



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Bundel Dag van de dilemma's & oplossingen

Werkconferentie over de rol
van de overheid bij het omgaan
met publieke risico's

15 november 2012

Programma Risico's en verantwoordelijkheden

Bundel
Dag van de
dilemma's

oplossingen

Programma van de conferentie

Ochtend

- 9.30 uur **Opening**
door Olav Welling, opdrachtgever van programma Risico's en verantwoordelijkheden
- 9.45 uur **Cirkel van Februari**
Actoren uit het risicolandschap gaan met elkaar in gesprek:
• Journalist: **Joop Kraan** (plaatsvervangend hoofd Binnenland NOS)
• Ambtenaar: **Anita Wouters** (adviseur ABD Topconsult)
• Wetenschapper: **Rob van der Heijden** (decaan Radboud Universiteit Nijmegen)
• Belangengroep: **Vera Verdegaal** (directeur Veiligheid.nl)
• Bestuurder: **Annemarie Jorritsma** (burgemeester Almere)
• Politicus: **Pierre Heijnen** (Tweede Kamerlid PvdA)
- Gespreksleider: Eelco Koolhaas
Belgische commentator: Kristien Hemmerechts (auteur)
- 10.30 uur **Dilemma's, valkuilen en oplossingen**
Presentatie van voornaamste opbrengsten programma R&V door Jan van Tol (programmaleider, ministerie van BZK)
- 11.15 uur **Goede voorbeelden uit de praktijk**
Een collage van videofragmenten en uitwisseling met de zaal over goede voorbeelden uit de bestuurlijke en ambtelijke praktijk
- 12.00 uur **Quiz over hoe burgers denken over risico's en de rol van de overheid**
Een quiz aan de hand van het essay van Van Eeten en het burgeronderzoek van TNS/Nipo

Middag

13.15 uur

Workshops

3 rondes van 40 minuten

- **Sparren met de bestuurder:** Hoe kan je een bestuurder helpen bij een proportionele reactie op een risico of incident? Praktijkvoorbeelden voorgelegd door Yvonne van Maastricht (burgemeester Hoogezand-Sappemeer) en Marco Out (burgemeester Borger-Odoorn). Begeleiding: Anita Wouters (ABD-Topconsult) en Peter Pennekamp (ABD Interim).
- **Concern assessment:** Hoe ga je zodanig om met de eerste emoties van burgers dat er ruimte blijft voor een rationele afweging? Geleid door Donald Macrae (adviseur, voormalig directeur-generaal bij verschillende Britse ministeries).
- **Handelingsperspectief:** Hoe krijgt de burger een bruikbaar handelingsperspectief en welke dilemma's kom je daarbij tegen? Geleid door Willem Urlings (voormalig burgemeester van Son en Breugel).
- **Verbreden moreel repertoire:** Veel bestuurders en ambtenaren menen dat burgers geen risico's willen accepteren, maar juist de nadruk op veiligheid lokt een risico-intolerante houding bij burgers uit. Met welke andere boodschappen zouden we dit repertoire kunnen uitbreiden? Geleid door Michel van Eeten (TUD) en Liesbeth Noordegraaf-Eelens (EUR).
- **Innovatie versus regulering:** Communicatie over sneeuwval op het spoor, spanningen tussen innoverend vermogen en voorschriften en naleving daarvan. Geleid door Wijnand Veeneman en Hans de Bruijn (beiden TUD).
- **Vuurwerk:** Is het in stand houden van de huidige oud en nieuw viering, in het bijzonder het afsteken van vuurwerk, in redelijke verhouding tot de hinder, schade en overlast die dat veroorzaakt? Geleid door Ira Helsloot (RUN).

15.40 uur

Plenaire afronding en muzikaal intermezzo

Terugblik op de leerroutes en dagopbrengst

16.00 uur

Uitreiking bundels aan SG

Roos van Erp-Bruinsma (secretaris-generaal van het ministerie van BZK) neemt de Perspectievenbundel en de Dialogenbundel in ontvangst

Samenvattende inleiding

In kort bestek

Als afsluiting van het programma Risico's en verantwoordelijkheden was er op 15 november de werkconferentie *Dag van de Dilemma's en Oplossingen* in het Haagse Museon. Er waren ruim honderd deelnemers van acht ministeries en vanuit universiteiten, adviesorganen, gemeenten en provincies.

Na een enthousiaste inleiding door opdrachtgever Olav Welling stond de verdere ochtend in het teken van het samenbrengen van uiteenlopende perspectieven, het bespreken van filmpjes met goede voorbeelden en een toelichting op de resultaten van het programma. Het was een levendige bijeenkomst met een sterk bezet panel, geïmproviseerde liedjes en tekeningen en kritische observaties door de Vlaamse auteur Kristien Hemmerechts. 's Middags werd er in zes workshops nader ingegaan op de dilemma's en vooral ook op de oplossingen. Aansluitend was er een laatste plenaire discussie en een afsluitende speech door Roos van Erp-Bruinsma, secretaris-generaal van BZK. Ze ontving de eerste exemplaren van de twee bundels met nieuwe perspectieven en dialogen uit het programma R&V.

Enkele onderdelen van de conferentie worden hieronder samengevat.

Panelgesprek (§ 2)

Het panelgesprek over de 'Cirkel van Februari' begon met een filmfragment van anderhalf jaar geleden waarop Marjolijn Februari zich erover verwonderde dat politici, journalisten, burgers en overheid eigenlijk vooral naar elkaar doorverwijzen. Gespreksleider Eelco Koolhaas zorgde voor een gesprek met veel vaart, goede voornemens van de panelleden en hun adviezen aan ambtenaren.

Enkele opvallende uitspraken van het panel:

- 'Er is een soort beeld alsof de overheid de ramp veroorzaakt. En we creëren dat beeld ook zelf.' (Annemarie Jorritsma)
- 'Ik zal ook volgend jaar proberen wat tegenwicht te bieden tegen de risico-regelreflex' (Pierre Heijnen)
- 'In schuld benoemen zijn burgers helemaal niet zo geïnteresseerd' (Vera Verdegaal)
- 'De grote schakel die wij missen in de journalistiek is de ambtenaar. Zij hebben juist de informatie die zo nuttig kan zijn om in de eerste uren de context te schetsen' (Joop Kraan)
- 'Als goede ambtenaar hoor ik een integraal advies te geven aan mijn bestuurder en breder te kijken dan mijn eigen beleidsterrein' (Anita Wouters)
- 'De wetenschapper moet vooral verklaren hoe incidenten kunnen ontstaan, aangeven hoe de causale relaties liggen en dat er niet één issue speelt' (Rob van der Heijden)

Goede voorbeelden (§ 4)

Aan de hand van korte filmfragmenten kwamen enkele voorbeelden langs van goede bestuurlijke en ambtelijke praktijken: situaties waarin het gelukt is om grote druk op snelle en drastische veiligheidsmaatregelen te weerstaan.

- Jan Hendrik Dronkers (directeur-generaal Rijkswaterstaat) vertelde over een dodelijk ongeluk nadat vanaf een viaduct stenen waren gegooid. De aangekondigde drastische maatregelen konden met enige moeite omgezet worden in een meer proportionele aanpak.
- Pieter van Geel (voormalig staatssecretaris van VROM) hanteerde een ongebruikelijke openheid over de overtreding van normen voor groepsrisico rond Schiphol, die tot dan toe stilzwijgend had plaatsgevonden om woningbouw mogelijk te maken.
- Hans Gaillard (burgemeester Son en Breugel) vertelde over de verandering in de gemeentelijke communicatie over de risico's van een groot chemisch opslagbedrijf.
- Joost Cox (gemeentesecretaris Alkmaar) stipte de plannen aan van een buitenlands bedrijf voor grootschalige opslag van aardgas onder Bergermeer, en de manier waarop overheden de verantwoordelijkheid voor de veiligheid niet naar zich toegehaald hebben.
- Eric Wiebes (wethouder Verkeer, Amsterdam) besprak het omgaan met advies om een metrotunnel te sluiten die nog niet voldeed aan de nieuwste veiligheidseisen.

Het laatste voorbeeld was ook opvallend vanwege het extreem risicomijdende ambtelijke advies, dat de wethouder op basis van gezond verstand naast zich neer legde. Dit bracht enkele interessante vragen naar voren. Als ambtenaar ben je gericht op mogelijkheden tot verbetering binnen je aandachtsgebied, en op de naleving van regels. Maar moet je niet breder kijken en zorgen dat de bestuurder een advies krijgt dat de doelstellingen in context zet, bijvoorbeeld door een vergelijking met andere terreinen? En heeft een interne deskundige hierin een andere taak dan een bestuursadviseur?

Auteur Kristien Hemmerechts verwonderde zich over de Nederlandse obsessie met protocollen, waarbij het gezonde verstand wel eens lijkt te verdwijnen. Ook verbaast het haar dat bestuurders zoveel moeite hebben om met emoties om te gaan. Tegelijk hoopt ze dat we niet alle regels en toezicht gaan afschaffen (die geruststelling konden we haar geven).

Workshops (5 5)

Drie workshops waren gericht op bestuurlijke en beleidsmatige invalshoeken: bestuurlijke advisering, beoordeling van maatschappelijke onrust, en morele argumenten rond risico's. Hier was onder meer te horen:

- Goede ambtenaren zijn in noodsituaties alerterend in plaats van dempend
- The drive for evidence-based policy-making has much to commend it, but it is dangerous to characterise a situation in binary terms of reason and emotion
- What the public concern is looking for is a response at the level of values
- Het is niet de vraag of burgers risico's willen dragen, maar waarom ze dat zouden doen
- De discussie moet niet alleen gaan over de omvang van het risico, maar vooral over de wijze waarop dat risico gedragen en gedeeld kan worden.

De drie andere workshops hadden vooral te maken met toepassing: mogelijkheden om burgers meer handelingsperspectief te geven, incidentencommunicatie en gemeentelijk vuurwerkbeleid rond Oud en Nieuw. Opvallende uitspraken en inzichten:

- Volledige informatie blijkt over het algemeen bij burgers geen paniek of weerstand op te roepen
- Wil de risicokaart echt gaan dienen als basis voor een bruikbaar handelingsperspectief, dan is veel meer openheid nodig over de aard en omvang van de risico's
- Als er emotie in het spel is hanteren we graag eenvoudige redeneerpatronen die houvast bieden, zoals een simplistische causale relatie en een casuïstische redenering waarin we de oorzaak én de oplossing zoeken in het ene specifieke geval. Maar wat we nodig hebben is een vergelijkend redeneerpatroon.

Enkele andere discussiepunten

De plenaire discussies waren levendig en boeiend. Hieronder staan enkele opvallende gedachtenwisselingen aangestipt.

Enkele deelnemers merkten op dat zodra er een politiek besluit is, er geen sprake meer is van de risico-regelreflex maar van een politiek gegeven. Dit brengt een interessant aspect naar voren in de relatie tussen politiek en ambtenarij. Stel dat neutrale waarnemers een politiek besluit disproportioneel vinden. Wanneer een van die waarnemers ambtenaar van beroep is, zal hij natuurlijk toch op een professionele manier moeten omgaan met dat politieke besluit. De eerdere kwalificatie 'disproportioneel' is dan niet iets waar de ambtenaar nog veel mee aankan, maar dat wil niet zeggen dat die kwalificatie daarmee ineens onterecht is geworden.

De adviesruimte wordt kleiner, maar ambtenaren kunnen nog steeds alert blijven op de evenredigheid van maatregelen, zoals het voorbeeld van de stenengooiers laat zien.

Pierre Heijnen stelde dat de Tweede Kamer geen tijd neemt voor reflectie, wat impliceert dat reflectie dus vooral vanuit de overheid moet komen. Het bestuur kan het tot zijn taak rekenen om ook bij de uitwerking van politieke besluiten scherp te blijven letten op proportionaliteit, en zal daar in de communicatie met de Kamer een positievere respons op krijgen dan wellicht verwacht. Het voorbeeld van de woningbouw rond Schiphol bevestigt dat.

Bij het bewaken van proportionaliteit is het goed om te beseffen dat de overheid haar aandacht voor een risico niet alleen baseert op de omvang daarvan, maar ook op de risicoperceptie. Daarmee zeggen we eigenlijk: we baseren ons ook op de ongerustheid van burgers. Toch blijkt dat maatschappelijke onrust niet altijd accuraat wordt ingeschat; als mensen de kosten en baten van bepaalde maatregelen weten, vinden ze deze maatregelen niet altijd meer vanzelfsprekend. Het blijft natuurlijk een delicate afweging voor de overheid. Een vergelijking van de inspanning voor het ene of het andere risico is daarom niet bedoeld als blauwdruk, maar als manier om keuzen in een bredere context af te wegen.

Extra's in deze bundel

Er stond een quiz op het programma, die verviel om meer ruimte te geven aan de geanimeerde discussies. De quiz is achterin de bundel opgenomen (§ 7).

Een ander extra element in de bundel is de nabeschuiving door Kristien Hemmerechts (§ 8). Ze benadrukt daarin dat bestuurders na een groot ongeluk zowel hun hart moeten laten spreken als hun gezonde verstand bewaren. Die opvatting legt een interessante verbinding met het pleidooi van Donald Macrae (workshop B). Hij gaat in op de valkuil om aan een eerste empathische reactie onmiddellijk allerlei beloften toe te voegen (“some Ministers find it difficult to express compassion other than through action”).

Tot besluit

Op steeds meer plaatsen ontstaat de behoefte om grotere aandacht te geven aan proportionaliteit bij het omgaan met risico's en incidenten. Het programma R&V heeft een aantal nieuwe inzichten ontwikkeld waar bestuurders en ambtenaren hun voordeel mee kunnen doen. Ook zijn actoren buiten de overheid aan het denken gezet over hun rol bij het omgaan met risico's. Veel van de deelnemers aan de conferentie kunnen de nieuwe inzichten meenemen in het dagelijks werk. Hopelijk geldt dat ook voor u als lezer.

Jan van Tol

Programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden

Naschrift

Na de conferentie is besloten dat het ministerie van BZK het programma Risico's en verantwoordelijkheden voortzet. De nieuwe opdrachtgever is Lucas Lombaers, plv. directeur -generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties.



Inhoud

Ochtend	13
1. Opening door Olav Welling	14
2. Cirkel van Februari: paneldiscussie en adviezen aan ambtenaren	18
3. Dilemma's, valkuilen en oplossingen door Jan van Tol	32
4. Goede bestuurlijke en ambtelijke voorbeelden, extra ingrediënten voor nieuw ambtelijk repertoire	40
Middag	55
5. Workshops	56
Workshop A. Sparren met de bestuurder	57
Workshop B. The use of a 'Concern Assessment'	60
Workshop C. Handelingsperspectief voor burgers	67
Workshop D. Verbreding moreel repertoire	69
Workshop E. Innovatie versus regulering	73
Workshop F. Gemeentelijk vuurwerkbeleid rond Oud en Nieuw	76
6. Speech door Roos van Erp-Bruinsma	78
En verder	83
7. Quiz	84
8. Nabeschuwing door Kristien Hemmerechts	90
9. Deelnemers	94

Ochtend

1. Speech Olav Welling
2. Cirkel van Februari: paneldiscussie en adviezen aan ambtenaren
3. Dilemma's, valkuilen en oplossingen door Jan van Tol
4. Goede bestuurlijke en ambtelijke voorbeelden, extra ingrediënten voor nieuw ambtelijk repertoire



1.

Opening door Olav Welling

Mijn naam is Olav Welling. Ik ben directeur Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk, maar wat vandaag belangrijker is: ik ben opdrachtgever voor het programma Risico's en verantwoordelijkheden. De minister van BZK had toegezegd dat er een visie op risico's en verantwoordelijkheden zou worden opgesteld. We kwamen al snel tot de conclusie dat een visie schrijven ons niet een-twee-drie zou lukken, dus de variant om eerst goed na te denken en allerlei mensen erbij te betrekken leek een stuk verstandiger. Daarom hebben we ongeveer twee jaar geleden een tweejarig programma gestart.

Bij dat programma zijn tal van mensen betrokken. Ik heb toch op een behoorlijk aantal verschillende terreinen binnen de rijksdienst mogen werken, maar het viel mij bij dit onderwerp op hoeveel mensen er daadwerkelijk belangstelling voor hebben om hier tijd aan te besteden, niet alleen binnen werktijd maar ook in de avonduren en dergelijke. De wetenschap is zeer uitgebreid bij dit onderwerp betrokken geweest: vele hoogleraren, diverse studenten die binnen dit programma zijn afgestudeerd, een advies al vrij vroeg in het programma van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en vorige week een advies van de Raad voor het openbaar bestuur.



Olav Welling

Daarnaast een stevige betrokkenheid vanuit bijvoorbeeld de politiek en mensen die met het programmateam wilden praten over die risico's, incidenten en dergelijke, over de manier waarop ze reageerden. Deels in panels, deels ook in kleinere bijeenkomsten waarbij ervaringen werden uitgewisseld. Niet alleen landelijk, maar ook op lokaal niveau met burgemeesters, wethouders, gedeputeerden en commissarissen van de koningin, die bijeenkomsten organiseerden over dit onderwerpen omdat het hen dagelijks raakt in hun activiteiten. Zij deelden graag hun ervaringen en hoe ze daarmee wilden omgaan. Interessant vond ik ook dat we in gesprek zijn gegaan met journalisten, want we geven van een aantal dingen de media de schuld rondom dit onderwerp. De vraag is dan hoe dit nou werkt bij journalisten. Ook daar zullen we vandaag wat over horen.

Een groep die vaak vergeten wordt in het geheel, maar waar we wel allerlei ideeën aan toedichten, zijn de burgers. Ik vind het interessant dat binnen dit programma ook divers onderzoek gedaan is naar hoe burgers tegen een aantal aspecten aankijken rondom risico's en incidenten en rondom verantwoordelijkheden. En niet te vergeten, er zijn op allerlei departementen discussies gevoerd over het eigen beleidsterrein, over hoe daar de verantwoordelijkheden zijn geregeld en hoe er is gereageerd naar aanleiding van incidenten.

Waarschijnlijk bent u allemaal op de een of andere manier in de afgelopen twee jaar bij het programma betrokken geweest. We zijn twee jaar en, volgens mijn telling, vijf ministers verder. Minister van BZK zijn is een risicovolle verantwoordelijkheid, zullen we maar zeggen. Er ligt nog steeds geen visie. Ik vraag me ondertussen ook af of een visie een interventie is die helpt bij de vraagstukken waarmee we hier bezig zijn. Dat vind ik het aardige van vandaag: we gaan het hebben over dilemma's en over oplossingen. Ik schat in dat er in ieder geval een aantal praktische oplossingen zijn die kunnen helpen en dat een visie misschien uiteindelijk het sluitstuk van het geheel moet zijn en niet, zoals we vaak denken, het begin van het geheel. Maar dat zullen we vandaag zien. Ik wens u een leerzame en inspirerende dag toe.

Elco Koolhaas: Hoe past dit thema risico's en verantwoordelijkheden in de tijdsgeest?

Welling: Uit alle onderzoeken blijkt dat Nederland een veilig land is in vergelijking met tal van andere landen. Tegelijkertijd gebeuren er nog regelmatig incidenten. Een deel van de mensen vindt dat er na die incidenten allerlei maatregelen worden genomen die leiden tot te hoge kosten en dergelijke. Dit programma heeft naar dat soort situaties gekeken en wanneer dat wel of niet voorkomt. Voor een deel heeft dat al geleid tot terugkoppeling naar journalisten en politici van hoe je na zo'n incident kunt handelen, maar ook hoe je als ambtelijke organisatie na zo'n incident kunt handelen.

Koolhaas: Je zet het heel praktisch in, dat voel ik ook bij die visie. Je hebt eerder een inleiding gegeven over dit thema en toen zei je iets heel spannends: “Als er een incident gebeurt en je moet reageren, heb ik de neiging vooral te luisteren naar de niet-rationelen”. Terwijl juristen en allerlei anderen ook adviezen geven. Kun je je herinneren dat je dat gezegd hebt? En kun je toelichten wat je daarmee bedoelt?

Welling: Dat was in april vorig jaar op het bestuurlijke symposium over de risico-regelreflex. Als je vanuit de ratio redeneert, houd je geen rekening met de emotie die daarbij een rol speelt. Rekening houden met die emotie, inspelen op die emotie en weten hoe je met die emotie omgaat, is echt een andere benadering en die mag je niet weglaten.

2.

Cirkel van Februari: paneldiscussie en adviezen aan ambtenaren

Panel: **Rob van der Heijden** (decaan van de faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen), **Pierre Heijnen** (Tweede Kamerlid PvdA, voormalig wethouder Den Haag), **Annemarie Jorritsma** (burgemeester Almere, voorzitter VNG, voormalig minister en Tweede Kamerlid), **Joop Kraan** (plaatsvervangend hoofd binnenland NOS), **Vera Verdegaal** (directeur VeiligheidNL) en **Anita Wouters** (adviseur bij Algemene Bestuursdienst Top Consult, voormalig directeur-generaal op het ministerie van LNV).

