordt immers veel overheidsbeleid en uitvoering overgelaten aan decentrale overheden, aan provincies en gemeenten. Zo is het bij veel typen incidenten de burgemeester die als eerste namens de overheid aan zet is, niet een minister. De reactie van de burgemeester zet de toon.

Natuurlijk is het niet in alle gevallen de decentrale overheid die verantwoordelijk is voor de respons. Er zijn ook incidenten waarvan de afhandeling onder de politieke verantwoordelijkheid valt van een minister. Voorbeelden: ontsnapte TBS-ers, brand in een gevangenis, uitbraak van een dierziekte, (dreigende) uitbraak van een pandemie en het stilleggen van het vliegverkeer vanwege een aswolk.

Risicobeleid is ook deels gedecentraliseerd. Voorbeelden zijn externe veiligheid (gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen), ruimtelijke ordening en brandveiligheid. Ook regelgeving is niet het exclusieve domein van de rijksoverheid. Voorbeelden van lokale regelgeving zijn de Algemeen Plaatselijke Verordeningen (APV), gebruikersvergunningen en milieuvergunningen, maar ook tijdelijke regels als noodverordeningen en noodbevelen.

Het is echter niet altijd helder of een incident of risico een centraal of decentraal probleem is. Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van incidenten veelal lokaal. De rijksoverheid heeft echter een aantal mogelijkheden om lokale overheden te corrigeren of zelfs de afhandeling van het incident over te nemen. In principe is een dergelijke interventie van de rijksoverheid uitzonderlijk. Toch is de rijksoverheid vaak snel betrokken. Bij veel media-aandacht zijn er al snel Kamervragen en wordt het daarmee ook een landelijk probleem, in ieder geval voor de minister. Belangrijke drijfveer daarbij is een perceptie van inadequate lokale reactie zoals recent weer bij de brand in Moerdijk. De vraag die dan snel gesteld wordt, is waarom de minister niet ingrijpt. Op het moment dat de landelijke politiek er zich mee bemoeit, zoals destijds bij de lokale “ongeregelheden” in Gouda, wordt het voor het lokaal bestuur heel lastig om een eigen afweging te maken. In plaats van dat de rijksoverheid bewaakt dat lokale overheden nuchter en rationeel omgaan met incidenten, versterkt ze in de praktijk juist vaak de overreactie.

Andersom komt ook voor, vooral bij het “afdekken” van risico's, waarbij lokale overheden soms onnodige of symbolische maatregelen afdwingen van de rijksoverheid. Voorbeelden daarvan zijn de vergaande (brand)veiligheidseisen bij tunnels en spoor, maar bijvoorbeeld ook het stopzetten van chloortransporten.

In 2002 werd een convenant afgesloten tussen AKZO Nobel en de rijksoverheid dat productie en gebruik van chloor op één locatie zou plaatsvinden. De betekende een grootschalige reallocatie van de chlooractiviteiten. De rijksoverheid heeft 65 miljoen euro bijgedragen aan de reallocatiekosten. Het gevolg was het einde aan de chloortransporten. Volgens de eigen studies van de rijksoverheid leverde de productie, vervoer en opslag van ammoniak en LPG echter een veel groter risico op, maar werd er geen vergelijkbare investering gedaan. Reden was volgens eigen zeggen de maatschappelijke weerstand tegen chloor, met andere woorden de negatieve symboolwaarde van chloor. De maatschappelijke weerstand bestond voor een groot deel uit lokale overheden die zich de vrijheid konden permitteren van alles te roepen aangezien ze zelf niet de kosten zouden dragen voor het nog verder verkleinen van een al zeer klein risico.

De voor- en nadelen van het risico moeten zoveel mogelijk in één hand liggen, bij de burger, het bedrijfsleven, of de overheid. Als voor- en nadelen niet gedeeld worden, is een goede risicoafweging lastig, zo niet onmogelijk.

WIE IS VERANTWOORDELIJK

De overheid heeft, ondanks het feit dat ze vaak beweert dat burgers en bedrijven vooral in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid, de neiging verantwoordelijkheid naar zich toe te trekken. Het sluiten van het luchtruim in april 2010 vanwege een vulkaanuitbarsting in IJsland is een mooi voorbeeld,

omdat hier de vraag rijst of de overheid überhaupt had moeten optreden.

Op advies van het Volcanic Ash Advisory Centre in Londen, sloten de daartoe bevoegde landelijke autoriteiten het luchtruim in grote delen van Europa. Het centrum adviseert de vliegmaatschappijen en nationale luchtvaartautoriteiten over de gevolgen van aswolken door vulkaanuitbarstingen. De vraag is waarom de beslissing tot wel of niet vliegen niet overgelaten had kunnen worden aan de vliegmaatschappijen zelf. Waarom moest de risicoafweging in dit geval bij de overheid liggen en niet bij de vliegmaatschappijen zelf? De vliegmaatschappijen hebben zeker geen belang bij het lopen van onnodige risico's, maar waren in dit geval ongetwijfeld eerder gaan vliegen. De kosten waren daarmee waarschijnlijk een stuk lager geweest. De overheid koos echter voor absolute veiligheid met als gevolg bijna 1 miljard euro schade voor de toeristische sector in Europa.

De overheid neemt al snel de verantwoordelijkheid voor de veiligheid, bijvoorbeeld bij evenementen. Vanwege weersomstandigheden afgelasten van evenementen lijkt zeker redelijk. Is het vaak ook. De vraag is echter waarom die afweging veelal bij de overheid zou moeten liggen en niet bij de organisatoren of bij de deelnemers zelf.

LEREN VAN EVALUATIES

In Nederland is het goed gebruik dat incidenten gevolgd worden door meerdere evaluatie- en onderzoeksrapporten. Een probaat middel tegen overreactie zou men denken. Het is echter opvallend dat er weinig geleerd lijkt te worden, althans minder dan we hoopten. Sommige inspecties klagen daar ook over. Dat er in de praktijk echter te weinig geleerd wordt, ligt deels en soms voornamelijk aan de evaluaties zelf. Slechte evaluaties leiden vaak tot (kostbare) symbolische maatregelen en versterken bijna altijd het risico-regelreflex. Goede evaluaties daarentegen dempen juist dit reflex. In veel evaluaties en onderzoeksrapporten worden echter een aantal standaardfouten gemaakt.

Zo is het uitgangspunt in veel evaluaties en onderzoeken dat als er iets fout is gegaan er ook iets fout moet zijn gedaan. Achteraf is dit altijd wel aan te tonen: waar gewerkt wordt worden altijd wel foutjes gemaakt en er is altijd wel een memo waarin de aandacht wordt gevraagd voor een gepercipieerde misstand. De voorzienbaarheid van gebeurtenissen wordt in dit soort evaluaties altijd overschat, simpelweg omdat we de afloop al kennen. Zo gemakkelijk het is om terugkijkend van de uitkomst de oorzaken te identificeren, zo moeilijk is het om vanuit een oorzaak of een gebeurtenis, de uitkomst te voorspellen. De uitspraak, “het is achteraf makkelijk oordelen” vat dit probleem mooi samen. Toch zitten evaluaties vol met deze “wijsheid achteraf”. Dit verklaart waarom er vaak zo weinig van evaluaties lijkt te worden geleerd en “fouten” zich lijken te herhalen. Zoals president Harry Truman, na pensionering, al eens zei op

reactie van een catalogisering van blunders in het buitenlandbeleid van Amerika, “Any six year old’s hindsight is worth a president’s foresight.”

Teveel evaluaties leiden dan ook tot symbolische oplossingen of oplossingen voor niet bestaande problemen en veel minder tot daadwerkelijke verbeteringen of mischien wel de terechte constatering dat verbeteringen niet nodig of mogelijk zijn.

Daarnaast zijn de aanbevelingen in evaluatierapporten niet altijd even praktisch. Enerzijds, omdat het uitgangspunt van de evaluatie vaak formele eisen en normen zijn en niet de weerbarstige werkelijkheid. De aanbevelingen neigen dan vaak ook te gaan over die formele en vaak papieren werkelijkheid en zijn dan ook niet praktisch uitvoerbaar. Anderzijds, omdat zelden de vraag gesteld waarom van bepaalde eisen werd afgeweken, of de samenwerking niet tot stand kwam, of de informatievoorziening slecht was. Met andere woorden: goede aanbevelingen vereisen meer dan alleen de wens problemen, misstanden en afwijkingen op te lossen maar ook een goede analyse waarom ze überhaupt voorkomen.