Gespreksleider: **Eelco Koolhaas** (Ministerie van Verhalen). De Belgische observaties zijn afkomstig van auteur **Kristien Hemmerechts**.

Belgische observatie nr. 1

Wanneer je als Belg naar Nederland komt, valt het op dat er erg veel regels zijn. Ik vermoed dat het ook zo werkt in tegenovergestelde zin. Ik woon in Antwerpen en in de weekenden lopen daar veel Nederlanders, die het daar heerlijk vinden omdat het zo'n chaos is.

Voor mezelf vind ik **de regels in Nederland prachtig maar ook contraproductief**. Fantastisch bijvoorbeeld is hoe het verkeer geregeld is, met fietspaden en rotondes. Daar kunnen wij Belgen alleen maar een voorbeeld aan nemen, onze wegen zijn veel slechter. Maar soms vind ik ook dat al die regels iets contraproductiefs hebben, wat me opviel toen ik uitgenodigd was om een maand rond te lopen op de afdeling Haematologie van het VUmc. In zo'n ziekenhuis heb je natuurlijk ontzettend veel regels en die zijn gegoten in protocollen. Een protocol heeft uiteraard grote waarde, want het vertelt hoe je moet handelen in een bepaalde situatie. Toch had ik na een tijdje het gevoel dat je daar leeft in de dictatuur van het protocol. Ik vrees dat het vaak contraproductief is: er is weinig ruimte voor initiatief en persoonlijke verantwoordelijkheid. Als er later een onderzoek komt als er iets fout is gegaan, gaat de betrokken persoon vrijuit als hij het protocol gevolgd heeft, ook op momenten dat het gezond verstand eigenlijk dicteert dat je afwijkt van dat protocol.



Kristien Hemmerechts

Het is bijna niet menselijk om voortdurend met al die regels te maken te hebben, dus je moet een soort ontsnappingsroute voor jezelf creëren. Je merkt vaak dat mensen het protocol uitvoeren op een soort minimalistische manier, met heel veel ziekteverzuim etc. Dat interpreteer ik bijna als dat een mens niet kan leven in zo'n keurslijf. Als ik naar Nederland kom, zet ik mezelf schrap omdat ik weer heel veel te maken ga krijgen met: nu moet je dit doen, nu moet je dat doen.

Of België het beter doet, weet ik absoluut niet, maar wij liggen iets zuidelijker en dichterbij Afrika. Op de tekening daar staat de uitspraak “Shit happens” en dat is veel meer de houding bij ons. In Afrika zegt men “c’est le destin”, het is het noodlot. Wij hebben eerder een gelatenheid. Dat is een zeer groot verschil met landen met een protestantse traditie, zoals Engeland en Amerika, waar de opvatting heerst: dit mag niet gebeuren. **Bij ons is er meer het gevoel dat dingen nou eenmaal gebeuren, er is daardoor ook minder controledwang.** Of het ene beter is dan het andere weet ik niet.

Mijn advies zou zijn: aanvaard af en toe dat je niet alles in regels kunt gieten. Hoe meer regels je maakt, hoe meer regels er nodig zijn. De menselijke natuur gaat zich ergens verzetten tegen al die regels en gaat ontsnappen in rave party’s of gewoon naar België.



Cirkel van Februari

Wat mij ongelooflijk fascineert in dit mechanisme is dat ambtenaren zeggen: het komt door de politici. En de politici zeggen: het komt door de media. En de media zeggen: het komt door de lezers. En de lezers zeggen: het komt door de overheid. Je draait in een kring rond. Het allerinteressante daarvan is dat het eigenlijk allemaal diezelfde mensen zijn. Ik denk dat burgers over het algemeen helemaal niet 100% veiligheid verlangen van politici, maar er wordt een soort rad van onveiligheid aan de gang gehouden, waarvan niemand precies weet wie daar voortdurend de olie in gooit.

(filmcitaat van uitspraken door Marjolijn Februari tijdens symposium ‘De risico-regelreflex in het openbaar bestuur’ in april 2011)

.....
¹ Bundel en filmverslag van dat symposium zijn te vinden op www.risicoregelreflex.nl

De rol van de ambtenaar

Zijn de ambtenaren in dit verhaal de held, die bijvoorbeeld de politicus behoedt voor grote misstappen, of zijn ze soms ook de schurk, die mede veroorzaker is?

Annemarie Jorritsma: Een professionele, goede ambtenaar heeft zoveel sensibilliteit dat hij weet welke emotie er op de bestuurder afkomt. Hij staat dicht bij je en kan je voor veel ellende behoeden.

Anita Wouters: Het is aan de ambtenaar om te zorgen dat het brede palet van wat speelt in zo'n situatie, qua feiten maar ook qua proces, bij de bestuurder komt zodat die uiteindelijk de beslissing kan nemen. Ik vind ook dat wij de volgorde van voorkeur van handelen zouden moeten aangeven: "Als je dat kiest is het maatschappelijke effect zus en zo, wil je dat?".

Ik vind het geweldig als een bestuurder oprecht geïnteresseerd is in: **hoe raakt het mensen, wat zijn de feiten en wat kan ik doen? Ik ben ervan overtuigd dat het in die volgorde moet.** Je moet eerst goed doordrongen zijn van hoe een gebeurtenis mensen raakt. Vaak is medeleven tonen al genoeg om wat rust te krijgen in de situatie. Vervolgens vind ik dat je op zoek moet gaan naar de feiten. Daar heb je tijd voor nodig en dat wordt je niet altijd gegund, dus die tijd moet je verdienen op grond van je leiderschap. Op grond van hoe jouw relatie is ten aanzien van dat vraagstuk of ten opzichte van de media en vooral de Kamer. Die spoeddebatjes zijn er nogal regelmatig. Vervolgens moet je uiteraard zoeken hoe het beter kan.

De politiek: 'never waste a good crisis'

Pierre Heijnen: Ik zit sinds 2007 in de Kamer en er is weer een heel nieuwe lichtung binnengekomen. Die leren tegenwoordig dat je 's ochtends heel snel kijkt wat er aan incidenten gebeurd is, om daarna te proberen om in samenspraak met een journalist zelf het incident bekend te maken.

Ik kan niet de Cirkel van Februari doorbreken, maar een kleine bijdrage daaraan leveren kan wel. Ik geloof dat er in de ambtenarij langzamerhand steeds meer zicht komt op de risico-regelreflex. Dit programma heeft eraan bijgedragen. Mijn zoon studeert bestuurskunde, en in het eerste semester moest hij gelijk een paper schrijven over de risico-regelreflex. Bestuurders worden meegenomen in het contact met hun ambtenaren. En ik denk dat het goed is als volksvertegenwoordigers, politieke partijen, wetenschappelijke bureaus, opleidingscircuits dit ook gaan doen.

Sinds tien jaar is er in de politiek een gevoeligheid voor incidenten, vooral als daarin het verwijt kan ontstaan van weghijken voor misstanden. Als heel Nederland het erover heeft, kan de Tweede Kamer het niet opbrengen om het in de samenleving te laten.



Eelco Koolhaas, Pierre Heijnen en Annemarie Jorritsma

Jorritsma: Sorry, maar ik snap daar dus niets van. Ik durf te garanderen dat het met de nationale politie nog erger wordt. Bij een incident hoort de burgemeester gewoon verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad over wat hij heeft gedaan in de bestrijding van incidenten. **We zijn totaal de weg kwijt als het gaat over de verantwoordelijkheden.**

Ik was getuige van de vuurwerkrampregels. We hebben de ramp daarna veel groter gemaakt, en eerlijk gezegd is nu het risico op een nieuwe vuurwerkramp groter dan vóór Enschede. Dat komt doordat iedereen meteen roept dat er regels moeten komen. Ik geloof daar niet in. **Ik ben een groot voorstander van een verbod op nieuwe regels binnen een jaar na een groot incident.** Gewoon één jaar niks, geen regels. Wel denken, uitzoeken, analyseren, maar geen regels.

De journalistiek

Eelco Koolhaas: Er wordt vaak een tikje beschuldigend naar de journalistiek gewezen, alsof ze het altijd maar hebben over de schuldvraag en niet over de inhoud en wat er gebeurd is. Is dat een cliché of is het eigenlijk hartstikke waar?

Joop Kraan: Het is een cliché in die zin dat het al jaren geroepen wordt. De journalistiek is niet één journalistiek, er zijn heel veel verschillende media. Er zijn heel veel verschillende kranten, er is verschil tussen krant en televisie. Ik denk wel dat de media makkelijk de schuld te geven zijn, omdat wij natuurlijk altijd overal over berichten. Wij zijn makkelijk toegankelijk en makkelijk bereikbaar. Maar als er een incident of ramp gebeurt, gaat er heel veel op slot:

bestuurders sluiten zich dan af en gaan eerst eens kijken wat er gebeurd is, wetenschappers willen pas een genuanceerde mening geven als ze feiten hebben. En **intussen verwacht de kijker, de luisteraar, de lezer wel dat wij verslaan wat er gebeurt, in een context met feiten die er eigenlijk nog niet zijn. Daar zit het spanningsveld.**

Koolhaas: Waar leidt dat dan toe, ga je dan fantaseren?

Kraan: Zeker niet, maar de vragen die er leven willen we zo goed mogelijk beantwoorden. Soms is het niet erg om het antwoord nog niet te hebben, als je de vraag maar wel benoemt. Dus gaan wij, behalve het vergaren van feiten, ook zoeken naar hoe het kon gebeuren. Een aantal voorbeelden dat voorbij gekomen is, heeft meer te maken met het niet-handhaven van de regels en het wegglijken, dan het ontbreken van regels.

Jorritsma: Eerlijk gezegd geloof ik dat er tussen de bestuurder of het Kamerlid en de journalistiek een spanningsveld zit, dat niet altijd tot de beste uitingen leidt. **Ik denk dat de journalist vaak speculeert en daarmee een eigen werkelijkheid creëert. En het bestuur heeft de neiging om altijd te willen reageren, ook al weten we nog niks.** Ik denk dat ik mij daar in het begin ook wel schuldig aan gemaakt heb, maar tegenwoordig roep ik gewoon voor de camera: sorry, er is niks over te zeggen. Maar dan zijn ze niet meer in me geïnteresseerd en word ik 's middags om vier uur gebeld dat ik toch niet hoeft te komen bij hun programma.



Anita Wouters en Joop Kraan

Kraan: Je ziet dat ervaren burgemeesters wel snappen dat je beter kunt zeggen wat je niet weet dan dat je je mond houdt. Ik ben het er niet mee eens dat we dat niet uitzenden. Het gaat erom hoe groot het incident is. Wij gaan niet tien burgemeesters in het Journaal laten zeggen dat ze het eigenlijk niet weten, maar hoe belangrijker het is, hoe meer plek je logischerwijs krijgt. Het probleem is volgens mij dat een bestuurder vaak een ander belang heeft in zo'n situatie of crisis. In bijvoorbeeld Haren is iets heel erg misgegaan. Dat zie je, er is via de sociale media heel veel beeld losgekomen. Toch zei de burgemeester in de eerste persconferentie daarna: "Wij hadden alles voorbereid, wij hadden

rekening gehouden met alle scenario's, wij hebben het goed gedaan". Niet alleen wij denken dat daar misschien iets niet helemaal klopt, wij worden bestookt met zulke reacties.

Jorritsma: Het was de eerste keer dat zoiets gebeurde. Ik denk dat 414 burgemeesters hebben gezegd: godzijdank is dat niet bij mij gebeurd, want het had ons allemaal kunnen

overkomen. Maar de volgende keer gaan wij natuurlijk op het station staan en zeggen: als je aankomt bellen we je moeder op, en dan worden ze gewoon opgehaald en halen ze deze ellende niet uit.

Vraag vanuit de zaal: Hoe zou u omgegaan zijn met een incident zoals in Haren?

Jorritsma: Inmiddels heb ik zoveel ervaring dat ik weet dat je nooit op voorhand moet zeggen dat je alles goed gedaan hebt. Als het zo uit de klauwen is gelopen, komt er mogelijk een onderzoek en daaruit komt altijd wel iets naar boven. Ik zou het dus hopelijk iets anders hebben gedaan, maar je weet het nooit helemaal zeker, want deze dingen gebeuren altijd in een heel snel tempo.

De journalist stelt een vraag en je wilt een antwoord geven. Dat is ontzettend lastig, maar tegelijkertijd zoeken we met zijn allen, erger dan in België, meteen een verantwoordelijke bij de overheid. Elke week moet ik verantwoording afleggen over het aantal woninginbraken in mijn gemeente. Ik zeg af en toe tegen de gemeenteraad dat ik nog nooit heb ingebroken. **Er is altijd een soort beeld alsof de overheid de ramp heeft veroorzaakt, en we creëren dat beeld ook zelf.** Goede ambtenaren proberen je daarvoor te behoeden, maar dan komen we in die emotie van het debat en voor je het weet zeggen we dat we de regels eens moeten nakijken. Zo gaat dat.

Vraag vanuit de zaal: Ik begrijp dat de rol van de journalistiek is het kanaliseren van emoties door het stellen van vragen. Hebben journalisten tegenwoordig een opleiding psychotherapie gedaan? Hoe weet u eigenlijk dat een consument na een incident stante pede nieuws wil hebben?

Kraan: Dat laatste is voor een deel feitelijk, want de mensen schakelen massaal in als er iets gebeurd is en wij krijgen alleen maar kritiek als wij niet live zijn en er niet veel aandacht aan besteden. Die uitzendingen worden twee tot drie keer zoveel bekeken. Wij zijn er niet om emoties te kanaliseren, ten minste zo heb ik het niet bedoeld, het gaat erom dat je wel ziet wat voor emoties er in de samenleving zijn. Dat pretenderen wij zo redelijk mogelijk te signaleren. Wij spreken niet iedereen, maar je hebt je kanalen, sociale media, mensen op straat, journalisten die rondlopen en spreken met mensen in kleine gemeenschappen waar juist iets gebeurd is. Die gevoelens moet je wel aanstippen als je het wilt overbrengen. Bij die gevoelens zit vaak de vraag: hoe kon dit gebeuren bij mij. Ik kan me geen verslaggever van ons herinneren die vraagt om nieuwe regels, maar wij vragen wel, nadat we weten wat er gebeurd is, hoe het gebeurd is. **Er komen vaak nieuwe regels, maar wij vragen daar zelf nooit om.**

Jorritsma: Dit is dus de interactie waar het fout gaat. Want **zij vragen: hoe heeft dit nou kunnen gebeuren. En altijd heeft de overheidsvertegenwoordiger,** of dat nou de burgemeester of de brandweer of de politie is, **de neiging om daar een antwoord op te geven alsof wij daar mede verantwoordelijk voor zijn.**

Rol van de wetenschap



Rob van der Heijden

Rob van der Heijden: Ik stoer mij aan het simplisme waarmee complexe maatschappelijke vraagstukken in de media en de politiek naar buiten worden gebracht. Er is een soort toonzetting over de wetenschapsbeoefening dat het nuttig is dat die wetenschapper zich zichtbaar maakt. Dus in toenemende mate wordt hij geprest om zich in het maatschappelijk debat te mengen en zelfs om in bestuurlijk-politieke zin uitspraken te doen. Tegelijk krijgt hij maar dertig seconden in de media, terwijl de complexiteit van de werkelijkheid steeds groter wordt. In die dertig seconden verdwijnen alle nuances die hij behoort aan te brengen.

Ik denk dat **de wetenschapper vooral het accent moet leggen op het verklaren hoe dingen tot stand komen, hoe incidenten kunnen ontstaan, aangeven hoe de causale relaties liggen en hoe complex het systeem is.** Dat er niet één issue speelt, maar dat het gaat om de samenhang der dingen. Het is van belang om op die manier transparantie en inzicht te verschaffen.

Expertisecentra

Vera Verdegaal: Wij houden ons niet zo specifiek bezig met heel grote rampen, maar vooral met ongevallen waarvan je weet dat ze kunnen gebeuren. Wij proberen wetenschappelijke informatie te vertalen om burgers meer bewust te maken van risico's, vooral om te laten zien wat je zelf kunt doen om onnodige risico's te voorkomen. Wij kijken wat belangrijke ongevallen zijn in termen van kosten, verzuim en leed, en hoe je ervoor kan zorgen dat mensen meer zelfredzaam worden. Dat kan je op allerlei situaties toepassen. **Burgers zijn helemaal niet zo geïnteresseerd in het presenteren van cijfers of het benoemen van schuldigen.**



Vera Verdegaal

Zelfredzaamheid is een heel erg ondergewaardeerde invalshoek. Burgers weten dat ze een risico lopen en nemen dat soms ook bewust. Daarom zijn we erg tegen onnodige regelgeving, want dat heeft een tegengesteld effect. Maar je moet burgers wel serieus nemen, echt naar ze luisteren en kijken met welk soort argumenten en emoties je ze kunt raken om te zorgen dat de maatregelen die ze zelf kunnen nemen wel bekliven. Daar gaat het uiteindelijk om.

Goede voornemens van de panelleden

Van der Heijden: Ik denk dat onze rol aan de wetenschappelijk kant er vooral in ligt om de nieuwe professionals van morgen goed op te leiden en goed inzicht te geven in alle aspecten van risicomanagement. Daar ontbreekt het op veel punten nog aan.

Verdegaal: Vooral de burger nog serieuzer nemen, altijd gebaseerd op onderzoek en registraties, en effectieve handelingsperspectieven bieden. Dus de communicatie met de burger nog meer centraal te stellen.

Kraan: Een aantal weken geleden had ik collega's van jullie op bezoek en we zijn toen gaan discussiëren op de redactie en constateerden dat door de snelheid van alle media en onze eigen behoefte om alles snel te willen melden, we soms te snel van de wat-naar de hoe-vraag gaan. Het goede voornemen is de wat-vraag langer te laten staan.

Wouters: Ik heb hoop dat al dat goede advies rond de risico-regelreflex een keer wordt toegepast bij een crisis die zich daarvoor leent en uitmondt in een prachtig item in het NOS-journaal en Nieuwsuur, dat gaat over "pech bestaat".

Jorritsma: Mijn goede voornemen is om bij dingen in de gemeente die, als je niet oppast, heel groot kunnen worden, elke keer te proberen de proporties van het incident zo te houden dat je alleen burgers die het aangaat ermee lastig valt. Ik heb zelf ook wel eens de neiging om dingen te groot te maken. Bijvoorbeeld tijdens de overvallen in onze gemeente heb ik daar eindeloos over gecommuniceerd en iedere burger dacht toen dat hij overvallen werd. Inmiddels weet je dat, als er een inbraak is geweest, je het erover moet hebben met de mensen in die straat en daar moet proberen iets te doen. Mijn voornemen is om elke keer te proberen dit klein te houden, want voor je het weet lijkt ieder relatief klein zedendelict een Hofnarretje.

Heijnen: Ik zal ook volgend jaar weer proberen wat tegenwicht te bieden tegen de risico-regelreflex die in de politiek aan de orde is. Het tweede voornemen is wat concreter en daar ga ik zelf mee bezig: het integriteitsvraagstuk in het openbaar bestuur, nadat er helaas veel incidenten zijn geweest. Ik zal echt proberen de discussie in het parlement verder te brengen, zonder dat het leidt tot aanvullende regels. Ik vond het idioot dat voor het eerst in mijn politieke loopbaan iedereen opeens een VOG, verklaring omtrent gedrag, moest inleveren. Dus ik ga proberen het integriteitsvraagstuk aan te pakken zonder regels.

Belgische observatie nr. 2

Jullie Belgische observator kan zeggen dat het woord dat mij opviel, en ik merkte aan de vragen dat het ook de mensen in de zaal is opgevallen, het woord emotie is. Dat vind ik heel verrassend, want aan de ene kant heb je de woorden feiten en regels. Die hebben te maken met de ratio, met de mens die zijn verstand gebruikt. Daartegenover staat iets wat zich veel moeilijker laat kanaliseren en controleren en dat is de emotie. Ik krijg de indruk **dat Nederland** erg goed is in het rationele, het redelijke, het vastleggen in regels en het onderzoeken van de feiten, maar **eigenlijk niet goed weet om te gaan met emotie**.



Je hebt de journalist die weet dat hij met emotie pakkende programma's kan maken, want dan krijg je mensen die geëmotioneerd zijn. Die lachen en huilen en tonen emotie en dat is voor de televisie heel goed. Je hebt de politici die weten dat mensen vaak vanuit een bepaalde emotie hun stem gaan uitbrengen, dus ze moeten goed omgaan met die emoties. En je hebt de ambtenaren die eigenlijk zeggen: laten we in godsnaam redelijk blijven, laten we een jaar lang geen regels, gedreven door emoties, gaan maken.