Verder bevatten evaluaties vrij regelmatig verbetervoorstellen die, wanneer destijds ingevoerd, nauwelijks invloed zouden hebben gehad op de loop van de onderzochte gebeurtenissen. Veel evaluaties onderzoeken de loop van vooraf vastgestelde processen, zoals opschaling, alarmering, informatievoorziening en besluitvorming in de verschillende crisisteam. Dit lijkt in eerste instantie verstandig ware het niet dat onduidelijk is of die processen van enige invloed waren op de uiteindelijke uitkomst. Hierdoor zijn geconstateerde tekortkomingen soms weinig of niet relevant. Zo hoeven goed verlopen processen ook niet noodzakelijkerwijs bijgedragen te hebben aan een positieve uitkomst.

Bij de evaluatie van de rellen in Hoek van Holland werd beweerd dat de driehoek bij elkaar had moeten komen in de nacht van de rellen, terwijl de betrokkenen wel intensief telefonisch contact hebben gehad, ze op advies van de politie uiteindelijk die nacht niet fysiek bij elkaar zijn geweest en meest belangrijk, dat op dat moment het evident geen verschil had kunnen maken voor wat er in het veld gebeurde.

En hoe meer naar schuldigen gezocht wordt, hoe minder geleerd wordt. Het leidt tot indekgedrag; de dood in de pot voor leren. Hoe dek je je in tegen slechte evaluaties, laat staan dat je er van leert? Toch vooral symbolisch.

TEN SLOTTE

Wat te doen? De risico-regelreflex doorbreken betekent allereerst ruimte geven voor de rationele afweging en de bestuurder die aan zet is dus ook die ruimte geven. Een eerste stap daartoe is bestuurders handvatten te bieden om, ondanks de (gevoelde) maatschappelijk druk,

nuchter te kunnen reageren op incidenten en rationeel om te gaan met risico’s. Een eerste aanzet is de hierop volgende bestuurlijke handreiking risico-regelreflex.

Maar er is meer nodig. Zoals betere evaluaties, standaard (maatschappelijke) kosten-batenanalyses bij beleidsvoorstellen en de voor- en nadelen en de kosten en de baten van een risico zoveel mogelijk bij een partij leggen, om er maar enkele te noemen.

BESTUURLIJKE HANDREIKING RISICO-REGELREFLEX

Risico's, incidenten, evaluaties en nieuw beleid:
wat te doen en wat te laten



INLEIDING

De provincie Noord-Holland heeft in samenwerking met Crisislab een korte handreiking voor bestuurders gemaakt. Op basis van verschillende (internationale) onderzoeken en uit ervaring zijn een aantal lessen te distilleren. In de onderliggende handreiking zijn die neergezet in de vorm van adviezen, veelal geïllustreerd met voorbeelden.

De handreiking bestaat uit vier delen. De eerste adviezen gaan over de bestuurlijke communicatie over ‘regulier’ risicobeleid (1). Dit omdat de publieke reactie na een incident niet los gezien kan worden van de overheidscommunicatie over het risico voor het incident. Vervolgens gaan de adviezen over de bestuurlijke reactie direct na incidenten (2), over het doen uitvoeren van evaluaties (3) en over invoeren van nieuw risicobeleid na incidenten (4).

De reflex tot overreactie, incident- en symboolpolitiek is niet alleen afhankelijk van de bestuurder, sterker nog, die komt tot stand in een complex samenspel van partijen en belangen. De bestuurder is daarin misschien een belangrijke schakel, maar zeker niet de enige. Ook volksvertegenwoordigers, ambtenaren, onderzoekers, wetenschappers, media, bedrijven en burgers spelen hun rol. Deze handreiking adresseert echter alleen de reactie van bestuurders op incidenten en risico's.

Het doel van deze handreiking is niet zozeer om tot goed en evenwichtig risicobeleid te komen. De handreiking biedt echter wel handvatten om de benodigde rust en ruimte te creëren om überhaupt tot een weloverwogen beslissing te kunnen komen en om daarmee onevenwichtig en incidentgedreven risicobeleid zoveel mogelijk te voorkomen.

RISICOWIJZER

- 1 *Leg uit wat de risico's van het bestaande systeem zijn en kwantificeer. Duidt het risico van een in de schijnwerpers staand (exotisch) gevaar door het te vergelijken met andere bekende risico's. Waar hebben we het eigenlijk over?*

Voorbeeld 1: naar aanleiding van een moord door een ontsnapte TBS-er in 2005 verklaart minister Donner dat het risico van ontsnapping helaas inherent is aan een systeem van behandeling en resocialisatie zoals TBS. Tijdens het politieke debat in de Kamer loopt de spanning hoog op. “Donner kan wel zeggen dat het systeem werkt, maar als er een dode valt, heeft het systeem dus niet gewerkt”. De minister verdedigt desondanks principieel het TBS-systeem. De verloffregeling is integraal onderdeel van het resocialisatietraject. Als je dat verbiedt - zoals een aantal fracties in de Kamer wilde - haal je het hele systeem onderuit. Verder wijst Donner erop dat het recidivecijfer van TBS-ers (30%) bijna de helft is van de recidive van andere veroordeelden.

Voorbeeld 2: Het ongeluk in de Mont Blanc tunnel in 1999, waarbij een vrachtwagen met margarine en meel in brand vloog met 41 doden als gevolg, leidde tot een aanscherping van de tunnelveiligheid, ook in Nederland. De focus van tunnelveiligheid is dan ook vooral gericht op het risico op een groot dodelijk ongeval. De kans van een groot ongeval is in een tunnel in Nederland echter 100 keer kleiner dan de kans dat de tunnel overstroomt door een doorbraak van een zeewering.

Voorbeeld 3: In april 2012 voldeed de Oostlijn van de Amsterdamse metro nog niet aan nieuwe veiligheids-eisen. De gemeentelijke Dienst Milieu en Bouwtoezicht adviseerde het gemeentebestuur om de metrotunnel voorlopig te sluiten, want er zouden in het ergste geval tientallen slachtoffers kunnen vallen. De media pikten dit advies op. De verantwoordelijke wethouder besloot het advies echter te negeren. Alternatief vervoer met de bus, een enkele keer met de auto, maar vooral op de fiets is namelijk veel onveilig, tussen de 1.000 en 10.000 keer zo onveilig is als een metro die net niet aan de regels voldoet. Als je de veiligheid voorop stelt, is het dus onzinnig om de metro af te sluiten.

- 2 *Laat de benadeelde betrokkenen profiteren van het dragen van het risico.*

Voorbeeld 1: In het convenant tussen de gemeente Alkmaar en het ministerie van Economische Zaken over de gasopslag onder Bergermeer is het garanderen van extra werkgelegenheid een belangrijk element.

Voorbeeld 2: Bij de voorgestelde CO₂ opslag in Barendrecht ontbrak het de inwoners aan enig voordeel voor het nemen van het extra risico. Er was dan ook geen enkele reden voor de inwoners dat extra risico te accepteren, hoe klein en theoretisch dat ook was.

- 3 *Veiligheid is een onderdeel van een grotere belangenafweging, dat is vanzelfsprekend en moet als zodanig benoemd worden.*

Tegenintuïtief: zeg nooit “Honderd procent veiligheid bestaat niet” of “veiligheid staat voorop”. Beide uitspraken lijken redelijk, maar impliceren verrassend genoeg hetzelfde, namelijk een belofte dat er überhaupt naar minimale risico's wordt gestreefd en dat nog eens ten koste van alles. Het gaat er niet om dat honderd procent veiligheid niet bestaat, dat begrijpt iedereen, het gaat er om dat we daar om goede redenen ook niet naar streven.

- 4 *De burger accepteert risico's en is niet per definitie onredelijk.*

De overheid denkt dat de (schreeuwende) burger graag het onmogelijke van de overheid wil. Maar bij doorvragen blijkt dat diezelfde burger heel goed begrijpt dat dat niet kan. In de schoenen van de bestuurder zou die burger zelf

ook een scherpe afweging maken tussen veiligheidsinvesteringen en andere belangen.

Voorbeeld: In 2009 heeft de Vrije Universiteit in opdracht van de regionale brandweer Amsterdam-Amstelland 600 metrogebruikers bevestigd over veiligheid. Men vond veiligheid in de metro erg belangrijk. De overheid moest uiteraard meer doen voor de veiligheid, maar het mocht geen duurdere treinkaartjes betekenen. Wanneer diezelfde metrogebruikers echter zelf als bestuur mochten beslissen over de veiligheid, vond 50% extra uitgaven aan brandveiligheid niet eens wenselijk. De 'narrige burger' blijkt in de praktijk zelf als overheid vaak geen extra geld steken in de veiligheid (van de metro) vanwege de rationele afweging dat het geld beter aan iets anders kan worden besteed.