Ik heb de indruk dat het hier eigenlijk meer gaat over emoties dan over risico's en incidenten, dus over de irrationele reactie op risico en gevaar. Vanuit mijn Belgische perspectief denk ik dan: ja, dat is er, je hoeft niet te proberen dat te kanaliseren, je moet het gewoonweg zijn tijd geven. Ik herinner me heel goed op Koninginnedag die man met dat autootje in Apeldoorn. Ik heb met grote ogen naar al die programma's gekeken over het gevoel dat je daarbij hebt en dan dacht ik: "Natuurlijk is dat verschrikkelijk en vindt iedereen dat erg, maar wat valt daar verder over te zeggen?". Maar die emotie is er en dan moet er over gepraat worden alsof men hoopt grip te krijgen op de emotie. **Misschien is emotie iets waar je geen grip op krijgt en moet je eerst een tijd laten voorbijgaan tot die emotie een beetje weggezakt is.**

Adviezen aan ambtenaren

Politieke aspecten

Heijnen: Twee adviezen, overigens niet als volksvertegenwoordiger. Ten eerste: houd die tegenspraak vol. Maar er is nog iets anders, dat nog niet benoemd is. Namelijk dat dieper in ambtelijke organisaties bij een flink incident ook wel eens de vlag uitgaat, want dat betekent minder bezuinigen op dat betreffende onderdeel en misschien zelfs groei. Probeer daar eens wat aan te doen.

Wouters: Dit gebeurt inderdaad, maar als de vlag op de ene plek binnen de overheid uitgaat, gaat hij op de andere plek halfstok of helemaal van de stok af. Dit soort reacties wordt natuurlijk altijd gedekt door politieke besluiten, dus het is geen puur ambtelijke aangelegenheid.

Marcel van Eck (vanuit de zaal): Is de heer Heijnen het ermee eens dat er na een politieke uitspraak per definitie eigenlijk geen risico-regelreflex meer is, omdat dat dan de politieke werkelijkheid is?

Heijnen: *De politiek heeft de reflex om daadkracht te tonen naar aanleiding van een incident*, om burgers het gevoel te geven dat de kans dat het opnieuw plaatsvindt zo klein mogelijk is. De reflex van de Kamer is niet om te gaan reflecteren op oorzaken, preventie of überhaupt de vraag of je die pretentie wel moet willen neerzetten in de samenleving. *Die tijd neemt de politiek niet.* Ik ben ooit in de Kamer gekomen als wethouder uit Den Haag en mijn voornemen was een moratorium van twee weken op Kamervragen. Zo gaat dat dus niet.



Interactie met de media

Kraan: *De grote schakel die wij missen in de journalistiek is de ambtenaar.* Daar hebben wij eigenlijk heel weinig mee te maken. Die worden afgehouden, maar hebben juist de informatie die zo nuttig kan zijn om in de eerste uren de context te schetsen. Mijn advies zou zijn: zorg dat je de informatie die je hebt breder verspreidt dan die ene persoon of voorlichter.

Wouters: Ik ben daar hartstikke voor. In de omgang met de Kamer zijn hier al mogelijkheden voor, zoals informele toelichtende overleggen over heel lastige voorstellen of beleidsonderwerpen. Daar ga je dan ambtelijk met mensen die echt weten hoe het in elkaar zit heen om technische uitleg te geven. Ik ben ervoor dat wij diezelfde vrijheid zouden krijgen met de journalistiek. Dat betekent natuurlijk wel dat de journalistiek zich daar dan ook naar moet gedragen. Als ze op zoek zijn naar de feiten, mogen die sessies niet worden gebruikt om vervolgens de feiten als fouten breed te etaleren in de kranten of waar dan ook.

Kraan: Bij deze uitgenodigd.

Een ander belangrijk punt is dat alles in deze tijd van sociale media zo verschrikkelijk snel rondgaat. Je moet je meer dan vroeger proberen in te leven in het gevoel van de gewone burger, de kijker, de consument, de luisteraar. Je ziet dat journalistiek, maar ook politiek en bestuur, probeert vast te houden aan vooraf bedachte dingen, terwijl de grote rampen altijd een verrassing zijn. Dat zijn dingen die we niet kennen en daar hoort een emotie bij die, simpel gezegd, door het land gaat. Dan proberen wij als journalistiek de vraag te stellen die de burger thuis ook heeft: **hoe kan het dat dit voor mijn deur gebeurt? Die vraag moet je aanstippen, maar hoeft je niet te beantwoorden of op te lossen.** Neem het mee in de advisering en de communicatie, zodat men begrijpt dat de vraag leeft.

Wouters: Daar zijn we mee bezig in de Raad van Advies van de Academie voor Overheidscommunicatie. Hoe je informatie ophaalt uit de nieuwe media is een compleet ander proces dan uit de traditionele kanalen van de belangenorganisaties die echt een entree hebben bij de departementen. Het is nog een zoektocht hoe we dat goed kunnen doen.

Jorritsma: Na een incident moet het advies zijn dat de bestuurder overbrengt: het is vreselijk wat hier gebeurd is en we zullen precies gaan kijken waar het misgegaan is, maar we gaan niet meteen zeggen dat we zelf alles goed gedaan hebben en dat het aan een ander ligt. Dus **iets meer begrip ervoor opbrengen dat het iedereen bezighoudt en iets minder meteen het antwoord proberen te bedenken.** Dat kan wel helpen en daar zou een goede ambtenaar absoluut een rol in moeten spelen om de bestuurder te behoeden voor een antwoord dat een verkeerd fundament legt.

Interactie met belangengroepen

Verdegaal: Ik hoop dat u wat u net zei over het adviseren van bestuurders altijd zal blijven doen. Als expertisecentrum hebben wij persoonlijk ook een heel goed contact met onze departementen en die vragen ons in moeilijke situaties wat de feiten zijn, wat er nog meer leeft en welke afwegingen je kunt maken. De ambtenaren gaan gericht op zoek naar deze informatie, maar de invloed die zij hebben op politieke besluitvorming is niet altijd optimaal.

Wouters: Er hoort ook wel reflectie bij. Belangenorganisaties staan meestal voor een deelbelang. Als goede ambtenaar hoor ik een integraal advies te geven aan mijn bestuurder, die lid is van het kabinet of van een college. **Ik hoor breder te kijken dan mijn eigen beleidsdoelmei**n. Ik heb begrip voor waar belangenorganisaties mee komen, maar soms zet ik iets anders eerder in de etalage dan het belang dat u komt verdedigen.



Feico de Leeuw

Lied van balans

Voordat we in de valkuil stappen en teveel willen kanaliseren en overal regels voor willen bedenken en aldus te maken krijgen met een totaal leeggelopen Nederland, want iedereen is dan naar België verhuisd, een lied van balans.

*Spring over de valkuil, wees niet te zwaar en niet te licht
Neem een flinke aanloop, bewaar je evenwicht*

*Maak wat groot is niet te klein en wat klein is niet te groot
Voor het heil van kalffjes demp je toch ook niet elke sloot*

*Gooi het kind niet samen met het badwater weg
Je kunt niet alles voor zijn, je hebt ook toeval en pech*

*Spring over de valkuil, timmer niet alles dicht
Wees niet bang voor een volksgericht*

*Ga niet in een bos van regelgeving schuil
Spring, ja spring, ja spring, ja spring, ja ja spring over de valkuil*

*De banaan, wordt die dus verboden vanwege de gele schil
Want voor je het weet ligt ie op straat, hoor je een ijzelijke gil*

Spring, ja spring, ja spring, ja spring, ja ja spring over de valkuil

(Geïmproviseerd lied door Feico de Leeuw)

3.

Dilemma's, valkuilen en oplossingen door Jan van Tol

Wat heeft het programma Risico's en verantwoordelijkheden opgeleverd? In ieder geval, zoals vandaag is gebleken, dat mensen die er iets aan kunnen veranderen, het snappen en daarover een aantal betekenisvolle voornemens hebben uitgesproken.

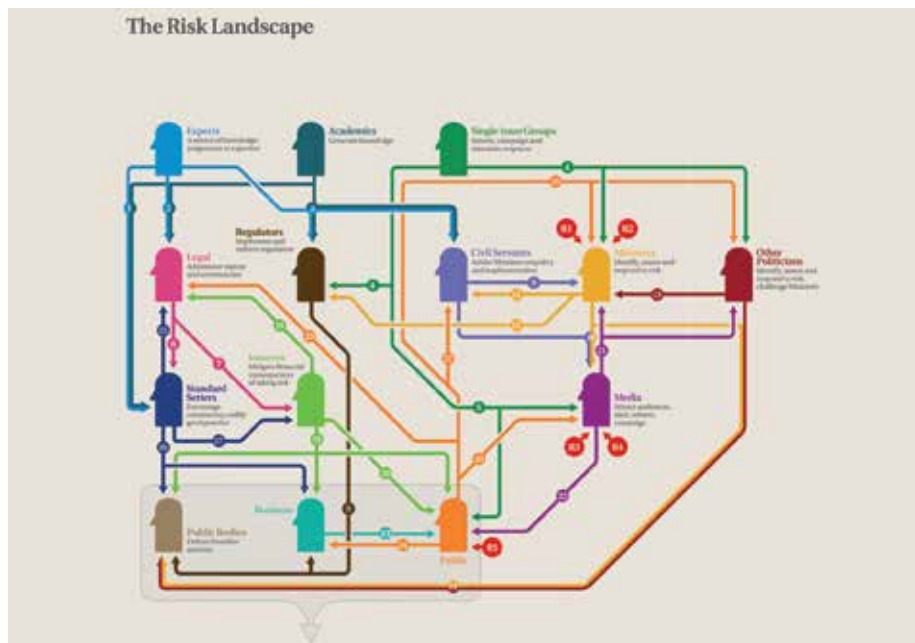
In de afgelopen twee jaar stonden vier vragen centraal in ons programma:

1. Die onevenredige overheidsinterventies rond risico's en incidenten, wat is dat voor een verschijnsel? Een goede diagnose is belangrijk.
2. Is het eigenlijk wel een probleem?
3. Hoe werkt het verschijnsel?
4. Wat kunnen we eraan doen?

Het verschijnsel

Overheid is niet de centrale regisseur

Om te beginnen hebben we gezien dat er veel spelers zijn. Dit is een plaatje van het risicolandschap, dat onze Engelse vrienden hebben samengesteld.² Je ziet dat ministers en ambtenaren wel in dat landschap voorkomen, maar vrij marginaal. Er zijn veel meer andere partijen die een rol spelen in hoe er wordt omgegaan met risico's, wat we kunnen doen aan risico's en hoe risicopercepties tot stand komen. De overheid is dus niet de centrale regisseur die alles kan regelen.



² Risk and Regulation Advisory Council, *Response with Responsibility*. Policy-making for public risk in the 21st century (2009).

Terminologie

Wij zijn gekomen met de term risico-regelreflex.³ Deze past in de rijke traditie van termen die de laatste 10 jaar zijn gelanceerd:

- nuchter omgaan met risico's
- medialogica
- een heel mooie vind ik "De gulzige overheid" van Willem Trommel
- het incidentalisme van Tjeenk Willink
- de Engelsen zeggen "something must be done"
- "pech moet weg"
- en wij hebben dan de risico-regelreflex. De WRR noemt het liever 'incidentreflex', wat dus op een smaller deel van het verschijnsel betrekking heeft
- preventiestaat, die kent u waarschijnlijk nog niet, want dat staat in het proefschrift waar Rik Peeters in januari op gaat promoveren.



Jan van Tol

De gevolgen

Wat is het dan voor verschijnsel? Het heeft te maken met de reactie op incidenten en met de reactie op het bekend worden van een risico. Het gaat dan vooral om reacties die leiden tot onevenredige overheidsinterventies: regels, toezicht, normering, of strengere toepassing van

.....
³ Om precies te zijn was het Margo Trappenburg die de term heeft bedacht, in haar essay 'Waarom het allemaal niet lukt' voor de Dag van het Risico. Een voorpublicatie verscheen op 15 mei 2010 in NRC Handelsblad, het volledige stuk kwam uit in J. van Tol, I. Helsloot en F. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.

normering. Daarnaast gaat het om uitvoeringsmaatregelen en zeker ook om het element van de verantwoordelijkheid die bij de overheid belandt, goedschiks of kwaadschiks zal ik maar zeggen. De onevenredigheid zit voor een deel in de rolverdeling en voor een deel in de kosten om een risico van bepaalde omvang te verminderen.

Beelden

Wij hebben gezocht naar beelden voor dit verschijnsel. De reflex en de valkuil liggen voor de hand. Toch hebben die beelden als nadeel dat je ze eigenlijk niet kan zien aankomen, want een goede valkuil, daar lig je ineens in en een reflex houd je ook niet zo gauw tegen. Een fuik is misschien een beter beeld: je komt erin terecht en het wordt steeds moeilijker om eruit te komen. Maar tegelijk suggereert het dat iemand jou probeert te vangen. Het beeld dat ons het meest aanspreekt is de maalstroom, grote krachten waar je op een gegeven moment bijna niks meer aan kunt doen, maar die je als goede schipper wel kunt zien aankomen.



Is het een probleem?

Veel mensen binnen en buiten de overheid herkennen dit verschijnsel. Toch hoorden we ook: het is nou eenmaal zoals het is, dus je kunt het een probleem noemen, maar het is gewoon een gegeven. Dus een zekere mate van berusting dat dit nou eenmaal onoplosbaar is. Maar de meeste mensen en collega's, ook bij lokale en regionale overheden, zeggen dat er wel iets aan de hand is waar je wat aan kan doen.

We hebben Kamerleden gevraagd of ze dit een probleem vinden. Ze herkennen het verschijnsel wel en ze vinden het ook wel een probleem, behalve politici uit de school van de maakbaarheid.⁴ In het nieuwe regeerakkoord staat in elk geval als voornemen genoteerd: “Niet toegeven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving”.

Hoe zit het met de feiten? Er is eigenlijk geen structureel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar hoe vaak dit voorkomt. Mogen we het dan toch een mechanisme, een reflex, een patroon noemen? Een van onze onderzoeken was om drie maanden lang alle potentiële valkuilwaardige gevallen in de Telegraaf en NRC op een rij te leggen en te kijken waar dat dan toe leidt, ook twee jaar later. Dan blijkt gelukkig dat het in de meeste gevallen goed gaat. Dat is heel bemoedigend. Anderzijds blijkt dat in de twaalf gevallen waarin de Tweede Kamer zich ermee ging bezig houden, er vier geleid hebben tot maatregelen waar echt een disproportionele component in zat. In ander onderzoek hebben we verschillende voorbeelden laten napluizen, zoals legionella, hoogspanning, treinveiligheid en rijkskantoren. In Engeland is onderzoek gedaan de afgelopen twintig jaar naar hoe de overheid omgaat met grote incidenten en crises. Die hebben waargenomen dat er in zulke gevallen echt een patroon is van overreactie.

Een en ander leidt tot de conclusie dat valkuilen zeker aanwezig zijn na een groot incident, en ook wel rond een risico dat zich nog niet gemanifesteerd heeft. Gelukkig is de respons vanuit de overheid meestal proportioneel, maar wanneer dat niet lukt kan het danig in de papieren gaan lopen. En er is zeker een tendens dat er bij de overheid steeds meer verantwoordelijkheid komt te liggen voor het waarborgen van de veiligheid en het opvangen van de gevolgen van een incident, soms voorbij de grens van wat noodzakelijk of zelfs realistisch is.

De werking van het verschijnsel van overreactie

Factoren buiten de overheid

Hoe werkt het verschijnsel? Een heel belangrijke factor is de veronderstelling dat de burger geen risico's accepteert. Dus als een risico bekend wordt of als er een ongeluk is gebeurd, dan zouden burgers maatregelen eisen. Maar een veilig land als Nederland heeft het steeds moeilijker om nog een goed veiligheidsrendement te halen uit maatregelen. Een heel taaie veronderstelling is deze: “er is een incident, dus is er niet genoeg veiligheid, dus de overheid faalt”. Verder klinkt de roep om een bepaalde instrumentele oplossing luider dan de vraag welke maatregelen zinvol en proportioneel zijn. Politici in binnen- en buitenland zeggen zelf: wij willen horen dat iets 100% veilig is, en komen in de verleiding om gevoelsmatig te beslissen op grond van worst case scenario's in plaats van op de meest waarschijnlijke uitkomst. Al deze factoren maken risicobeleid kwetsbaar voor onevenredigheid.

.....
⁴ Het onderzoek dat door of namens programma R&V is uitgevoerd, is verwerkt dan wel vermeld (in de bijlage) in I. Helsloot en J. van Tol (red.), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, Den Haag: Ministerie van BZK 2012.

Bestuurlijke dilemma's en andere factoren bij de overheid

Ook aan de kant van de overheid zijn er elementen die dit mechanisme versterken. Als wij bijvoorbeeld de Moerdijkbrand een ramp noemen, is dat niet echt bevorderlijk om er nuchter mee om te gaan. Verder kan de bekende afrekencultuur na incidenten leiden tot zelfbescherming of indekgedrag bij de overheid. Andere aanjagende factoren zijn uitspraken en handelingen die impliceren dat de overheid altijd voor de veiligheid zal zorgen en naderhand schade zal vergoeden.

Het is niet eenvoudig om dingen te veranderen, want er spelen allerlei bestuurlijke dilemma's. Als je vrijheid geeft voor vrijwillige risicovolle activiteiten (zoals wonen in de uiterwaarden), hoe zit het dan met de zorgplicht van de overheid? En als je minder ruimte geeft voor risicovolle activiteiten in het bedrijfsleven, gaat dat niet ten koste van innovatie, ondernemerschap en economische groei? Een ander dilemma is meer proportionaliteit door selectieve risicobenadering (bv. gedifferentieerd waterbeleid) versus het gelijkheidsbeginsel. Nultolerantie van schadelijke stoffen (bv. voedselveiligheid) geeft wrijving met voortschrijdende technologie, die stoffen inmiddels kan waarnemen tot op (vaak onschadelijk) moleculair niveau. En wanneer een bestuurder betrokkenheid toont door uitspraken zoals 'dit mag nooit meer gebeuren' en 'de onderste steen moet boven', dan verkleint dat de ruimte voor rationeel onderbouwde maatregelen op basis van een degelijke analyse. Dit soort dilemma's raken dus fundamentele vragen over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid.

Remedies

Wat kan de overheid (bestuurders en ambtenaren) hier eigenlijk aan doen? Goede voorbeelden zijn er wel, maar een tikje sporadisch. Het hangt erg af van mensen die helder blijven denken en het lef hebben om tegen de stroom in te gaan en oog te hebben voor de geest van de regels. Er is nog weinig te zien van systematische goede praktijken, op een enkele uitzondering na zoals de Incidentenstrategie van V&J.

We hebben geen kant en klare oplossingen, maar wel een aantal perspectieven. Twee belangrijke hebben betrekking op burgers: nuchterheid mobiliseren en morele argumenten gebruiken.

Inzichten over nuchtere burgers

We hebben bijna een jaar burgeronderzoek laten doen over (on)vrijwillige risico's, incidenten, verantwoordelijkheid en optreden van de media en de overheid. De veronderstelling dat incidenten of 'enge' risico's drastische inzet van de overheid vergen blijkt helemaal niet zo vanzelfsprekend te zijn: burgers hebben een nuchtere en rationele basishouding tegenover risico's die zij vrijwillig of onvrijwillig lopen. Maar dat rationele vermogen moet je wel expliciet aanspreken. Verder voelen burgers zich beter in staat om eigen verantwoordelijkheid te nemen als ze duidelijke informatie krijgen over risico's en over wat ze zelf kunnen doen, zowel preventief als in een noodgeval.

Inzichten over morele argumenten

De veronderstelling dat burgers geen enkel risico willen aanvaarden, leidt ook tot een tragische paradox. Wanneer de overheid nadruk legt op de veiligheid van haar plannen en zaken verpakt in een technocratische uitleg over veiligheid, dan richt het maatschappelijke verzet zich juist op die claims van veiligheid. En dan leveren we onszelf uit aan degenen die roepen om nóg meer veiligheid (ook al is dat niet haalbaar of betaalbaar). Maar het is helemaal niet nodig om een onderwerp te versmallen tot een veiligheidskwestie. Burgers zijn namelijk gevoelig voor morele argumenten. Bij het beoordelen van hun persoonlijke risico's hanteren ze een veel rijkere verzameling morele argumenten dan alleen veiligheid. Bijvoorbeeld rechtvaardigheid, vrijheid, betrouwbaarheid of persoonlijke deugden zoals moed en onverstoortbaarheid. Zulke argumenten kunnen acceptatie van een risico voor hen noodzakelijk, wenselijk of zelfs aantrekkelijk maken.

Aanbevelingen voor de overheid bij het omgaan met risico's

- Zorg dat de nuchtere burger een reëel handelingsperspectief heeft.
- Maak duidelijk wat de overheid wel en niet doet.
- Verbreed bestuurlijk repertoire voor risicoacceptatie aan de hand van morele invalshoeken.
- Leg minder nadruk op symboliek, en meer op veiligheidsrendement en een realistische verdeling van verantwoordelijkheid. Van 'Wij zorgen voor uw veiligheid' naar: 'Wij verminderen en beheersen risico's samen met u'.
- Deze lijn heeft steun bij burgers, bij een toenemend aantal volksvertegenwoordigers en bij andere regeringen. Het VK past dit risicogebaseerde principe toe op steeds meer beleidsterreinen, waaronder overstromingsgevaar, voedselveiligheid, jeugdzorg en huisvesting. Hierdoor ontstaat een afspraak met de samenleving die niet meer gaat over een breed te interpreteren begrip als 'veiligheid', maar over het verminderen of beheersen van risico's.

Aanbevelingen voor de overheid bij het omgaan met incidenten

- Onmiddellijk maatregelen nemen is niet perse wat echt gevraagd wordt.
- Toon compassie, geef een eerste duiding en bied eerlijke informatie, dat kan al genoeg zijn en schept ruimte voor aansluitend feitenonderzoek en rationele besluiten over maatregelen.
- Beoordeel de aard van de onrust en kies een geschikt repertoire voor communicatie.
- Burgers verwachten een verstandige respons. Baseer die niet op de risicoperceptie onmiddellijk na het incident, want zulke percepties dalen naderhand weer.

Tot slot

We hadden vier vragen: wat is het verschijnsel, is het een probleem, hoe zit het verschijnsel in elkaar en wat kunnen we eraan doen?

Vraag 5: gaan we er ook daadwerkelijk iets aan doen? Op die vraag krijgen we vandaag geen antwoord. Het nieuwe kabinet zal daar hopelijk snel iets over besluiten.

De rest van deze dag staat in het teken van vraag 4, dus de vraag wat wij eraan kunnen doen. We gaan goede voorbeelden, inzichten en handvatten uitwisselen en bespreken.

Lied van dilemma's en oplossingen

*Vluchten we naar België om de regels hier te ontlopen
Shit happens, c'est le destin, kunnen we dat hier wel verkopen*

*Dat we niet na elke ramp moeten gaan zwartepieten
Aanvaarden dat we niet alles in regels moeten gieten*

*Het is geen lolletje
Alles in een protocolletje
En aai de burger ook niet te veel over zijn bolletje*

*Die is nuchter genoeg en weet: in het leven zijn risico's een feit
Laat hem niet rondrennen in een rad van onveiligheid*

*Met het journaal dat rond pookt als Dolle Dries
Dan komen we in een fuik van emoties, emoties, emoties*

*Geen schipper redt hem daaruit met navigatie
Dus geef hem compassie maar ook eerlijke informatie*

*Gebeurt er iets vervalends hou het dan helder en klein
Moet alles nou weer onmiddellijk een nationaal drama zijn*

*Span niet alles voor het dramatische karretje
Niet elk zedenzaakje is een Hofnarretje*

*En zeg als burgemeester gewoon: ik heb nooit ingebroken, man
Dus hoe weet ik, hoe weet ik, hoe weet ik daar dan iets van*

(Geïmproviseerd lied door Feico de Leeuw)

4.

**Goede bestuurlijke en
ambtelijke voorbeelden,
extra ingrediënten voor
nieuw ambtelijk repertoire**

Voorbeeld 1. Woningbouw rond Schiphol

Na de Bijlmerramp besloot de overheid dat de kans op een ongeval rond Schiphol met meer dan 40 doden niet verder zou mogen toenemen ten opzichte van de situatie in 1990. Door de bouw van woningen en kantoren en door de uitbreiding van het vliegverkeer bleek dat deze norm niet haalbaar was. De Tweede Kamer informeerde herhaaldelijk naar de veiligheid. Het ministerie van VROM ontdekte dat het groepsrisico rondom Schiphol boven de norm lag die afgesproken was in de nota 'Omgaan met risico's' uit 1989.



Pieter van Geel

Pieter van Geel, voormalig staatssecretaris van VROM, op video:

Het was 2003 en er werd door de ambtenaar van VROM geïntroduceerd wat individueel risico was en groepsrisico. Groepsrisico houdt in, rondom Schiphol, de kans dat er een heel groot ongeluk gebeurt. Daar hadden we aandacht voor, omdat het sinds de Bijlmerramp op de politieke agenda staat. Zij legden mij uit dat er vanwege dat groepsrisico eigenlijk geen woningen gebouwd mogen worden in het verlengde van die landingsbanen. En toen bleek dat er toch tienduizenden woningen gebouwd waren sinds dat ijkpunt in 1990. Ik dacht: hoe kan dat dan. Hoe kun je beleid maken en vervolgens niks doen en dan later constateren dat het niet gewerkt heeft? Daar zullen onze burgers niet blij mee zijn.

Als ik er niets mee zou doen, dan zou ik misschien straks geconfronteerd worden met een Kamer die zegt: dit was het beleid dat afgesproken was en toch heeft u niet ingegrepen toen het de verkeerde kant opging. Aan de andere kant, als ik nu gewoon ingrijp dan riskeer ik dat heel veel mensen, andere ministeries, boos zijn omdat er afgelopen jaren onvoldoende gebeurd is.

Toen heb ik, alles afwegende, ook in overleg met de ambtenaar, gezegd: we gaan de kleren van de keizer benoemen. We gaan gewoon vertellen dat we het wel afgesproken hebben, maar het niet gedaan hebben met elkaar in dit land. Bij ambtenaren een zucht van verlichting, want die hadden het allang zien aankomen. Maar ze schrokken ook een beetje terug voor de politieke consequenties van dat verhaal. Toen ik eenmaal die knoop had doorgehakt, en je bent er als bewindspersoon vaak voor om knopen door te hakken, toen waren zij opgelucht.

Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van veiligheid RUN, licht toe: De reden om de normen voor het groepsrisico in dit geval niet te volgen was simpelweg dat wij huizen willen hebben in de Randstad, omdat er heel veel mensen moeten wonen. Er moeten vliegtuigen vliegen want daar verdienen we ons brood mee. Het was ook geen harde norm maar een zachte norm die overtreden werd. Bij een zachte norm heb je de bestuurlijke mogelijkheid om te zeggen: alles overwegende houd ik mij niet aan deze norm, en mijn afweging is als volgt.

Maar dat was nooit gecommuniceerd. Dus iedereen had gezegd: het blijft even veilig op Schiphol. Wat Pieter van Geel naar de Kamer stuurde, was een brief met “Let op, we hebben het al die jaren wel gezegd, maar dat kunt u niet geloofd hebben. Want we zijn meer gaan vliegen en meer woningen gaan bouwen daar. Het kan wel zijn dat de regering aan uw Kamer en de samenleving beloofd heeft dat het even veilig is, maar natuurlijk wisten we met z’n allen dat dit niet het geval was. Vinden wij nu met z’n allen dat we moeten blijven wonen en vliegen? Zo ja, dan hoor ik niets meer van dit briefje.” En niemand heeft meer iets van dat briefje gezegd.

Voorbeeld 2. Gasopslag Bergermeer

Een buitenlands bedrijf heeft sinds 2008 plannen ontwikkeld om een bestaand gasveld in de buurt van Alkmaar te gebruiken voor de opslag van aardgas. Het kabinet heeft dit opgevat als een commercieel initiatief, en stelde alleen randvoorwaarden aan de veiligheid en andere publieke belangen. De onderneming zou dus zelf in overleg moeten treden met lokale en regionale belanghebbenden en omwonenden. Het ging om de inwoners van de gemeenten Bergen en Alkmaar, en in mindere mate waren ook de gemeenten Schermer en Heiloo betrokken.



Joost Cox

Joost Cox, gemeentesecretaris Alkmaar, op video:

De afgelopen jaren hebben we hier in de regio Alkmaar te maken gekregen met het project gasopslag Bergermeer: op twee kilometer diepte in een bestaand, leeg gasveld vier miljard m³ gas opslaan door een particulier commercieel bedrijf, TAQA uit Abu Dhabi. Dit heeft een grote impact gehad op de lokale samenleving en de betrokken overheden en heeft geleid tot indringende afwegingen.

Het ging om gasopslag onder een gebied waar mensen wonen. Barendrecht met CO₂, waar mensen niet gelukkig mee waren, hadden we net gehad. Het was enigszins vergelijkbaar. Mensen dachten: dat zit onder onze huizen en dat zal vast zorgen voor aardbevingen en wie weet wat voor andere overlast dat met zich meebrengt.

Het was een energie-infrastructuurproject van nationaal belang, en daarom heeft de minister van Economische Zaken de besluitvorming gecoördineerd. De lokale overheden hebben elk een eigen afweging gemaakt, waarbij drie gemeenten medewerking hebben verleend met uitzondering van de gemeente Bergen. Deze heeft zich geschaard aan de kant van de Stichting Gasalarm, de verontruste inwoners van Bergen. Maar het geheel is steeds in handen gelegd van het bedrijf zelf, dat ten slotte deze ontwikkeling wilde. De rijksoverheid heeft alle belangen goed gewogen. Er zijn bezwaren ingediend die uiteindelijk behandeld (en integraal afgewezen) zijn door de Raad van State. Het plan wordt inmiddels uitgevoerd met goede convenanten met regelingen voor schades en overlast voor direct omwonenden. Ik vind het eigenlijk een schoolvoorbeeld van hoe een overheid recht en duidelijk moet opereren.

Jan van Tol licht toe: Het was wel een beetje een contra-intuïtieve benadering om te zeggen dat bedrijven met de bevolking in het reine moeten zien te komen en zorgen dat zij er niet tegen zijn, sterker nog, dat zij de voordelen zien. Het moedige was om dat los te laten en het totale pakket aan dat bedrijf over te laten, in plaats van dat een bedrijf iets gaat doen en de overheid voor de veiligheid zorgt.

Ira Helsloot licht toe: Er was pure transparantie naar de bevolking van Alkmaar, maar er werd dus ook dat andere frame gehanteerd van verzoening, compensatie. Niemand uit Alkmaar is naar de Raad van State gestapt. Er was gezegd: let op, het hoofdkwartier van TAQA komt hier vlakbij te staan. Dat had twee belangrijke effecten. Niet alleen werkgelegenheid, maar ook de symbolische uitstraling dat het niet zo gevaarlijk kon zijn omdat ze hun eigen hoofdkwartier er neerzetten. Plus die onbeperkte compensatieregeling: wij denken dat er niets gebeurt en daarom compenseren wij alles. Opvallend was overigens dat het overslaan van de gemeente Bergen leidde tot fel verzet, gefaciliteerd door het gemeentebestuur.



Ira Helsloot en Eelco Koolhaas

De normale bestuurlijke reactie op risico's is om die te beperken, en dan te denken dat het in orde is. Maar uit burgeronderzoek en uit de praktijk blijkt dat die aanpak vaak niet werkt, omdat elke burger in Nederland denkt: het zal best dat die risico's klein zijn, maar toch wil ik ze niet hebben. Dus ik wil dat jij mij ervoor compenseert. Dat is soms financieel en soms moreel: 'wij gaan bij jullie CO₂ onder de grond stoppen om de wereld te redden'. Dat argument is in Barendrecht niet gebruikt, alleen maar het argument dat het veilig is. Die verzoeningsstrategie met andere morele waarden is werkzaam in Alkmaar.

Voorbeeld 3. Stenengooiers op viaducten



Jan Hendrik Dronkers

Jan Hendrik Dronkers, directeur-generaal Rijkswaterstaat, op video:

Wat ik me nog heel goed herinner is de volgende gebeurtenis. Er wordt natuurlijk van viaducten wel eens wat afgegooid. Kwajongens doen dat. Maar in 2005 was het wel heel bijzonder. Toen werden er stenen van het viaduct over de A4 bij Rijswijk afgegooid en dat werd een dodelijk ongeluk. Dan is het ineens een heel andere situatie. Het is ook heel ingrijpend dat iemand overlijdt ten gevolge van zoiets onzinnigs. Het was een heel heftige gebeurtenis. Op zo'n moment ontstaat er heel begrijpelijk enorm veel emotie. Iedereen zegt: hoe kan dat nou gebeuren? Men vond het eigenlijk onaanvaardbaar dat zoiets kan, zeker als het zulke gevolgen heeft. De minister werd gelijk aangesproken om van alles te gaan doen om herhaling te voorkomen.

De toenmalige minister trok het zich persoonlijk aan en dat is ook heel begrijpelijk bij zo'n gebeurtenis. De politie zei al snel: hier kunnen wij niks aan doen. Dus toen kwam het bij de wegbeheerder, dat is Rijkswaterstaat. Maar ja, als je 350 viaducten allemaal van hekken wilt voorzien, zodat er niks meer overheen kan worden gegooid, heb je het wel over honderd miljoen euro. Dat is een hele hoop geld. Dat was een lastig dilemma, wat nu te doen?

Hekken plaatsen is één oplossing. Maar je kunt ook cameratoezicht doen of die viaducten laten bewaken door personeel. Als die jongeren er overheen komen, met ze praten en zorgen dat in ieder geval niet gebeurt wat er nu gebeurde. Allemaal mogelijkheden, maar die bleken allemaal ontzettend veel geld te kosten. Vandaar dat we eerst eens hebben gekeken wat er echt aan de hand is. Wat bleek is dat als er veel dingen loszaten of als er rommel op die viaducten lag, dat vaak de aanleiding was voor die baldadige jongeren om dit te doen, zonder dat ze de consequenties van hun gedrag precies overzagen. Dus het eerste dat we hebben gedaan was, heel simpel, ervoor zorgen dat die viaducten schoon zijn en dat er geen losse rommel meer ligt. Overal hekken plaatsen werd wel heel onevenredig, disproportioneel duur.

We hebben toen gekeken op welke viaducten veel jongeren komen en wat eigenlijk de gevaarlijke routes zijn. Het bleek te gaan om routes met een school of disco aan de ene kant van de weg, een woonwijk pal aan de overkant van de autosnelweg, en een viaduct daartussen. Er bleken uiteindelijk zeventig van die gevaarlijke routes te zijn en daar hebben we hekken geplaatst. Dat betekende daar ook echt dat er dan veel minder risico was als er jongeren overheen zouden trekken en zouden gaan gooien. Uiteindelijk kwamen we dus op veel lagere kosten terecht dan wat eerder noodzakelijk werd geacht en was in ieder geval de reactie op deze gebeurtenis proportioneel, in tegenstelling tot de hele drastische maatregelen die direct na de gebeurtenis vanuit de emotie werden voorgesteld.

Voorbeeld 4. Communicatie over opslag van gevaarlijke stoffen

Op Industriepark Ekkersrijt in Son en Breugel bevindt zich een grote opslag van gevaarlijke stoffen. In de jaren negentig ontstond onrust over de gevaren die de opslag met zich mee zou brengen. De reactie vanuit de gemeente was in eerste aanleg sussend: het was allemaal best veilig en men hoefde zich niet ongerust te maken. Toch bleef er bezorgdheid bij de inwoners, en daarna heeft de gemeente zijn strategie radicaal veranderd. Er kwam een Risicowijzer waarin risico's onomwonden werden uitgesproken, met advies over wat te doen in noodsituaties.⁵ Dit kwam goed over bij de burgers, want ze hadden altijd al gedacht dat er een risico was en ze wisten nu tenminste wat ze konden doen.

.....
⁵ De Risicowijzer van Son en Breugel is te vinden op https://secure.sonenbreugel.nl/inwoner/foldermateriaal/_41153/item/risicowijzer-samen-werken-aan-veiligheid_11679.html



Hans Gaillard

Hans Gaillard, burgemeester Son en Breugel, op video:

We hebben een groot bedrijventerrein van zo'n 250 hectare, met veel bedrijven. Eén daarvan is het bedrijf Van den Anker en in de jaren '90 was daar veel discussie over, met name vanwege de gevaren die dat bedrijf zou oproepen omdat het vooral gevaarlijke chemische stoffen opslaat. Daarom valt het onder het zwaardere regime van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO). In het midden van de jaren '90 werd er nogal wat ingeschat over risico's die het bedrijf voort zou brengen en het gemeentebestuur heeft toen besloten om de feiten naar buiten te brengen. Daar is toen een boekje van gemaakt.

Met de folder en met de openheid was de discussie niet gedaan. Er is ook in de gemeenteraad en elders nog lang gesproken over het bedrijf Van den Anker en wat daarmee zou moeten gebeuren. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad opdracht gegeven om te onderzoeken of het bedrijf niet zou kunnen worden verplaatst en wat het zou gaan kosten om dat bedrijf naar een andere plaats te stimuleren. Dat bleek 26 miljoen te kosten, maar dan had het bedrijf nog steeds een locatie in de buurt nodig voor zijn logistiek. We hebben rond dit bedrijf consequent op een open manier gecommuniceerd. Daarnaast zorgen we dat de vergunningverlening, controle en handhaving steeds bij de tijd en bij de les zijn en we houden een open communicatie met het bedrijf. We kennen elkaar, ik kom er zelf regelmatig, de brandweer oefent er regelmatig.

Voorbeeld 5. Amsterdamse metro

Niet zo lang geleden werden de veiligheidseisen voor metrotunnels verhoogd. Er was geen directe aanleiding. In april 2012 waren de aanpassingen nog niet overal doorgevoerd, waardoor de Oostlijn van de Amsterdamse metro nog niet voldeed aan de nieuwe 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.



Eric Wiebes

Eric Wiebes, wethouder Verkeer, Amsterdam, op video:

Ik ben verantwoordelijk voor de metro in Amsterdam. De laatste jaren zijn de veiligheidseisen voor metro's verscherpt, daarom hebben we een renovatie uitgevoerd. Maar na enige tijd werd duidelijk dat de renovatie niet helemaal op tijd af zou zijn. We zouden enige tijd niet aan de veiligheidseisen voldoen. Toen heeft de inspectie mij geadviseerd om de metro af te sluiten. Dat is nogal wat, de Amsterdamse metro stilleggen, met 300.000 reizigers per dag.

Als je de metro afsluit, moet je je natuurlijk wel afvragen wat er met al die mensen gaat gebeuren. Hoe gaan die naar hun werk? Met de bus, misschien een enkele keer met de auto, maar vooral op de fiets. Hoe veilig is dat? Als je daar goed naar kijkt, blijkt dat het alternatief ergens tussen de 1000 en 10.000 keer zo onveilig is als een metro die net niet aan de regels voldoet. De metro was nog steeds heel veilig. Als je de veiligheid voorop stelt, is het dus onzinnig om de metro af te sluiten. Daar wordt het alleen maar onveilig van. We hebben uiteindelijk besloten om, ook al voldoet het niet aan de wet, voor de veiligste oplossing te kiezen en dat is de metro in bedrijf houden.

Opmerking **Els van Schie**, plaatsvervangend inspectie-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport: Ik denk dat wat de inspectie heeft gedaan, correct is. Ze hebben gezegd dat de regels zijn overtreden. Onder die condities heb ik maar één reactie, namelijk dit kan niet. Maar het is in dit geval de verantwoordelijkheid van de bestuurder. Eric Wiebes heeft zijn verantwoordelijkheid genomen, met een afweging die breder is dan het kleine stukje regels waar de inspectie toezicht op hield.

Voorbeeld 6. Kamervraag

Dit heel herkenbare voorbeeld uit de ambtelijke praktijk is niet aan bod gekomen tijdens de conferentie.

Marcel van Eck, afdelingshoofd Generieke Veiligheid, ministerie van VenJ:

Door extreme weersomstandigheden is het een paar keer voorgekomen dat festival-tenten zwaar beschadigd zijn en dat daar mensen bij gewond zijn geraakt. Hoewel er geen nationale wetgeving is voor de constructieveiligheid van tenten, werden er afgelopen najaar Kamervragen gesteld aan de minister van VenJ over de constructieveiligheid van zulke tenten: of de minister zich daar ook zorgen over maakt, en wat hij denkt eraan te gaan doen. De eerste versie van het concept-antwoord werd ingevuld op de gebruikelijke manier: ja, de minister maakt zich inderdaad zorgen en zal het nodige doen om dit gevaar te beteugelen. Zo'n antwoord zou echter een risico-regel-reflex in werking zetten die kon leiden naar onevenredige wet- en regelgeving.

Daarom is bij nader inzien een ander antwoord geformuleerd: het vallen van slachtoffers is natuurlijk zeer betreuenswaardig en moet waar mogelijk worden voorkomen, maar als dit het gevolg is van extreme, weinig frequent voorkomende weersomstandigheden, is dit nauwelijks te beïnvloeden. Bovendien lopen er al diverse praktische bestuurlijke en operationele initiatieven en die kunnen nog verder geïntensiveerd worden. De minister heeft dus vertrouwen dat met de combinatie van genomen en nog te nemen maatregelen een adequaat niveau van veiligheid kan worden geleverd zonder de wetgeving verder aan te passen. Zodoende heeft de minister de verantwoordelijkheid gelaten waar die hoort. De Kamer was tevreden met dit antwoord.