5 *Zeg nooit, "daar gaan we niet over".*

Voor burgers is de overheid één en ondeelbaar zodat een dergelijke fragmentatie van de overheid slechts tot een dieper wantrouwen in het risicobeleid leidt.

INCIDENTWIJZER

Zet de juiste toon in de eerste uren na het incident: de overheid communiceert daarom open en zonder valse beloften.

1 *Laat zien waar je risicobeleid voor staat, juist ook na een incident*

Er was voor het incident een basis voor het risicobeleid, maak die afweging duidelijk zonder defensief te worden.

Voorbeeld: minister Donner heeft na de moorden door ontsnapte TBS-ers het risicobeleid daarover meteen uitgelegd aan Tweede Kamer en media.

Voorbeeld: Na de bomaanslagen in de metro van Londen stelde het openbaar bestuur dat de aanslagen geen aanleiding waren om het staande risicobeleid acuut te veranderen: "Londen blijft open, wij laten ons niet door terroristen op de knieën krijgen".

2 *Het uitspreken van begrip voor slachtoffers is geen bekentenis dat het betreffende risicobeleid failliet is.*

Als slachtoffers vergeten worden, zal dit tot scherpere evaluaties leiden waarin ook naar voren komt dat de overheid slachtoffers in de kou liet staan.

Voorbeeld 1: Na de Schipholcellenbrand was de initiële reactie er een die weinig compassie met de slachtoffers liet zien. De politieke en bestuurlijke escalatie die daarop volgde was zeker daar deels aan te wijten.

Voorbeeld 2: De geruststellend bedoelde boodschap van geen gevaar voor de volksgezondheid bij de chemiebrand

in Moerdijk leidde juist tot veel commotie en werd vooral vertaald als een gebrek aan zorg aan de kant van de overheid over het gevaar dat de burgers liepen.

3 *Ga bij onduidelijkheid over de oorzaak niet over tot maximale en structurele maatregelen om herhaling te voorkomen*

Na een crisis is de oorzaak meestal enige tijd onzeker. De meest verstandige reactie om herhaling te voorkomen is meestal een gematigde reactie. Dus juist niet gelijk vergaande in de zin van maximale en structurele maatregelen treffen. Die zijn vaak moeilijk terug te draaien en brengen bijna altijd grote (maatschappelijke) kosten met zich mee. Een gematigde reactie geeft veel meer flexibiliteit om bij te sturen naarmate aard en omvang van het probleem bij nader onderzoek duidelijker wordt.

Voorbeeld: na het instorten van balkons in Maastricht in 2003 riep de VROM-inspectie al snel op tot inspectie van balkons die voorzien waren van hetzelfde ophangstelsel als in Maastricht. Veel gemeenten besloten daarop direct tot inspecties. Vervolgens bleek na onderzoek de oorzaak een heel andere te zijn, namelijk het simpelweg verkeerd stutten van de balkons.

4 *Zeg nooit "Dit mag nooit meer gebeuren", dit committeert je mogelijk aan onnodig zware maatregelen en grote uitgaven.*

Voorbeeld: In Engeland leidde zo'n uitspraak na een spoorincident tot een investering van vijf miljard pond in nieuw materieel, met als opbrengst een zeer marginale verbetering in de veiligheid.

EVALUATIEWIJZER

1 *Laat na een incident snel een eerste evaluatie uitvoeren die zich beperkt tot de feiten en oorzaken en liefst uitgevoerd door een herkenbaar onafhankelijke deskundige.*

Dit geeft je een goede basis om te kijken naar vervolgmaterieel. En een adempauze. Aanbevelingen maken bij voorkeur geen deel uit te van een dergelijke evaluatie. Een interne evaluatie is ook mogelijk maar dan vooral als er op dat moment geen maatschappelijke onrust is ten aanzien van het voorval. Maar naar buiten toe is een intern onderzoek per definitie verdacht en in de publieke perceptie nooit onafhankelijk genoeg.

Voorbeeld: zowel na het Weerwaterincident in Almere in 2002, waarbij in de avond een man verdronk, ondanks de aanwezigheid van hulpdiensten en omstanders, als na de Kerkbrand in Haarlem in 2003, waarbij drie brandweermannen de dood vonden, werd de evaluatie snel afgerond. De positieve evaluatieresultaten leidden destijds echter tot nog meer publieke commotie, vooral vanwege de onvoldoende deskundigheid of onvoldoende onafhankelijkheid waarmee ze leken te zijn verricht.

- 2 *Formuleer de onderzoeksopdracht in termen van het effect van het handelen, dus niet (alleen) in procesmatige termen.*

De relatie tussen procesverloop en uitkomst van een activiteit is vaak zwak, daarom is het onwenselijk om (alleen) te laten kijken naar het procesverloop. Zo heeft een goed of slecht verlopen proces, zoals de opschaling misschien geen enkel effect gehad op de uiteindelijke uitkomst. Daarbovenop gaan procesbeschrijvingen veelal uit van een ideale werkelijkheid. Geconstateerde tekortkomingen zijn daarom soms weinig of niet relevant. De opmerking dat je 'gecertificeerde betonnen zwemvesten' kunt laten maken is weliswaar een beetje cliché, maar raakt wel de essentie van dit probleem.

- 3 *Neem de weerbarstige werkelijkheid als vertrekpunt voor analyse en aanbevelingen.*

Natuurlijk deugde de communicatie niet, dat doet het immers nooit en zeker niet als er over meer dan één schakel gecommuniceerd moet worden. Analyses die dit verwonderd constateren en uitmonden in aanbevelingen dat er vooral meer in communicatie geïnvesteerd moet worden zullen niet bijdragen aan meer veiligheid.

- 4 *Voorkom dat onderzoeksrapporten het trekken van lessen (denken te) combineren met verantwoording afleggen.*

Leren vraagt om 'blame free' rapporteren. In zijn algemeenheid zal er daarom vooral geleerd kunnen worden van kleine incidenten. Bij grotere (media)incidenten zal het vooral om het afleggen van verantwoording gaan. Bij een verantwoordende rapportage horen echter geen aanbevelingen. Eventueel nieuw beleid moet immers los staan van de schuldvraag.

(NIEUW) BELEIDSWIJZER

Bezint eer u begint met door- en uitvoeren van extra wet- en regelgeving

- 1 *Voer een kosten/batenanalyse uit voor u regelgeving doorvoert.*

Voorbeeld hoe het niet moet: het de maatschappij potentieel miljarden kostende legionella preventiebeleid, waarbij gemeenten en uitbaters van sport- en fitnessgelegenheden worden verplicht om een risicoanalyse te laten uitvoeren, zodra warmwatersystemen openbaar gebruikt worden en ze moeten beschikken over een beheersplan. Indien noodzakelijk moeten ze de installaties aanpassen in elke gelegenheid. Daartegenover staat ook nog eens geen duidelijk resultaat, in de zin van objectieve verbetering in de veiligheid. Dat dit beleid niet helemaal van de grond komt lijkt dan ook logisch.

- 2 *Houd rekening met de kosten van de voorgestelde maatregel voordat u beslist, vooral als u zelf de kosten niet draagt. Soms is de oplossing namelijk duurder dan het probleem.*

Voorbeeld 1: langjarig gesteggel waarbij gemeenten naar de rijksoverheid wezen heeft geleid tot het spenderen van 65 miljoen euro door de rijksoverheid om het kleine risico van de chloortrein nog verder te verkleinen. Hierin zijn de kosten die AKZO Nobel zelf moest dragen niet meegenomen. De risico's van LPG en ammoniaktransport over het spoor zijn aanzienlijk groter. Daar werd echter geen vergelijkbare investering gepleegd.

Voorbeeld 2: in 2012 heeft het Rijk de gemeenten gemaand alle schoolgebouwen van voor 1994 te controleren op asbest, ongeacht het feit dat er voor veel scholen eerder al een asbestinventarisatie is uitgevoerd en ongeacht het feit dat dit in principe alleen nodig is in geval van verbouwing of sloop. Argument voor deze draconische maatregel: het voorzorgprincipe met op de achtergrond kritische berichtgeving in de media. Hier wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de kosten over de schutting gegooid en daarmee kan het Rijk zich deze overreactie veroorloven. Als het Rijk zelf de kosten had moeten dragen dan had zij ongetwijfeld een andere afweging gemaakt.