Plenaire discussie

Toezicht



Els van Schie

Els van Schie: Als het gaat over valkuilen van te reflexmatig te veel gaan inspecteren op bijvoorbeeld gegaste containers, dat zijn toch vaak politieke keuzes naar aanleiding van de emotie in de samenleving. Wij moeten dan afzien van ons gebruikelijke selectieve, risicogestuurde toezicht.

Het gaat trouwens niet alleen over de feitelijke risico's, maar in hoge mate ook over de risicoperceptie. Als je ziet hoeveel inspecties we doen op de luchtvaart, terwijl daar eigenlijk heel lage risico's zijn vergeleken bij andere terreinen. **Het gaat ook over wat we acceptabel vinden in een bepaalde sector.** We kunnen wel minder inspecties in

de luchtvaart doen, maar dan krijgen we meteen Europa of zelfs Amerika achter ons aan, omdat we daar internationaal van alles over hebben afgesproken. Dus zo eenvoudig is het niet.

Koolhaas: Bieden jullie genoeg tegenspel aan die hypes?

Van Schie: Zolang er nog geen politieke beslissingen zijn genomen, dus **zolang het niet door de Kamer is geweest, kun je je adviesrol goed spelen. Maar zodra er een politieke opdracht ligt, heb je niet veel keus en dan ga je daar zo verstandig mogelijk mee om.** Je kan daar verschillende vormen aan geven, maar je bent wel loyaal ambtenaar.

Persoonlijke aansprakelijkheid

Kristien Hemmerchts: Dus die man die de Amsterdamse metro liet rijden, was misschien wel dapper, maar als er nou toch een ongeluk was gebeurd en je kon aanwijzen dat dit kwam door die veiligheid die nog niet optimaal was, was hij dan persoonlijk verantwoordelijk?

Ira Helsloot: Persoonlijke aansprakelijkheid werkt mijns inziens averechts voor een goede afweging van veiligheid. In Nederland kan hij in dit geval gelukkig niet persoonlijk aansprakelijk worden gesteld, want het is een bestuurlijk besluit. Dat is maar goed ook. Er is een onzalig wetsvoorstel dat gelukkig nu tussen de Tweede en de Eerste Kamer ligt dood te gaan, waarin dat zou worden geregeld. Dat helpt helemaal niet bij afgewogen besluitvorming. Dan krijg je op topniveau versluiierende besluitvorming, waardoor je in de praktijk wordt gedwongen om het niet uit te voeren. En dan krijg je daar een heel gekke aansprakelijkheidsstelling.

Hemmerechts: Ik ben erover aan het nadenken. Mij lijken het allemaal tegenstellingen en tegenstrijdigheden. Bijvoorbeeld ook als je weet dat een bedrijf eigenlijk gevaarlijk is en het fout gaat, dan zit je weer met de vraag van aansprakelijkheid. Of je hebt een Inspectie, of je hebt geen Inspectie.

Ambitie en realiseerbaarheid

Michel van Eeten: *Ik vind het heel leuk dat dit project nieuwsgierig is geweest.* Dat is moeilijk, want er is operationele druk, er moeten vragen beantwoord worden, mensen willen niemand voor de schenen schoppen, maar hier zijn mensen toch heel avontuurlijk te werk gegaan.

Koolhaas: We hebben een heel stoer congres over: weersta de reflex. Maar dat zwaard van Damocles van aansprakelijkheid is niet weggepoetst. Zeker als er politieke druk is. Jan, is het verhaal dat je de hele dag aan het vertellen bent niet een beetje een te stoer verhaal?

Van Tol: Dat zou kunnen, maar je kunt ook zeggen dat risico's nou eenmaal inherent aan het leven zijn. Ik hoorde een burgemeester laatst zeggen: **veiligheid is eigenlijk het niveau van risico's dat we accepteren.** Wanneer je veiligheid definieert als 'er mag nooit iets gebeuren', dan moet je allerlei activiteiten wel heel drastisch gaan inperken. En dan nog. De kern is hoe je ermee omgaat, zoals laatst iemand zei: **pech is terug van weggeweest.** Dat zouden we wat vaker moeten durven zeggen.

Onbekend: Fact-based policy is een mooi streven, maar een illusie om in de praktijk te realiseren want feiten zijn altijd multi-interpretabel.

Eerste reactie na een incident

Wijnand Veeneman: Als er iets fout gaat, moet je nooit apologetisch gaan roepen wat je allemaal goed hebt gedaan. Op dat moment moet je het klein houden en gewoon dealen met het probleem dat zich daar voordoet. De ingewikkeldheid zit hem erin om later te schakelen naar een fase van reflectie, bredere analyse, en kijken naar wat er werkelijk gebeurd is. Als je in het begin te stellig hebt aangekondigd: we gaan er wat aan doen en wel dit, moet je daar later misschien op terugkomen. Dus je moet voorzichtig zijn in die schakeling.

Annemiek Mul: Empathie is niet alleen niks doen. We moeten ook leren om bestuurlijk te troosten. Direct overgaan tot handelen is een manier om troost te geven. Om te laten zien: ik ben er voor je, ik begrijp dat het verschrikkelijk is, ik zal wat voor je doen. Maar heel vaak, **zoals het ook in huwelijken gaat, zegt men: lieve schat, ik hoef geen oplossing, ik wil dat je naar me luistert en me begrijpt.**

Belgische observatie nr. 3

Ik ben eigenlijk ingehuurd om te zeggen dat jullie de regels moeten loslaten, dat je tegen de stroom in moet gaan. En nu plotseling heb ik heel erg de behoefte om met een kleine anekdote te zeggen dat je die regels misschien toch nog even moet vasthouden. Heel recent is er in België een baby van acht maanden gestorven omdat hij werd geopereerd in een gloednieuwe operatiezaal. De slangetjes met zuurstof en lachgas waren verkeerd aangekoppeld en die operatiezaal was nog niet geïnspecteerd. Je merkt wel dat iedereen in België het natuurlijk heel erg vindt, maar er komt geen grote reflex van dat het nooit meer gebeuren mag. Dat komt, denk ik, omdat men het vanzelfsprekend vindt dat het niet meer mag gebeuren. We krijgen bizar genoeg minder die grote emotionele golf, terwijl ik altijd dacht dat wij emotioneler waren. Blijkbaar is dat anders. Men beschouwt het bijna als een vanzelfsprekendheid dat het niet opnieuw mag gebeuren. Jullie moeten niet te snel de regels weggooien, want dan krijg je soms ook dingen die je helemaal niet wilt.

Extra ingrediënten voor nieuw ambtelijk repertoire

Heldenlied

Wat is een held? Heel veel dingen lijken de gewoonste zaak van de wereld, maar dat is toch eigenlijk helemaal niet zo.

Wat is een held, wat is een held

Zij heeft de moed om los te laten, om transparant en open te zijn

*Durft te reframen en dan goed te composeren met werkgoederen of geld
Dat is een held*

*Durft goed om te gaan met emoties, maar huilt niet mee met de klik
En doet af en toe een actie zonder valse symboliek*

*Durft de rommel op een viaduct op te ruimen en vindt dat feitenonderzoek niet overbodig is
En doet kostenbewust en proportioneel het juiste, precies daar waar het nodig is*

*Verplaatst het probleem niet in een reflex
Vindt relatief kijken en alternatieven afwegen niet iets gek*

*Weet dat verantwoordelijkheid breder ligt dan alleen het volgen van de regels
Staat niet te sidderen bij het begrip aansprakelijkheid of "dat kost je persoonlijk pegels"*

Ik denk dat dit dus een held of een heldin is

(Geïmproviseerd lied door Feico de Leeuw)



Het panel heeft allerlei aanbevelingen aan ambtenaren gedaan. Wat is er volgens de deelnemers nog meer nodig voor een nieuw repertoire voor de ambtelijk professional?

Omgang met risico's voordat er iets gebeurd is

- Geef burgers meer informatie zodat ze voldoende handelingsperspectief hebben.
- Leg verbinding met de samenleving en communiceer ook in vreedstijd, dus niet alleen in crisistijd.
- Keuzes vooraf duidelijk bekend maken. VROM-Inspectie vertelde aan de minister en de Tweede Kamer: komend jaar gaan we deze onderwerpen gericht controleren en de andere inspecties blijven op een basisniveau.
- Beloon medewerkers voor tegenspraak. Maak van een intranet niet een Pravda, maar geef ruimte voor commentaar. En beloon mensen die op de meest ongepaste momenten de meest ongepaste dingen zeggen.

Na een incident

- Niks doen. In de natuur reageren beesten niet als er iets ergs gebeurt. Geef andere spelers kans hun rol te pakken. Beetje op z'n Tao's: zet de eerste stap en kijk wat zich ontvouwt.
- Begin met meeleven. Dat geldt voor de ambtenaar en de politicus. Toon je betrokkenheid. Daarna pas afwegen.

Wees niet bang (vrij naar Freek de Jonge)

*Wees niet bang om soms gewoon even niks te verrichten
Wees niet bang voor emoties en haar verschillende gezichten*

Wees niet bang bestuurlijk troost te bieden door te handelen

*Wees niet bang te stoppen met denken in schuld en straf
Wees niet bang zelfs bij vuurwerk verzoenend denken, de bullshit eraf*

*Wees niet bang samen uit en samen thuis, haal niet alleen iets maar breng ook iets
Wees niet bang alleen is maar alleen en dat is ook maar niets*

*Wees niet bang om nieuwsgierig te zijn en op onderzoek uit te gaan
Wees niet bang om te laten zien, ook in vrede tijd, waar we als overheid voor staan*

Wees niet bang om later te schakelen van probleemoplossend naar breder denken

Wees niet bang

(Geïmproviseerd lied door Feico de Leeuw)

Middag

5. Workshops
 - A. Sparren met de bestuurder
 - B. Concern assessment
 - C. Handelingsperspectief burgers
 - D. Verbreding moreel repertoire
 - E. Innovatie versus regulering
 - F. Gemeentelijk vuurwerkbeleid Oud en Nieuw

6. Speech door Roos van Erp-Bruinsma



5. Workshops

Workshop A. Sparren met de bestuurder

Hoe kan je een bestuurder helpen bij een proportionele reactie op een risico of incident? In een interactieve setting hadden de deelnemers gelegenheid om dit te bespreken met een burgemeester. De workshop vond plaats in parallelle groepen.

Parallelsessies met burgemeester Marco Out

De sessies met burgemeester Marco Out (Borger-Odoorn) gingen over een risico dat niet à la minute opgelost hoefde te worden. Begeleider was Anita Wouters (ABD Topconsult, tevens voorzitter van de reflectiegroep RiVer).

Casus Kinderdagverblijf in Ees

Wanneer in Ees, een dorp binnen de gemeente Borger-Odoorn, een boerderij te koop komt te staan, wil een creatieve ondernemer hierin een kinderdagverblijf beginnen. De gemeente is enthousiast, want zo blijft de boerderij behouden en ontstaat tevens economische activiteit. Maar tijdens de bestemmingsplanprocedure dient zich ineens een probleem aan. De brandweer van Drenthe constateert dat het kinderdagverblijf zich bevindt binnen de groepsrisicocontour van een gasbuisleiding. Het betreft echter een zogenaamde “zachte norm”: er is voor het bestuur een mogelijkheid om van deze norm af te wijken, mits goed onderbouwd. Door de bepalingen in het voorlopig koopcontract ligt er bij de gemeente echter druk om snel tot een beslissing te komen.

Dilemma's

Tijdens het sparren met de bestuurder komen een aantal dilemma's naar voren:

- Hoe ga je om met je informatievoorziening? Uitgebreide informatie kan voor onrust zorgen en leiden tot schade voor de ondernemer; anderzijds kan gebrek aan informatie leiden tot het verwijt van paternalisme of in het ergste geval een doofpot.
- Risicokaarten zijn openbaar. Moeten burgers die zelf vinden, of moet je als overheid de burger daarbij op weg helpen?
- De groepsrisicocontour is naar voren gekomen doordat de bestemmingsplanprocedure gestart is. Wanneer de boerderij gewoon gekocht zou zijn door een gezin met bijvoorbeeld twaalf kinderen, dan is hetzelfde aantal kinderen in het spel, maar speelt de groepsrisicocontour geen rol.
- De bestemmingsplanprocedure zorgt ervoor dat nieuwe ondernemers met risiconormen geconfronteerd worden en bestaande ondernemers niet. Raakt dit het gelijkheidsbeginsel?
- Zijn landelijke normen wel altijd goed toepasbaar in de regio? Bijvoorbeeld de aanrijdtijden van de brandweer die in het buitengebied van Drenthe niet goed realiseerbaar zijn.
- Er is geen journalistieke aandacht geweest voor deze casus. Was de casus anders gelopen als die aandacht er wel was geweest?
- “Optimaal beschermen en minimaal belemmeren” staat er in het regeerakkoord. Betekent dit dat je flexibel mag omgaan met normen, maar waar ligt dan de grens?

- Bestuurders willen ruimte om bestuurlijke afwegingen te maken. Moet je dan als ambtenaar een weging in je advies meegeven?

Hoe is de casus afgelopen?

Het kinderdagverblijf is er gekomen. B&W heeft de normeringen bestudeerd en uiteindelijk een afgewogen beslissing genomen wat zij een acceptabele risiconormering vinden in de gemeente Borger-Odoorn.

Parallelsessies met burgemeester Van Mastrigt

De sessies met burgemeester Yvonne van Mastrigt (Hoogezand-Sappemeer, tevens voorzitter van het Regionaal Beleidsteam Noord-Groningen) gingen over een acute drieking waar snel op gereageerd moest worden. Begeleider was Peter Pennekamp (ABD Interim).

Casus dijkverzakking

De burgemeester wordt 's nachts om drie uur wakker gebeld vanwege een dijkverzakking langs het Eemskanaal. Als de dijk zou doorbreken, overstromen honderden hectares binnen enkele uren en kan een van de dorpen twee meter onder water komen te staan.

Je bent een adviseur bij de gemeente Hoogezand-Sappemeer en de burgemeester belt jou om 3 uur in de nacht op en vraagt haar binnen een half uur van een aantal oplossingen te voorzien. De burgemeester geeft aan dat ze oplossingen wil voor de volgende vier dilemma's:

- Wat te doen met de 800 inwoners, waarvan 500 in het dorp wonen en meer gevaar lopen
- Wat te doen met 3000 stuks vee
- Wat te doen met de rioolzuiveringsinstallatie
- Wat te doen met de hulpverleners



Yvonne van Mastrigt

Bevindingen

Veel deelnemers geven blijk van een 'analyseurose': ze durfden niet te adviseren voordat ze alles wisten. Dat bleek uit het feit dat er veel vragen werden gesteld over o.a. de historie, over soortgelijke problemen in andere gebieden en over de mentaliteit van de mensen. Maar in een noodsituatie als deze maakt de tijdsdruk het onmogelijk om alles uitgebreid te analyseren. De burgemeester heeft dus enkel behoefte aan concrete en uitvoerbare antwoorden.

Bij het voorstellen van concrete acties houden de deelnemers niet altijd rekening met de grote gevolgen die sommige oplossingen kunnen hebben. Bijvoorbeeld het voorstel om met harde sirenes door te straten te gaan, zodat de mensen om drie uur in de nacht wakker gemaakt worden, om ze uiteindelijk te laten evacueren. Of het voorstel om van het probleem direct een crisissituatie te maken, en om via de radio een evacuatieoproep te doen. Praktisch puntje: vrijwel niemand heeft om drie uur 's nachts de radio aan, zeker niet in een klein dorpje in het noorden van het land.

Beide voorstellen zouden bovendien paniek kunnen veroorzaken onder de inwoners en overmatige media-aandacht. Dat zou kunnen leiden tot complicaties voor de hulpverleners waardoor de maatregelen averechts zouden uitpakken.

Hoe is de casus afgelopen?

In dit geval had de burgemeester (in dit geval tevens plv. korpschef die werkte vanuit het crisiscentrum) alleen maar wat gehad aan twee praktische types die hun netwerk (Defensie, LTO Noord) inschakelden. Adequaat bestuurlijk optreden vergt onmiddellijk handelen en verantwoording achteraf.

Inzichten die de deelnemers hebben opgedaan

- Veel analyseren leidt vaak niet tot veel andere oplossingsmogelijkheden. Zeker niet als het om een casus gaat waarbij er snel besloten moet worden, want dan gaat het vooral om een praktische aanpak.
- Sommige oplossingen kunnen grote negatieve gevolgen hebben en die moet je bij je afweging betrekken.
- Om verder te komen moet je daadkracht en durf tonen. In zulke situaties heeft een bestuurder vooral behoefte aan alerte ambtenaren die hem of haar wijzen op de 'wakken in het ijs'. **Goede ambtenaren zijn in noodsituaties alerterend in plaats van dempend.**

Workshop B. The use of a ‘Concern Assessment’

Hoe geef je vorm aan de empathische reactie na een incident, hoe ga je om met de eerste emoties van burgers zodanig dat er ruimte blijft voor een rationele afweging? Deze workshop werd geleid door de internationaal vermaarde adviseur Donald Macrae (voormalig directeur-generaal bij verschillende Britse ministeries en lid Risk and Regulation Advisory Council). De onderstaande tekst is zijn uitwerking naar aanleiding van de workshop. Een volgende versie van deze tekst is bedoeld voor publicatie in de Journal of Risk Research.

What is a Concern Assessment?

The situation envisaged is not an uncommon one. It may be called a “political crisis” in so far as its main characteristic is heightened public anxiety over a particular issue. In most cases, that anxiety will have been triggered by the graphic reporting of a tragic incident, probably involving death, either of a large number of adults or a small number of children. The origin may be acute but occasionally public anxiety can develop in slower time and perhaps with less drama, such as the case of Q-Fever. What makes this a political crisis rather than the routine challenge to the policy-maker’s skills in the normal course of life is the heightened public anxiety. This is significant because, in a democratic society, **the mere fact of heightened public anxiety over an issue is an issue in itself**, requiring an appropriate response from government. The challenge for the policy-maker is how to advise the Minister and the challenge for the Minister is how best to provide political leadership.

In such a political crisis, the public anxiety usually is an integral part of a larger issue. But there are another two possibilities:

- It may indeed be the only part of it. That is, the crisis may exist solely as an issue of public anxiety. The situation may have been tragic but it was a wholly freak situation unlikely to recur and there is no need to take any further action to try to prevent a recurrence. Perhaps it was a situation where all systems already in place were adequate in the normal run of events but proved inadequate in a highly unusual situation. It may be that all that is required is a response of sympathy and compassion, allowing everyone to grieve and move on. At the level of regulation, awareness of a correct application of the existing safety regulations may need to be improved. If that is all that is needed, it could go very badly wrong if instead it led to a new regulatory regime as in the case of many earlier examples⁶.

.....
⁶ For example, the UK’s Adventure Activity Licensing Authority for school trips, following a tragedy in 1993 when some children drowned in a boating activity in Lyme Bay: See generally the Better Regulation Commission’s report *Risk, Responsibility and Regulation: Whose Risk is it Anyway?*.

- Alternatively, rather than being the only part of the crisis or an integral part of the crisis, it may become a parallel crisis, with its own dynamics and its own consequences. This would be seen retrospectively as political mishandling of the situation, such as the Brent Spar incident where there was no particular need for a technical solution but the government underestimated the strength of concern, which rebounded through socio-economic consequences in continued unrest and significant economic damage to the oil company involved. Even if the concern starts as an integral part of the crisis, its resolution may need to be treated separately from the technical issue.

There is a significant danger that in a situation like this too much stress is placed on the importance of rationality. A rational assessment of the situation may show that the risk that has been revealed is small or can be resolved effectively and inexpensively. The temptation then is to dismiss the levels of public concern as irrational and emotional. ***The drive for evidence-based policy-making has much to commend it, but it is dangerous to characterise a situation in binary terms of reason and emotion.*** In that combination, “emotion” is faintly derogatory. If the balance were to be expressed as “reason and beliefs” or “reason and values”, a more realistic picture would emerge. Few people are driven solely by reason but more often by a combination of reason, beliefs and values (and, to be fair, baser emotions as well).

The existence of the heightened levels of anxiety may have a message for the policy-maker and government that it is important to understand if the situation is to be resolved successfully:

- the issue may not be an emotional one or a rational one but actually a moral one. If the anxiety is over the placing of an incinerator or some other unwelcome potential danger in a community, the issue may be less about risk and more about values. If the question is “why do you want to cite this dangerous facility in my town?”, it is not an appropriate answer to say “because the risk is low”. The issue is why one community has been singled out as against another community, which is neither about compassion nor about risk.
- In another situation, the public themselves may be slightly confused as to why they are anxious and can only explain that, somehow, “it just not does not feel right”. ***It may be a weak signal of an emerging moral or political issue.*** It may just be a conservative reaction to innovation or it may also be a warning to policy-makers that this issue may be the next GMO or nanotechnology dilemma. Or it may signal a shift in societal values where something is no longer acceptable.