Het over de "schutting gooien" van problemen (zoals de kosten van de veiligheidsmaatregelen) leidt tot ineffectief beleid of tot dure, zo niet onbetaalbare symboolpolitiek.

- 3 *Wacht na het incident op z'n minst een aantal maanden voordat u definitief besluit tot het doorvoeren of inzetten van maatregelen.*

De op het eerste oog gedachte oorzaak, en in de publieke perceptie dé oorzaak, blijkt achteraf vaak niet de oorzaak te zijn.

Voorbeeld: direct na de gasexplosie in Den Haag in 2003 werd besloten tot het versterken van het (gemeentelijk) toezicht op gasaansluitingen, terwijl al snel bleek dat het ongeval niets te maken had met falend toezicht, maar alles met illegaal thuishklussen.

NAWOORD



NAWOORD

Veiligheid speelt een steeds belangrijkere rol in het publieke debat. Als er ernstige risico's lijken te bestaan, en zeker na incidenten, komen bestuurders altijd onder druk te staan. Dit maakt het moeilijk om adequaat en afgewogen te reageren zonder direct deel van het probleem te worden. Hier krijgt iedere bestuurder een of enkele keren in zijn loopbaan mee te maken.

Dit punt is door de regering in 2011 opgepakt met het programma Risico's en verantwoordelijkheden. Er wordt nu toegewerkt naar een kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten.

In het programma nemen lokale en regionale overheden en de rol van de bestuurder een prominente plaats in. Daarom waardeer ik het dat de provincie Noord-Holland dit onderwerp op de bestuurlijke agenda zet.

In het publieke debat over risico's en incidenten is een grote variatie aan stemmen te horen, variërend van 'dit mag nooit meer gebeuren' tot 'we zullen een bepaald risiconiveau moeten accepteren'. Achter die stemmen zitten uiteenlopende belangen.

Als de suggestie de overhand krijgt dat risico's altijd volledig uitgebannen kunnen en moeten worden, kunnen overreacties en onbeheersbare processen ontstaan.

De overheid is in de positie om ruimte te geven aan de stem van de redelijkheid. Dat kan heel goed gecombineerd worden met empathie met getroffen en, zonder dat dit hoeft te leiden tot drastische maatregelen die suggereren dat er nooit meer iets mis kan gaan. Uit deze handreiking blijkt dat ook veel bestuurders dat vinden.

Ik ben benieuwd naar de ervaringen die bestuurders met deze handreiking zullen opdoen. Als deze thematiek u ter harte gaat nodig ik u graag uit om bij te dragen aan de verdere dialogen, analyses, instrumentontwikkeling en visievorming door het programma Risico's en verantwoordelijkheden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
dr. R.H.A. Plasterk



BRONNENLIJST



Better Regulation Commission - *Risk, Responsibility and Regulation: Whose risk is it anyway?*; Londen 2006

Bruijn, H. de - *Een Gemakkelijke Waarheid*, waarom we niet leren van onderzoekscommissies; NSOB 2007

Helsloot, I., Pieterman, R. en Hanekamp, J.C. - *Risico's en redelijkheid*, Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's; Den Haag, Boom 2010

Helsloot, I. - *Voorbij de symboliek*, Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid; Den Haag, Boom 2007

Helsloot, I. en J. van Tol (red.) - *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, Den Haag: Ministerie van BZK 2012

Ministerie van BZK - *Conferentierapport Dag van het Risico*, 2010; website: www.risicoregelreflex.nl

De Nationale Denktank - *De 'incidentenwijzer voor bestuurders'*; 2010

Raad voor het Openbaar Bestuur - *Belichaming van deskundige overheid* - Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding; Den Haag 2012

Risk and Regulation Advisory Council - *Response with Responsibility: policy-making for public risk in the 21st century*; Londen 2009

RIVM - *Nuchter omgaan met risico's*; 2003

Schultz van Haegen, M - *Cleveringalezing*; Den Haag, 27 november 2003

Van Tol, J.H., Helsloot, I. en Mertens, F.J.H. (red.) - *Veiligheid boven alles?* Essays over oorzaken en gevolgen van de risicoregelreflex; Den Haag, Boom 2011

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid - *Evenwichtskunst*, Over de verdeling van verantwoordelijkheid van fysieke veiligheid; Den Haag 2011

HAARLEM, APRIL 2013

GELREFLEX