Donald Macrae

The IRGC Risk Framework

What emerges from this is that it is extremely important for the government to correctly characterise the nature of the issue confronting it. In terms of the IRGC risk framework⁷, this is expressly covered as the first stage in handling the risk, which the framework describes as “problem framing”. This the authors of the framework described as “pre-assessment” before getting to the stage of appraisal. Problem framing leads to the choice of the appropriate discourse to use when engaging with the public. It may call for compassion or for action or for moral judgement but, above all, it calls for honesty and transparency. The consequences of getting it wrong could be the mishandling of the crisis and damaging political, social or economic consequences. The safest course in that situation is to respond with compassion and sympathy since that may turn out to be all that is needed and, in any event, can hardly be seen as inappropriate. It may also be enough to buy much-needed time in order that a more thorough analysis can take place. That can present a problem where **some Ministers find it difficult to express compassion other than through action**. It may be that some of the early over-reactions to tragedies were simply because the particular Minister could not find another way of expressing what may be seen as “softer” emotions.

The importance of this parallel or integral element of public concern alongside the technical questions of risk is recognised in the IRGC framework at the stage of appraisal. In addition to the traditional risk assessment, it also proposes a “concern assessment”. As the name suggests, this is a parallel assessment of the concerns that are being expressed by the public

.....

⁷ The International Risk Governance Council produced a conceptual framework for risk management in 2005 which has often been used in Dutch Ministries as a tool.

or by relevant stakeholders. In good rational fashion, the IRGC framework refers to this as risk perceptions, social concerns and socio-economic impacts. All that is valid but, in addition, there may also be a need to assess moral values, challenges to religious faith, or the emergence of far-right radical sentiment. In any of these cases, the concern is clearly a matter of political relevance. It may have little to do with the answers a technical risk assessment can provide and that is why it is important to see two parallel (or perhaps integrated) issues that need to be addressed by government. The “emotional” aspect is neither an add-on nor trivial.

What the framework fails to provide is guidance on how to carry out a concern assessment and this was addressed in one of the workshops in the “Day of Dilemmas and Solutions”, with three different groups. They each addressed the following questions:

- how do we identify concerns, in order to assess them;
- once concerns are identified, how should they be assessed;
- what methodologies are there for a concern assessment;
- how do we frame a concern response?

How do we identify concerns, in order to assess them?

The Press and media reaction will express anything from mild disapproval to indignant outrage but either may be a poor reflection of the actual mood of the public. Checking whether the news story gathers momentum, however, is worth looking at and tools such as Google News can help in identifying the number of times the story is run. Social media may be a more accurate reflection of levels of concern, albeit within particular groups, and there are again tools available for measuring the extent of social media activity. It is also worth noting any observable behaviours, particularly in terms of purchasing choices and mass activity. If a large number of people start buying up food supplies, getting into their cars and leaving the country, there is likely to be a message there for government! At a less dramatic level, a noticeable drop in the normal level of sales of a product may indicate a concern about its safety or desirability. Finally, there may be very visible behaviours, as in public demonstrations or even riots. In short, there is quite a wide range of methods for identifying levels of concern.

But **the problem with concern may also be that there is not enough concern**, indicating that the public are unaware of a very real danger which will have an impact on them sooner or later. The classic example, of course, is climate change but it will apply to any “slow burn” crisis where the damage is statistically predictable without knowing at what point in the future it may occur. Concern can be a platform for legitimate political action and can provide momentum for change therefore can be a positive social force. Where change is needed on the basis of scientific evidence but there is a lack of social concern, effective action against the danger may be all the more difficult and may even lead to widespread resistance to the changes which the scientific analysis suggests are needed. The concern assessment, therefore, need not always be looking at growing concern but may also look at an unwelcome lack of concern.



Once concerns have been identified, how should they be assessed?

It is worth identifying the following aspects since each will determine appropriate responses:

- is the concern spontaneous or is it being manipulated by special interest groups for political purposes? Astute political operators will look for advantage in any crisis and therefore there is likely to be some element of manipulation. If a particular technical or regulatory solution is being suggested before a proper analysis has been made of the situation, there may be some vested interest involved. It is worth finding out why specific solutions are being advocated without apparent interest in investigating the true nature of the problem. But the level of public concern may be sufficiently spontaneous and extensive that it is “genuine” and transcends the efforts of particular groups to profit from it.
- Is the concern a call for action or a call for compassion (or even both)? This is a particularly important distinction to make in terms of an appropriate response. It is likely that a compassionate response should be made in most cases anyway, whether or not any further action is needed. It may prevent further social amplification of the concern if it is seen that the government has “got the message”. It may therefore buy much-needed time for a more scientific assessment of the risk.
- Is the concern broadly-based across society or is there a differential impact? It may be that the concern is very strongly felt and spontaneous with one particular group but of little interest to anyone else. That may still require action but it may also indicate some political challenges in how to respond in a balanced way.
- A more extreme version of the last case is looking at whether the concern is a matter of consensus or conflict. The concern may be dividing society rather than uniting it. That is, different groups may have opposing concerns, especially where religious issues are involved such as building mosques, which takes the issue very much into the political arena.

What methodologies are there for carrying out a concern assessment?

The simplest “methodology” is political intuition. A good politician will have a “feel” for the concern, what it signifies and what an appropriate response would be. However, political intuition can also be disastrously wrong.

Focus groups could help in analysing the concern. The focus groups used in the ethical exploration by the Dutch Ministry of Agriculture tried to get behind the expressed emotions to analyse underlying values or beliefs as the basis of the anxiety. This approach could help in identifying the extent of the political problem but it will depend on having the right membership of the focus group. Focus groups can be set up quickly and provide results quickly but choosing representative members may take longer. A focus group may be asked what advice they would give the Minister. However, social media may be invaluable in the situation where focus groups may already exist as listservs or discussion groups or even just communities of interest. If there is time, surveys and questionnaires and other market research techniques could be applied.

Another methodology is to make tentative responses or interventions and observe the response. The classic way of dealing with complex adaptive systems is to make small interventions and see how the system adapts to them. At its simplest level, this includes a fairly immediate compassionate and sympathetic response from government. As has been mentioned above, this may turn out to be all that is needed and, to that extent, an example of this methodology. For instance if a train crashes, immediate actions such as technical fine tuning or enhancing awareness of safety procedures may be enough to restore safety to its required level. This may then lead to a situation where there is no need for large scale and costly technical solutions that some considered necessary immediately after the incident.

How to frame a 'concern response'?

Within government, all these considerations eventually come down to recommendations to Ministers. **Essentially, the concern assessment translates the technical issues into political issues.** The technical options will be assessed on their technical merits rather than political merits. Financial considerations will most likely be included in the technical recommendations. But the technical recommendations should have a parallel commentary on the political or socio-economic impact of these options. For example, one technical option may be clearly preferable from a rational point of view but could risk alienating an entire community within society. Concern can quickly lead to upset and politicians will always be sensitive to that.

There could be tensions between concern assessment and technical recommendations. A sound advice would include the possible effects of following either or both recommendations. Without a concern response, further progress along well-considered lines may grind to a halt. A concern response gives a Minister a wider perspective, so that he can steer clear of some standard reflexes and prepare the ground for a reasonable response which is also acceptable to the public.

What may be needed as a concern response is a political value statement. One of the best was seen on the day that London was hit by a series of terrorist bombs on public transport in 2005. This triggered not only heightened public concern but also safety procedures by the public transport operators, including a requirement to check all railway tracks in a process

that could take two days and strand 2.5 million people in central London. A clear message then went out from the political leadership – “London remains open”. This is a prime example of a political value statement which encompasses the concerns, is stated as an outcome rather than a process and responds to the concerns. The underlying value in this case is courage and the refusal to let the public system be uprooted by terrorists. In Spain, the Prime Minister made a similar statement after the Madrid bombings. There are times that the political leadership needs to respond with a statement of values rather than of process or action. Particularly in a crisis, statements of process or action are likely to be too rushed and misguided anyway.

What the public concern is looking for is a response at the level of values. If the concern has split communities, or if a particular group is in danger of being ostracised, the political value statement may be about tolerance. Where the source of concern is a tragic event, the political value statement may just be compassion and sympathy. Where the concern is about uncertainty, the value to be promoted is return to normality. At the minimum, it demonstrates engagement and, at best, it captures and steers the concerns in a more positive direction. It is not a decision or a resolution in terms of action, but creates the political environment for making any further decisions.

Postscript – Decision-making

After the risk / concern assessment, the IRGC Framework moves on to the stage of decision-making. It is interesting that it frames that decision as to whether the risk is acceptable, tolerable or unacceptable. These categories are in the lexicon of risk management but also very much in the lexicon of concern. Whether something is “tolerable” is actually more of a political question than a technical one. There may be statistical parameters which separate out acceptability, tolerability and unacceptability⁸ but Ministers will automatically see these categories in terms of public reaction rather than statistical probabilities. “Acceptable” invites the question “to whom?”⁹. In a political crisis, the audience addressed is not statisticians or technocrats but the general public. A concern assessment and appropriate concern response tests that issue of acceptability and is therefore central to the issue.

At some point, the political leadership will have to make clear that accidents cannot always be avoided. Any number of measures may enhance safety a bit further, but there is also the matter of proportionality. If safety measures cost too much or infringe too much on civil liberties in relation to their benefits, they may not be advisable. That money could save many more lives if applied elsewhere.

.....
⁸ See the UK Health and Safety Executive’s *Tolerability of Risk Framework*, which assesses tolerability in terms of rarity of occurrence.

⁹ See J.C.M. Roodenrijs, *Risk Governance for Infectious Diseases*, a study of the application of the IRGC framework in the handling of two infectious disease outbreaks which identified the lack of stages of problem framing and of concern assessment in the case of Q-Fever as of some significance in how they developed.

Workshop C. Handelingsperspectief voor burgers

Uit burgeronderzoek blijkt dat de burger redelijk is en best risico's wil dragen, mits goed voorgelicht door de rijksoverheid over aard en omvang van de risico's en maatregelen die men zelf kan nemen (preventief en als er iets mis gaat). Hoe doe je dat en welke dilemma's kom je daarbij tegen? Welke goede voorbeelden zijn er en hoe pakken die uit? De workshop werd gegeven door Willem Urlings, voormalig burgemeester van Son en Breugel.

Casus BRZO-bedrijf

De casus betreft een risicovol bedrijf voor de op- en overslag van landbouwbestrijdingsmiddelen in Son en Breugel en het spoor, waarover toentertijd nog chloortreinen en nu nog steeds bv. ammoniaktreinen rijden.

De gemeente besloot om de burger zoveel mogelijk informatie vooraf te verschaffen over de kansen en effecten van mogelijke calamiteiten. Zeker ook als onderdeel van de breed gevoelde behoefte te blijven benadrukken dat onze samenleving nu eenmaal een breed scala van risico's herbergt. De indruk en het gevoel dat de overheid de burger kan en wil vrijwaren van ieder onheil is wijdverbreid, maar misplaatst. De kans dat de burger met de gevolgen van een calamiteit wordt geconfronteerd is reëel, of dat nu bij toeval is of door een plaatsgebonden risico. Dat kan de overheid in principe niet aangerekend worden, mits zij zelf of door regelgeving en toezicht passende maatregelen heeft genomen. Voor verdere toelichting op de casus zie hoofdstuk 4 van deze bundel (voorbeeld 4).

In de aansluitende discussie komen deze punten naar voren:

- Het idee dat de burger het niet begrijpt of zelfs dom is, is volstrekt ten onrechte. **Volledige informatie blijkt over het algemeen bij de behandelde casus geen paniek of weerstand op te roepen.** De angstreflex bij burgers wordt door juiste informatie en inzicht in de weging van kosten en baten aanzienlijk getemperd. Ook de burger begrijpt dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen nut en noodzaak van de activiteit enerzijds en te nemen maatregelen anderzijds.
- Het is noodzakelijk dat de burger tegelijkertijd een duidelijk handelingsperspectief wordt geboden. Dat gaat over maatregelen die de burger zelf kan nemen bij van te voren ingeschatte gevolgen van een mogelijke calamiteit, maar ook over de gevolgen die kunnen optreden.
- Veiligheid is van ons allemaal en begint dus bij ons zelf.



Willem Urlings

Casus risicokaart

De rijksoverheid brengt via Risicokaart.nl de risico's zichtbaar. Zo kunnen burgers zien of er in hun omgeving een verhoogd risico is op bijvoorbeeld een luchtvaartongeval, natuurbrand of overstroming en krijgen ze advies over wat ze in zo'n geval moeten doen.

Bij nadere beschouwing blijkt de overheid hier toch terughoudend met het weergeven van de eigen informatie. Bij de aanschaf van een nieuw huis kan die beperkte informatie toch nuttig zijn (aanwezigheid van een oude vuilstort tegenover een huis bracht acceptabel risico

voor grondwaterkwaliteit met zich mee, maar ook de zekerheid dat dit groen nooit bebouwd zou gaan worden: reden tot koop). Maar **wil de risicokaart echt gaan dienen als basis voor een bruikbaar handelingsperspectief, dan is veel meer openheid nodig over de aard en omvang van de risico's** en vooral over de maatregelen die mensen zelf kunnen nemen.

Discussie over schadevergoeding

- Bij een plaatsgebonden risico dat je niet wilt dragen, wordt als ultiem handelingsperspectief vaak genoemd dat je dan maar moet verhuizen. Hierover zijn de meningen bij de deelnemers van de workshop behoorlijk verdeeld.
- Wel is duidelijk dat alleen in bijzondere gevallen de overheid voor die gevolgen moet opdraaien. De aloude leer dat een in principe onrechtmatig handelen van de overheid zijn onrechtmatigheid verliest als de overheid de gevolgen compenseert van schade die niet in redelijkheid bij het getroffen individu kan blijven (bv. planschade) voerde enigszins naar een gemeenschappelijk standpunt daarover. De setting van drie korte workshops was te kort om dat echt uit te diepen.
- **De toenemende tendens om schade op de overheid te verhalen maakt de overheidsdienaren ook wat angstig en terughoudend.** Dat is vervolgens zeker ook een oorzaak van verminderde openheid en weifelachtigheid. De angst voor precedentwerking en schadeplichtigheid gaat de boventoon voeren. Ten onrechte, want geen twee gevallen zijn hetzelfde. En **het valt bij de burger in elk geval slecht en holt de geloofwaardigheid van de overheid uit.**
- Ook uit andere sectoren in de workshop werd indringend gewaarschuwd om uit angst en weifelachtigheid alsmaar schijnzekerheid te bieden door nog meer regels en voorschriften. Schijn bedriegt altijd. Bovendien verhoog je de reflex van de burger en de onderneming om het eigen gezonde verstand schuil te laten gaan achter het adagium: 'Ik heb aan alle regels voldaan'.

Workshop D. Verbreding moreel repertoire

Veel bestuurders en ambtenaren menen dat burgers geen risico's willen accepteren. Dus benadrukken ze vaak de veiligheid van de overheidsplannen, maar dat lokt precies uit waar men bang voor is: een risico-intolerante houding bij burgers. Met welke andere boodschappen zouden we dit repertoire kunnen uitbreiden? De masterclass werd gegeven door Michel van Eeten (TUD) en Liesbeth Noordegraaf-Eelens (EUR).

Pleidooi uit het essay

In deze workshop staat de wijze waarop risico's in het publieke/politieke debat worden 'geframed' centraal. Uit het bijhorende essay¹⁰ komt naar voren dat deze risico's in de politieke arena vaak op technocratische wijze worden geformuleerd. We bedoelen hiermee dat het gaat om het berekenen en het minimaliseren van risico's. Een voorbeeld daarvan was de beoogde CO₂ opslag in Barendrecht. Uit risicoberekeningen was gebleken dat het risico van een dergelijke opslag minimaal was. De toenmalige minister beweerde op een bepaald moment zelfs dat er geen risico's aan verbonden waren. Het langs deze weg benaderen van het risicovraagstuk is volgens ons weinig productief. Wij pleiten voor een morele wijze van het framen van deze risico's en wel om meerdere redenen.



Liesbeth Noordegraaf-Eelens

Dit pleidooi voor een morele benadering van risico's betekent niet dat we de meer technocratische weg per definitie afkeuren. Wat we wel afkeuren is als er alleen voor deze weg wordt gekozen. Het kan er namelijk toe leiden dat het debat verzandt in eindeloze risicoberekeningen. In Barendrecht zagen wij bijvoorbeeld dat de berekeningen waarop het ministerie en Shell baseerden dat er slechts sprake zou zijn van een minimaal risico, ter discussie werden gesteld door andere berekeningen. Deze dynamiek van berekening en tegenberekening kan verzanden in een eindeloos steekspel. Alle berekeningen zijn immers gebaseerd op veronderstellingen, en kunnen eindeloos ter discussie worden gesteld. Daarnaast zorgt deze benadering er ook voor dat burgers vervolgens weinig andere keuze hebben dan op een techno-

¹⁰ Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Jony Ferket en Maxim Februari, 'Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien' in: *Nieuwe perspectieven*.

cratische manier te communiceren met de overheid. Want **meer of minder risico is blijkbaar het paradigma waarbinnen de bestuurder opereert.**

Naast deze vicieuze cirkel steekt er nog een ander – fundamenteel – probleem de kop op: het ontkennen van *morele vraagstukken* die met risico's gepaard gaan. Als de politieke boodschap is dat er aan een interventie niet of nauwelijks risico's verbonden zijn, dan is **de impliciete boodschap: er is niets aan de hand en er hoeft geen discussie gevoerd te worden**, want waarom zouden burgers tegen de CO₂ opslag zijn als er geen risico's aan verbonden zijn? Deze conclusie is niet terecht. Om te beginnen is een klein risico ook een risico. En de stelling dat elke interventie, hoe groot of hoe klein ook, altijd een risico met zich meebrengt is moeilijk weerlegbaar.

Daarnaast lijkt deze benadering al uit te gaan van de veronderstelling dat burgers niet bereid zijn risico's te dragen. Dat is niet terecht. Natuurlijk willen mensen risico's dragen, sterker, ze doen niet anders. Het is dan ook **niet de vraag of ze risico's willen dragen, hoe klein of hoe groot ook, maar waarom ze risico's zouden dragen.** Mensen nemen het risico van een autorit of een vliegtuigreis omdat dat hen vrijheid geeft, omdat het hen ergens brengt waar ze willen zijn. Ze zijn zich terdege van die risico's bewust. Een van de casuïstiek die we in het essay aandragen is die van het fietshelmpje. Ook daar zien we dat ouders risico's accepteren voor wat hen het meest dierbaar is – kleine kinderen. De vraag naar het waarom is de vraag naar de morele dimensie van de risico's. Waarom zijn mensen in sommige situaties wel bereid risico's te dragen en in andere niet. In het essay tonen wij dat dat ook te maken heeft met de wijze waarop de consequenties van deze risico's worden gedragen.

Het essay bevat een tabel met strategieën voor het omgaan met risico's. In hoofdlijnen gaat het om drie strategieën: het berekenen van risico's, het accepteren van risico's of verzoenen met risico's. Alleen op het eerste inzetten is een miskennis van een mogelijk repertoire om aan de omgang met risico's handen en voeten te geven.

Kortom, burgers zijn wel degelijk bereid risico's te nemen. Voorwaarde is wel dat de burgers en de risico's serieus worden genomen. Alleen bepleiten dat de risico's zo beperkt zijn dat burgers eigenlijk geen reden hebben tot verzet is een veel gebruikte, maar weinig effectieve strategie.

De workshop

Tijdens de workshop werd aan de deelnemers gevraagd om voorbeelden te noemen van situaties waarin zij met risico's zijn geconfronteerd en met het verzet tegen die risico's. Vanuit verschillende domeinen kwamen voorbeelden aan bod:

Workshop 1	Workshop 2	Workshop 3
Risico's werkomgeving (gevaarlijke stoffen)	Fijnstof in woonwijk	Q-koorts
Grote investering na treinongeluk Amsterdam	Kleine explosie in lab van groot ziekenhuis	HPV-prik
Cultuur + kennis → risicomijdend	Trillen RWS gebouw door de glazenwassersbak	BSE
Radioactiviteit	Jeugdzorg – morele schema's	Voedselveiligheid
Nanotechnologie		Elektromagnetische velden
Morele druk op overheid		Moerdijk

Velen van de deelnemers herkenden zich in de bovengeschetste situaties en in de behoefte om risico's vooral langs de technocratische weg te benaderen. Een automatisch gevolg van deze logica is de risico-regelreflex. In dit geval betekent het dat regels worden gesteld, dan wel dat algemeen geldende oplossingen worden gekozen als een risico zich manifesteert. De regels hebben tot doel het risico uit te bannen of drastisch te minimaliseren. Hoewel in sommige gevallen het risico inderdaad geminimaliseerd zal worden is het maar zeer de vraag of deze methode toereikend is. Want ondanks alle maatregelen kunnen er nog steeds 'slachtoffers' vallen. Als ingezet is op het minimaliseren is het uitermate lastig om deze slachtoffers te accepteren. In het geval van het verzoenen met of het accepteren van risico's ligt dat meer voor de hand.



Michel van Eeten

Een belangrijk onderdeel van de discussie ging naar de *jeugdzorg*. Op dit domein is er ook, maar niet alleen, sprake van een technocratische benadering: het minimaliseren van risico, het 'dit nooit meer'. Daarnaast speelt het morele debat hier een sterke rol. Het gaat hierbij niet alleen om het risico, maar ook om het welzijn van het kind. Die afweging wordt voortdurend gemaakt. Een voorbeeld is of een kind nu wel of niet uit huis moet worden geplaatst. De risico's voor het kind in een gezin zijn hierbij niet de enige doorslaggevende factor.

Discussies gerelateerd aan de jeugdzorg laten zien dat het voeren van morele

discussies over risico's niet betekent dat dan alle risico's van de baan zijn. Het laat wel zien dat de veronderstelling dat burgers per definitie risico-avers zijn niet opgaat. ***De discussie moet daarom niet alleen gaan over de omvang van het risico, maar vooral over de wijze waarop dat risico gedragen en gedeeld kan worden.*** Het voeren van zo'n discussie creëert niet alleen ruimte voor de bestuurder, maar ook legitimiteit voor het politieke debat. Want hoe we het ook draaien of keren, een politiek debat gaat altijd ook over morele keuzen.

Workshop E. Innovatie versus regulering

De workshop ging over de manier waarop de NS heeft gecommuniceerd toen er grote problemen waren met sneeuw. Ook kwamen voorbeelden langs van de spanning tussen innoverend vermogen en voorschriften en naleving daarvan. De workshop werd gegeven door Wijnand Veeneman en Hans de Bruijn (beiden TUD).

De centrale casus ging over de grote problemen op het spoor door sneeuwval op vrijdag 3 februari 2012. Als aftrap dient een drie minuten durend zeer kritisch interview op 3 februari tussen Sascha de Boer (NOS journaal) en Bert Meerstadt (president-directeur NS).

Vraag 1. Heeft Meerstadt een goed verhaal neergezet en hoe is het reactiepatroon tijdens emotie/incidenten?

De drie groepen waren unaniem in hun mening dat Meerstadt zijn verhaal slecht verkocht:

- hij toonde te weinig emotie, liet te weinig zien dat ook hij baalde van de situatie en was daarom onvoldoende geloofwaardig
- begon met ratio door uitgebreid aan te geven dat er t.o.v. eerdere jaren veel vooruitgang was geboekt door het treffen van allerlei operationele maatregelen
- (mede) daardoor een chaotisch verhaal
- een duidelijker excuus zou geholpen hebben, evenals praktische informatie over wat er zou gebeuren om de gestrande reizigers naar hun bestemming te brengen

Korte theoretische analyse door Hans de Bruijn

We ervaren een probleem (veel wachtenden op koude perrons) en zijn daar emotioneel onder. Dat vraagt om een veroorzaker/schurk en een held die ons uit de ellende haalt. Meerstadt wordt gezien als schurk en niet als held, aangezien hij geen oplossing heeft voor het probleem. Geloofwaardigheid in het moment wordt sterk bepaald door het beeld dat iemand (ondanks de ellende) in control is. Dat vraagt om een verhaal dat is opgebouwd als: probleem -> ik zie de volgende oorzaken -> ik zie de volgende oplossingen. Meerstadt had een chaotisch verhaal en kwam (dus) niet geloofwaardig over.

Als er emotie in het spel is hanteren we graag eenvoudige redeneerpatronen die houvast bieden. In een vroege fase is dat passend, maar de gebruiker moet waken dat de eenvoudige redeneerpatronen niet over de grenzen van de crisis "lekkeren":

- Bijvoorbeeld de **simplicistische causale relatie** tussen sneeuw, wissels en vastgelopen reizigers. Die problemen moeten nu actueel worden aangepakt. Op langere termijn liggen zaken veel complexer. In de NS casus zijn dat de wissels en het feit dat NS en Prorail gescheiden zijn en daarom niet communiceren.
- In een casuïstisch redeneerpatroon speelt de **mythe van de universele oorzaak. We zoeken de oorzaak én de oplossing (beleid) in het ene specifieke geval in de veronderstelling dat deze representatief is voor alle situaties.**

Deze beide redeneerpatronen zijn vormen van een incidentenreflex.



Hans de Bruijn (staand) en Wijnand Veeneman

Intermezzo

- waar leidt dit toe? De Prorail directeur heeft n.a.v. eerdere problemen met sneeuw besloten wissels (2 per week) weg te halen opdat wissels geen problemen meer opleveren als er sneeuw valt. Maar op andere dagen vragen stilstaande treinen juist om wissels zodat treinen er langs kunnen rijden! Hierover is veel discussie tussen NS en Prorail.
- het is een voorwaarde vanuit 'Brussel' dat Prorail (infra) en exploitatie (NS) gescheiden moeten zijn.

Wat we nodig hebben in een latere fase is een vergelijkend redeneerpatroon:

- op 3 februari ging het mis, hoe zit het met de andere 364 dagen?
- waarom ging het dan niet goed met de handhaving (als dat de oorzaak zou zijn)
- hoe doen andere landen het? (in Zwitserland ging het die dag ook mis)
- hoe ging het met andere vormen van vervoer? (Schiphol was die dag ook dicht; er stond 800 km file, waarover Rijkswaterstaat niet werd aangesproken).

Dus verbreden waardoor een meer integrale benadering van probleem én oplossingen mogelijk wordt.

Vraag 2. Welke barrières kun je leggen opdat er (na het incident) geen disproportionele beleidsreactie komt? Hoe voorkom je een ongewenste framing?

Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor priming: een impliciet effect van het geheugen waardoor de blootstelling aan een bepaalde prikkel invloed heeft op de manier waarop vervolgens op een andere prikkel wordt gereageerd.

Een verzameling van suggesties uit de drie workshops:

- laat de directeur NS een mediatraining volgen zodat hij de volgende keer een geloofwaardig verhaal kan neerzetten.
- laat NS en Prorail éénduidig communiceren
- bied vooraf handelingsperspectief aan (thuiswerken) als het dreigt te gaan sneeuwen (NB ieder handelingsperspectief is kwetsbaar, zoals blijkt uit de casus: KNMI geeft aan dat het stevig gaat sneeuwen, NS past de dienstregeling aan en adviseert om niet per trein te reizen. Toen de sneeuw westelijk van ons land passerde leidde dat tot aantasting van de geloofwaardigheid van NS)
- leg alle communicatie bij de NS (is recent gebeurd)
- verbeter communicatie in vreedstijd:
 - communiceer dat het een uur duurt om over te schakelen op winterschema
 - communiceer welke verbeteringen je al hebt aangebracht
 - leg veel nadruk op de kernfeiten (erg dicht spoornet, we doen het helemaal niet slechter dan andere landen, aanschaf van nog duurdere wissels is niet te betalen)
- kies je taal voor dit soort incidenten (zwarte zaterdag op de weg calculeren we in, kan zo iets ook voor het spoor?)
- laat anderen vertellen dat je het goed doet
- zorg dat je een gezicht krijgt voor het publiek (Prorail heeft dat totaal niet)

Innovatie versus regulering

Tot slot een praktische oplossing waar de inspectie een stokje voor stak. Tijdens de hevige sneeuw op 3 februari stonden de werkploegen van Prorail die de wissels moesten ontdooien ook in de file. Prorail bedacht hiervoor een oplossing: laten rijden van kleine trekkers die op de weg, op het talud, in het weiland en op het spoor uit de voeten kunnen en die ook nog eens een trein kunnen slepen.

Maar de Inspectie voor de Leefomgeving en het Transport keurde dit in eerste instantie af. In de Nederlandse wetgeving wordt een spoorvervoerder gezien als iedere entiteit die zich met een 'krachtvoertuig' op het spoor begeeft. Dit is gericht om een helder onderscheid te krijgen tussen beheerder en vervoerder. Europese regels geven aan dat een netwerkbeheerder die ook spoorvervoerder is, niet zijn eigen tarieven mag bepalen, zodat grote geïntegreerde bedrijven als DB en SNCF niet hun eigen vervoerderstak bevoordelen. Als Prorail met eigen trekkers het spoor op zou gaan, dan zou een aparte tarieven entiteit moeten worden opgericht, vond de inspectie. (Momenteel wordt er nader overlegd met de inspectie)

Workshop F. Gemeentelijk vuurwerkbeleid rond Oud en Nieuw

Is het in stand houden van de huidige Oud en Nieuw viering, in het bijzonder het afsteken van vuurwerk, in redelijke verhouding tot de hinder, schade, veiligheidsproblemen en maatschappelijke overlast die dat veroorzaakt? De workshop werd geleid door Ira Helsloot (RUN).

Inleiding

Tijdens de jaarwisseling signaleren gemeenten verschillende problemen, zoals vuurwerk-slachtoffers, geweld tegen hulpverleners, milieuvuiling, criminaliteit, alcoholgebruik en vernielingen. In de bestuurlijke en maatschappelijke perceptie groeien deze problemen. Toch ondersteunen de (beperkte) beschikbare cijfers dit beeld niet: problemen zijn al jaren min of meer hetzelfde of nemen zelfs af (De enige zichtbare uitzondering is het schadebedrag dat door illegaal vuurwerk wordt veroorzaakt). Dat betekent niet dat er niets aan de hand is: om de situatie onder controle te houden zijn hulpverleningsdiensten met man en macht in de weer. In sommige steden kan daardoor niet aan de grote hulpvraag worden voldaan.

In deze workshop staat daarom de volgende vraag centraal: Wat zijn oplossingsrichtingen voor redelijk risicobeleid voor de jaarwisseling?

Import van vuurwerk

In de eerste ronde richt de discussie zich lang in brede zin op de gevolgen van meer overlast tijdens de jaarwisseling. Vuurwerk wordt onder andere vanuit het voormalige Oostblok (via internet) geïmporteerd. Hoe daarmee om te gaan? Dit vuurwerk is vaak gevaarlijker dan het vuurwerk uit België, en het is moeilijker om de import van dit vuurwerk tegen te gaan omdat het via de post wordt bezorgd. Het wordt de deelnemers duidelijk dat voor deze zeer complexe kwestie niet of nauwelijks een oplossing is. Alleen in internationaal verband is het mogelijk de import van illegaal vuurwerk te reguleren.

Inzet van hulpdiensten

Veel deelnemers horen voor het eerst hoeveel inzet er is van hulpverleningsdiensten rond de jaarwisseling. Volgens hen treedt de overheid niet voldoende naar buiten met deze informatie. Het is duidelijk dat overheid niet nog meer capaciteit in kan zetten om raddraaiers te arresteren. Een eenduidige oplossing is niet beschikbaar. Het wordt vooral als politiek probleem gezien: communiceer je dat hulpverleningsdiensten overbelast zijn?

Is het wel noodzakelijk dat de overheid overal zo massaal aanwezig is? Kan een te nadrukkelijk aanwezige overheid niet een provocerende werking hebben (met zelfs rellen als gevolg)? Onder de aanwezigen werd niet direct overeenstemming bereikt, wel werd duidelijk dat de mogelijk-

heid moet blijven bestaan om operationele inzet lokaal te regisseren, want er bestaan grote verschillen tussen wijken, provincies en steden.



Ira Helsloot

Speciale zones

Een oplossingsrichting die uitgebreid ter sprake komt is de vraag of speciale zones ingesteld kunnen worden om het afsteken van vuurwerk te reguleren. Dit is ook al gedaan met vreugdevuren die nog maar op een aantal centrale plekken mogen worden gemaakt; dit maakt het risico op ongelukken wellicht kleiner.

De workshopdeelnemers verwachten echter dat de risico's misschien wel groter worden als een groep mensen in een klein gebied vuurwerk afsteekt. Bovendien is het nog steeds niet of nauwelijks mogelijk legaal van illegaal vuurwerk te onderscheiden.

Acties op buurtniveau

Een andere oplossingsrichting die ter sprake komt is de mogelijkheid om buurten (via bijvoorbeeld Van Aartsen's 'rolmodellen') te mobiliseren en verantwoordelijk te maken voor de overlast in de eigen omgeving. Eventueel door een buurt met een systeem van cadeaus te belonen voor 'goed gedrag'. Dit idee kon op enthousiasme van veel deelnemers rekenen.

Vervolgens wordt er over milieuvuiling gesproken en de mogelijkheid om daar lokaal via 'opruiminitiatieven' iets aan te doen. De buurt is immers medeverantwoordelijk voor het opruimen van de rommel die op nieuwjaarsdag blijft liggen. In gemeentes waar de rommel door de gemeente zelf wordt opgeruimd kan men dit beter overlaten aan de buurtbewoners zelf, omdat het anders als een recht en niet een privilege wordt gezien. Uit voorbeelden van deelnemers blijkt de bereidheid bij inwoners in sommige gemeentes om de eigen rommel op te ruimen veel groter dan in andere. Gemeentes kunnen daar op inspelen door speciale vuilniszakken voor vuurwerk uit te delen of door andere initiatieven te organiseren.

6.

Speech door

Roos van Erp-Bruinsma

Dames en heren, en voor een groot deel ook beste collega's, ontzettend fijn om jullie hier te treffen. Er valt een hoop te zeggen over de rol van de overheid bij risico's en incidenten. Als secretaris-generaal van een ministerie dat daar intensief mee bezig is, zal ik daar een paar dingen over zeggen. Twee bundels worden er vandaag gepresenteerd: een dialogenbundel en een perspectievenbundel. Die bundels zijn het bewijs dat het programma Risico's en verantwoordelijkheden, dat de afgelopen jaren in gang is gezet, daadwerkelijk ergens op uitkomt. De perspectievenbundel geeft een aantal nieuwe inzichten bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden en de dilemma's waar wij ons als openbaar bestuur voor geplaatst zien.

Ook al ligt de tijd achter ons dat wij als overheid dachten dat we almachtig en alwetend moesten zijn, dilemma's en problemen zijn er. Daarbij weten we allemaal dat absolute veiligheid niet bestaat. Je kunt nog zoveel voorzorgsmaatregelen nemen als overheid, als bedrijfsleven en als individu, maar risico's op grote of kleine incidenten kun je nooit helemaal uitbannen. Of je moet er enorm veel geld tegenaan gooien, maar dan nog... Dat weet ik uit ervaring. Een ongeluk met de dienstauto ligt op de loer en je zit er een keertje tussen. Dat zijn de kleintjes. Maar neem een grote treinbotsing in Amsterdam. Een trein reed met lage snelheid langs een rood sein op een plek waar al besloten was dat het beter moest en dat er een nieuw systeem moest komen. Er waren toen heel goede deskundigheden die opperden om voor de zekerheid bij alle 3000 seinen een extra beveiliging in te bouwen. Je kunt je afvragen wat we daarmee opschieten. Ten eerste zit het Nederlandse spoor al bij de veiligste ter wereld. Ik begreep dat alle seinen extra beveiligen 150 miljoen euro kost. Iedereen die het regeerakkoord gelezen heeft weet dat we in een moeilijk financieel perspectief zitten. Dus als je ergens extra geld voor uitgeeft, kan het ergens anders niet meer. Sterker nog, dan moet het daar minder.



Roos van Erp-Bruinsma

Een interessante vraag is dus welk risico je wilt nemen, wat voor investering je bereid bent om te doen en wanneer je iets een probleem vindt. Wat ben je bereid te accepteren, dat is een ontzettend interessante vraag. Dat is politiek soms een heel moeilijk afweging voor ons en voor bewindspersonen. Het is te begrijpen dat op het moment dat er iets gebeurt, je verwacht had dat de overheid alles regelt. Toch nemen mensen soms bewust een risico, bijvoorbeeld door vlakbij het water te gaan wonen. Het is natuurlijk prachtig wonen in de uiterwaarden langs de Maas of de IJssel, maar bij hoogwater kan je een probleem hebben. Dan kan je een paar dingen doen. Je kunt als overheid waarschuwen tegen de risico's. Je kunt

verbieden om op die plek te gaan bouwen. Je kunt ook zeggen: neem je eigen verantwoordelijkheid en maak je eigen afweging. Wat ik interessant vind, is dat uit onderzoek gebleken is dat veel mensen veel nuchterder tegen risico's en hun eigen verantwoordelijkheid aankijken dan veel bestuurders en volksvertegenwoordigers denken. Ik vond dit mooie uitspraak: soms dempen we liever de put voordat er zelfs maar een kalf in de buurt is geweest.

Daar ging het vandaag over: de verkeerde reflex en de risico-regelreflex. Ik vind dat overigens een prachtig woord, want alles zit erin. Het zit haast in de genen van bestuurders, maar als ik zo vrij mag zijn, ook in die van ons, ambtenaren, om te proberen de samenleving te behoeden voor alle mogelijke rampen. Op zich spreekt dat voor ons, maar het uitsluiten van alle risico's is onhaalbaar, onbetaalbaar en onmogelijk. Waar het om gaat, voormalig minister Spies zegt dat in het voorwoord van die perspectievenbundel, is dat je de balans moet vinden tussen daadkracht en zorgvuldigheid. Hoe ver ga je met het nemen van maatregelen en wat mag dat kosten? Waar houdt de verantwoordelijkheid van de burger op en begint die van de overheid of andersom? Wat vind je aanvaardbaar en wat wil je absoluut niet?

Dames en heren, het zijn vragen waar we over nadenken. Veel dilemma's hebben niet een pasklare oplossing. Het programma Risico's en verantwoordelijkheden heeft nieuwe en nuttige inzichten opgeleverd over bijvoorbeeld mechanismen die valkuilen van overreactie versterken en in stand houden. Dat is op zich al heel wat waard: snappen hoe het gebeurt en snappen waarom je in zo'n reflex terecht komt. Verder beseffen wij nu dat burgers niet alleen rationeler zijn dan we denken, maar dat ze ook veel een breder moreel repertoire gebruiken als ze risico's accepteren. Als wij niet in de fuik van eindeloze risicoreductie willen belanden, moeten we primair niet alles als een risico benaderen. Dat is best lastig. Kijk maar eens naar de bestaande praktijk in uw werk. Hebben we soms niet de neiging om van probleem naar probleem te leven in plaats van van oplossing naar oplossing?

De inzichten die we hebben gekregen door het programma van de afgelopen jaren zijn erg behulpzaam, want er duiken steeds nieuwe problemen op en er zijn steeds nieuwe risico's en incidenten, vaak onverwacht. Wie had er ooit kunnen bedenken dat een geluidsbox in een zwembad naar beneden kwam omdat die vochtige lucht oxidatie gaf. Of dat de tijgermug in ons land zou binnendringen door de handel in autobanden. Lang geleden hadden we niet eens kunnen bedenken dat er stralingsrisico's zouden zitten aan het gebruik van mobiele telefoons. En ook in de toekomst zullen er ongetwijfeld nieuwe, grote en kleine gevaren op ons afkomen en de manier waarop wij daarop reageren hangt van allerlei factoren af, ik noemde ze net.

En natuurlijk is de politieke reactie daarop belangrijk. Het regeerakkoord biedt daar aanknopingspunten voor. Zo staat in de inleidende tekst zowel de opmerking dat we in ons land een betrouwbare overheid moeten hebben die optimaal beschermt en minimaal belemmert, maar er staat ook in: niet direct toegeven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving. Zoals wij hier nu bij elkaar zitten, spreekt dat ons aan. Die laatste zin

moet een richtsnoer voor ons zijn als het gaat om risico's en verantwoordelijkheden. Het regeerakkoord stelt in het hoofdstuk Bestuur dat de procesketens binnen de rijksdienst tegen het licht worden gehouden. Dat hebben we gedaan bij Vreemdelingenzaken, en Veiligheid is daar ook mee bezig. Alles bij elkaar geeft het kabinet ons ook een lijn mee: een doelmatig werkende overheid en het zoeken naar een betere balans tussen kosten en baten bij het nemen van maatregelen op allerlei beleidsterreinen. Ik beschouw dat als een steun in de rug van wat u, wij, in de departementen, met andere overheden in de afgelopen twee jaar met elkaar gedaan hebben.

Dames en heren, ik wil u allemaal heel hartelijk bedanken voor uw waardevolle bijdrage aan het debat over een zo belangrijk thema in onze samenleving. Juist u, die op allerlei plekken in overheden zit en in andere organisaties, kunt meehelpen om er op een verstandige manier over na te denken.



Aanbieding van de bundels

Jan van Tol: Om het compleet te maken: we hebben in de afgelopen twee jaar een bijzonder programmteam gehad waar zes departementen bij betrokken waren en twee hoogleraren. We hebben heel veel dialogen opgezet met zowel ambtenaren als organisaties daarbuiten, zoals de NOS. Samen met de WRR en de ROB hebben we bijeenkomsten belegd voor bestuurders en politici. Uit die dialogen kwam zoveel rijke informatie dat we die maar eens goed hebben genoteerd. En in de perspectievenbundel staan onze navorsingen naar een

aantal aspecten van het probleem waar nog weinig van bekend was, zodat we ook nog bijdragen aan een beter begrip van het geheel.

De effecten van het programma zien we eigenlijk vandaag, omdat bij zoveel mensen het onderwerp leeft. Die dragen er ook aan bij en daar zijn we zeer gelukkig mee.

Roos van Erp-Bruinsma: Dank dat ik de boekjes kreeg en van tevoren al even mocht weten wat er in stond, zodat ik er een beetje uit kon citeren en aan refereren. Het is heel mooi werk en buitengewoon interessant. Jullie hebben een heel goede klus gedaan de afgelopen jaren, vooral vasthouden! Gefeliciteerd met wat jullie hebben opgeleverd voor iedereen die eraan gewerkt heeft.

En verder

7. Quiz
8. Nabeschouwing door Kristien Hemmerechts
9. Deelnemers



7. Quiz

In deze quiz staat centraal hoe burgers denken over risico's en de rol van de overheid. De onderliggende informatie is ontleend aan het essay van Van Eeten c.s. en aan het burgeronderzoek van TNS/Nipo. De onderbouwing is te vinden in de bundel *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*.

1. Veiligheid tegen elke prijs, of toch niet? Bij welk risico vinden burgers dat de verhouding tussen kosten en baten van veiligheidsmaatregelen in balans zijn?

- a. ongelukken in verkeerstunnels
- b. stralingsgevaar van hoogspanningslijnen
- c. gezondheidsrisico's in voedsel
- d. overstroming van huizen in uiterwaarden

2. Hoeveel procent van de Nederlanders vindt dat bij veiligheidsmaatregelen om ongelukken in verkeerstunnels te voorkomen de kosten daarvan moeten worden meegewogen?

- a. 5%
- b. 25%
- c. 45%
- d. 85%

3. Wat is het minst overtuigende argument voor burgers om risico's te accepteren?

- a. U kiest er zelf voor het risico te lopen
- b. We lopen allemaal hetzelfde risico
- c. Het risico is praktisch nihil
- d. Tegenover het risico staan grote voordelen waar u van mee profiteert

4. Wat betekent dit bord?

- a. Onvaste grond, grijp beugel!
- b. Pas op, niet beklimmen, rollend hout!
- c. Valgevaar bij drankgebruik!
- d. Pas op, vluchtgevaarlijke gedetineerden of patiënten!



5. Wat is in de Nederlandse media de meest gebruikelijke vraag na een incident?

- a. Wat is de schade?
- b. Hoe voelt u zich nu?
- c. Wat kunnen we doen om u te helpen?
- d. Wie is verantwoordelijk?

6. In welk percentage van de onderzoeken van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid wordt geconcludeerd dat – kleinigheden daargelaten – het onderzochte incident *realiter niet voorkomen had kunnen worden*?

(U mag er 5% naast zitten).

7. Wie, vindt u, moet betalen voor het opkopen van huizen onder hoogspanningslijnen?

- a. Hoezo? Die mensen hebben hun huis toch ook goedkoper kunnen kopen?
- b. Alle stroomgebruikers, via het tarief
- c. De elektriciteitsmaatschappij, die tenslotte ook verdient aan alle stroomexport
- d. De overheid, die heeft dit soort situaties planologisch laten ontstaan



8. Wat bedoelt men in België in het risicobeleid met NIVEA?

- a. Niveau A, het risiconiveau waarbij men de bevoegdheden federaal opschaalt
- b. Stralingswerende zalf
- c. Niet In Voor- En Achtertuin (Vlaams voor NIMBY)
- d. Brandschuim, van het Latijnse woord 'niveus'

9. Burgers praten vaak vanuit hun eigen belang. Ambtenaren niet, die zijn neutraal. Of? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- a. Ja, een ambtenaar dient het algemeen belang en gaat uit van feiten
- b. Ja, een ambtenaar ondersteunt de democratisch-politieke weging tussen alle belangen en is daarbij zelf neutraal
- c. Nee, een ambtenaar geeft uitvoering aan politiek gelegitimeerde besluiten. Dit impliceert een keuze uit maatschappelijke belangen. Bij iedere keuze zijn veel, niet zelden conflicterende waarden in het geding die ook doorwerken in wat 'relevante' feiten zijn
- d. Nee, ambtenaren moeten hun politieke bazen uit de wind houden

10. Hoe vertelt u burgers dat de verantwoordelijkheid voor de omgang met risico's ook bij hen ligt?

- a. De overheid heeft steeds minder geld en middelen om die verantwoordelijkheid te dragen
- b. Ook burgers maken altijd keuzes die op aard, omvang en aanpak van risico's van invloed zijn
- c. Wat de overheid ook doet, er blijft altijd een klein restrisico over.
- d. De overheid kan de maatschappelijke verwachtingen die op haar geprojecteerd worden nooit allemaal waarmaken.

11. Van wie is de uitspraak "Never waste a good crisis"?

- a. Winston Churchill
- b. Milton Friedman
- c. Marcus Antonius
- d. Franklin D. Roosevelt

12. Als een burger zegt: "Ik accepteer deze gifbelt onder mijn huis niet", wat hoort u hem/haar dan eigenlijk zeggen?

- a. "Ik geloof jullie niet als jullie zeggen dat het geen gif is"
- b. "Ik vind niet dat uitgerekend ik de pineut moet zijn met anderms afval onder mijn huis."
- c. "Eerst die snelweg en nu weer deze viezigheid: tel ik nog wel mee voor jullie?"
- d. "Luister naar me, ik praat tegen je."

13. Welke van deze stellingen zijn juist?

- (1) Jaarlijks belanden ruim 3000 kinderen met hoofdletsel in het ziekenhuis door fietsincidenten
 - (2) Veilig Verkeer Nederland en de Fietsersbond zijn voorstander van een verplichte fietshelm voor kinderen
- a. Stelling 1 en 2 zijn allebei juist
 - b. Stelling 1 is juist, stelling 2 is onjuist
 - c. Stelling 1 is onjuist, stelling 2 is juist
 - d. Stelling 1 en 2 zijn allebei onjuist

Antwoorden

De quiz is bedoeld om het gesprek met de zaal op gang te brengen. Bij verschillende vragen is het antwoord daarom niet eenduidig.

Vraag 1: c (volgens het burgeronderzoek gepubliceerd in 'Nieuwe perspectieven voor het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden' vinden Nederlanders dat aan tunnelveiligheid, hoogspanning en bescherming van diegenen die vrijwillig in uiterwaarden wonen beter moet worden gelet op de verhouding tussen kosten en baten. Voor voedselveiligheid denken ze dat de verhouding tussen kosten en baten in balans is.)

Vraag 2: c

Vraag 3: c (de stelling is namelijk vaak aanvechtbaar, en gaat voorbij aan de reden waarom een risico geaccepteerd zou moeten worden)

Vraag 4: b



Vraag 5: d

Vraag 6: 0% (de Onderzoeksraad doet alleen onderzoek als er iets uit te leren valt, maar als blijkt dat het een ongelukkige samenloop van omstandigheden was die eigenlijk niet voorkomen had kunnen worden, brengt men dat niet actief naar buiten).

Vraag 7: naar keuze

Vraag 8: c

Vraag 9: c en d *(dat zijn volgens ons de meest voor de hand liggende antwoorden)*

Vraag 10: naar keuze *(c is het minst overtuigend, zie ook vraag 3)*

Vraag 11: b

Vraag 13: naar keuze *(a gaat in op de mate van veiligheid, en de andere antwoorden komen vanuit morele invalshoeken zoals rechtvaardigheid en gehoord worden)*

Vraag 14: d *(het gaat jaarlijks om 4.500 kinderen, maar de genoemde organisaties zijn geen voorstander van verplichting omdat men vindt dat kinderen niet ontmoedigd moeten worden om te fietsen. En verreweg de meeste mensen zijn tegen de verplichte fietshelm)*

8.

Nabeschouwing door Kristien Hemmerechts

De vorige koning van België, Boudewijn, veroverde de harten van zijn 'volk' toen hij op 6 januari 1976 zijn paleis verliet en zich spoedde naar het overstroomde Ruisbroek. Drie dagen eerder was daar een dijk gesneuveld, met noodlottige gevolgen voor de bevolking en haar bezittingen. Aangekomen in Ruisbroek deed de koning wat elk zinnig mens in de gegeven omstandigheden zou hebben gedaan: hij trok een regenjas aan, én rubberen laarzen. En hij luisterde aandachtig naar de zwaar getroffen bewoners, ook wanneer ze boos of verontwaardigd waren omdat ze zich in de steek gelaten voelden door de overheid. Die had de dijk niet onderhouden. Nu de dijk gebroken was, bood ze te weinig hulp.

Terug in zijn paleis ging de koning prompt aan de slag om ervoor te zorgen dat de hulpverlening beter werd gecoördineerd. Dat is natuurlijk het prettige aan koning zijn: je kunt op dit soort dingen invloed uitoefenen. In het collectieve geheugen der Belgen staan de koninklijke doortastendheid én de rubberen laarzen in onuitwisbare inkt gegrift. Zij bewezen wat Belgen altijd hadden kunnen vermoeden, maar nu met zekerheid wisten: hun koning was een mens. Zijn voeten werden nat wanneer ze door water moesten waden. En er klopte een hart in de koninklijke borst. Leed en rampspoed lieten hem niet onberoerd. Hij was geen kille vis.

Ook de koninklijke familie heeft het voorval nooit vergeten. Sinds die dag rijdt bij het eerste teken van een ramp of rampje de koninklijke auto voor en begeven ze zich op pad. Als het enigszins kan trekken ze rubberen laarzen aan. Die staan voortaan symbool voor koninklijke betrokkenheid én menselijkheid. Hoe aardig ik het ook vind dat de *royals* zich die moeite getroosten, het bezoek heeft altijd iets van een verplicht, beredeneerd nummertje. Nooit meer evenaart het de verpletterende impact van het oerbezoek van Boudewijn aan Ruisbroek. Het is zoals met de landingen op de maan: na de eerste keer was de magie grotendeels weg.

Sommige dingen kunnen maar één keer gebeuren. Gelukkig maar. Neem nou de dood van Diana. De Britten wisten niet wat hun overkwam: allemaal moesten ze huilen. Ze wilden bloemen neerleggen en hun hart uitstorten in melige gedichten en liedjes. Tony Blair, die toen eerste minister was, besefte meteen dat hij zich niet onbetuigd mocht laten. Voor hij de kerk binnen ging waar hij die zondag met zijn gezin de misviering zou bijwonen, liep hij naar de microfoon die daar geheel toevallig was opgesteld en sprak woorden van medeleven die uit het hart gegrepen leken. Misschien was hij echt aangegrepen.

Anders dan haar eerste minister had de koningin geen zin om deel te nemen aan de publieke, collectieve rouw. Algauw werd duidelijk dat ze zou moeten zwichten. De koningin kon niet blijven zwijgen. Haar onderdanen wilden uit haar mond horen dat ook zij het verschrikkelijk vond wat er was gebeurd. Het was niet van harte. Dat kon een blinde zien en een dove horen. Maar het was beter dan niets.

Zulke tragische gebeurtenissen zijn leerzaam voor leiders en gedragsdragers *all over the world*. Vroeger werd gezegd dat het volk brood en spelen eiste, maar het eist blijkbaar ook emotie. En empathie. Erkenning van de eigen emoties. Die moeten een uitlaatklep krijgen.

Die les hebben Belgen geleerd in 1996, het gruweljaar waarin de misdaden van Marc Dutroux aan het licht kwamen. De vreselijke waarheid moest onder ogen worden gezien: de meisjes van wie de foto's maanden lang in het hele land op affiches hadden geprikt, waren dood. Ze waren niet alleen dood, maar ze hadden zwaar geleden in de kelder van die vreselijke man. Allemaal wilden we beschermende armen om hen heen slaan, maar dat kon niet want ze waren dood. Niets konden we doen. Het enige wat we konden doen was voelen: verbijstering, woede, verontwaardiging, pijn. En dus trokken we massaal door de straten van de hoofdstad. Driehonderdduizend mensen namen deel aan de Witte Mars. Driehonderdduizend! De ouders van de vermoorde kinderen werden door de koning ontvangen. Hij luisterde aandachtig, met zijn hoofd lichtje gekanteld, precies zoals zijn broer, koning Boudewijn dat placht te doen.

Ook die Witte Mars is sindsdien meermaals overgedaan. Of beter gezegd: er zijn pogingen ondernomen om hem over te doen. Om te herhalen wat eigenlijk onherhaalbaar is. De eerste Witte Mars was de echte, de spontane. Daarna volgden kopieën, doorslagjes. Die borrelden niet op uit harten, maar uit hoofden, hoofden die de les goed hadden begrepen en stevig in de oren hadden geknoopt: er moet hart zijn. En dus zeiden die hoofden: we gaan een plekje vrijmaken voor het hart. Kom maar, hart. We hebben hier een vierkante meter voor jou gereserveerd. Drie minuten *prime time* zendtijd. Als je wilt maken we er tien minuten van. We kunnen het eventueel oprekken tot een kwartier. Wij willen, hart, dat jij je echt op je gemak voelt. Dat je helemaal jezelf kunt zijn. Vertel over jezelf. Leef je helemaal uit.

Het hart is ondankebaar. Stilletjes sluipt het weg. Het wil helemaal niet in het voorziene hokje gaan staan. Het voelt zich beklemd. Het weet: ik sterf in dat hok.

Bij ontstentenis van het hart, neemt het hoofd het over. Dat vindt het hoofd best prettig. Zo blijft alles keurig onder controle. Of niet onder controle.

Hoe kan een beleid rekening houden met emoties zonder die emoties te verjagen of te verstikken? Hoe kun je in regels gieten wat zich eigenlijk aan regels onttrekt? Is een protocol denkbaar dat recht doet aan emoties? Kun je verenigen wat onverenigbaar lijkt?

Het protocol betreffende de bestuurlijke omgang met emoties moet misschien vertrekken van deze nuchtere constatering: emoties zijn geen kwestie van het hoofd, wel van het hart. Het advies aan bestuurders luidt bijgevolg: Activeer je hart. Schraap alle lagen weg waaronder het bedolven ligt: angst, gemakzucht, opportunisme. Voel je hart kloppen. Hoor het kloppen.

Wanneer het hart helemaal is geactiveerd, gun jezelf de tijd om echt te voelen wat het voelt. Het hart van de bestuurder moet niet alleen voelen wat de bestuurder voelt, het moet voelen wat alle inwoners voelen. Pak dus die rubberen laarzen uit de kast. Blaas het stof weg. Trek ze aan en spoed je naar het rampgebied. Geef je ogen en oren de kost. En voel, voel, voel.

Alleen de bestuurder in wiens borst een machtig hart klopt, zal in de harten van burgers gesloten worden. Harten herkennen elkaar. Feilloos ontmaskeren ze poseurs.

Op de werkconferentie in Den Haag op 15 november 2012 over de rol van de overheid bij het omgaan met publieke risico's werd de schijnwerper gericht op een aantal 'helden': bestuurders die de moed hadden of hadden gehad om het gezonde verstand te volgen, eerder dan het protocol. Ook **het gezonde verstand is een bedreigde functie of eigenschap. Het wordt bedreigd door de berg protocollen die zegt: volg mij, en niemand zal jou ooit wat dan ook kunnen verwijten.** Anderen zullen misschien gevaar lopen, maar dat is jouw zorg niet. Jou valt niets te verwijten. Jij hebt het protocol gevolgd.

Ik ben in alle eerlijkheid een beetje opgelucht dat de status van protocollen wankelt. Aan hun dictatuur lijkt een eind te komen. Uiteraard zijn protocollen onmisbaar. Het kind mag niet met het badwater worden weggegooid. Maar het is goed dat er ruimte komt voor hart en voor gezond verstand. Voor een dialoog van hart tot hart, van gezond verstand tot gezond verstand, van mens tot mens.

9.

Deelnemers

Rijksdienst

Ministerie van BZK

- Michaëla Althuisius-Krijger, programmasecretaris directie OPR
- Robbert Bakker, senior kennisadviseur, directie Bestuursondersteuning
- Roxanne van den Berg, medewerker communicatie, programma R&V
- Tanja Gellweiler-Woeltjes, senior beleidsmedewerker, directie Koninkrijksrelaties
- Tjitske de Haas, plv hoofd Bouwkwaliiteit, directie Woningbouw
- Robin den Hamer, programmamanager Faciliteiten, directie FHIR
- Jacques Handel , programmamanager, IMR
- Sjaak Kevelaar, senior adviseur, RGD
- Jaouad Khamkhami, projectleider, directie OPR
- Mirjam Linck, projectleider, directie Burgerschap en Informatiebeleid
- Pim Manzoli, senior communicatieadviseur, directie Communicatie
- Annemiek Mul, projectleider Dialogen, programma R&V
- Karen Nuij, beleidscoördinator, directie Beheer, RGD
- Peter Pennekamp, manager bij ABD-Interim
- Paul Pestman, clusterco rdinator, directie Bestuursondersteuning
- Jacqueline Swint, senior adviseur, directie Communicatie
- Anke Stapels, senior communicatieadviseur DCB
- Jan van Tol, programmaleider R&V
- Inecia van der Touw, projectsecretaris directie OPR
- Olav Welling, directeur Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk
- Vijco Winter, programmasecretaris R&V
- Anita Wouters, adviseur bij ABD Topconsult

Ministerie van Defensie

- Jessica Verhagen, hoofd Onderzoek en Analyse, ministerie van Defensie

Ministerie van EZ

- Jacques Bakker, manager Integrale ondersteuning, directie Bedrijfsvoering
- Peter Dekker, coördinerend adviseur, NWVA
- Joost Dielemans, clusterleider Vertrouwen en Toezicht, directie Regeldruk
- Fokie Flapper, lid MT, directie Communicatie
- Gerard Goudsmit, senior beleidsmedewerker, directie Ondernemerschap
- Veronique Hendriks, senior beleidsmedewerker, directie Agro
- Jos Holtus, senior adviseur Regiegroep Regeldruk
- Maarten van Kesteren, beleidsmedewerker, directie ETM-Energiemarkt
- Tineke Krediet, hoofd afdeling Toezichtontwikkeling, NVWA
- Nancy Lentjes, senior beleidsmedewerker, directie Agro
- Pieter de Lezanne Coulander, strategisch adviseur, NVWA
- Maarten Meurer Aarsen, crisiscoördinator, Bureau bestuursraad
- Vera Minten, senior adviseur, Centraal strategisch cluster
- Andries Oldenkamp, coördinerend adviseur, NWVA

- Vera Ostendorf, jurist, directie Wetgeving en Juridische Zaken
- Henny van Rij, coördinerend beleidsmedewerker, directie Agro
- Hedwig Sleiderick, projectleider, programmadirectie Nucleaire installaties & Veiligheid

Ministerie van IenM

- Robert van Dorp, coördinator procesontwerp en innovatie, ILT
- Rob Duba, beleidsmedewerker, directie Veiligheid en Risico's
- Klaas van der Grinten, senior beleidsadviseur, ICT Dienst
- Edwin Lakerveld, hoofd afdeling Beleidsadvies, ILT
- Peter de Leeuw, senior beleidsmedewerker, DG Bereikbaarheid
- Els van Schie, plv. inspecteur-generaal ILT
- Robert-Jan Schoonenboom, beleidsmedewerker, directie Veiligheid en Risico's
- Jan Teekens, coördinerend beleidsmedewerker, programmadirectie Eenvoudig Beter
- Peter Torbijn, directeur Veiligheid en Risico's

Ministerie van OCW

- Rikie Seerden, directeur P&O, ministerie van OCW
- Jos Verkroost, programmamanager, Inspectie voor het Onderwijs

Ministerie van SZW

- Jan-Willem van Blitterswijk, senior beleidsmedewerker, Inspectie SZW
- Jan Blok, senior stafadviseur, Inspectie SZW
- Anne-Sophie Gorgels, stagiair, directie G&VW
- Jorn Hamaker, stagiair, directie G&VW
- Tom van der Hoeven, programmaleider samenwerking inspecties, directie Arbeidsomstandigheden
- Rick de Rooij, plaatsvervangend secretaris-generaal
- Rob Triemstra, waarnemend directeur Gezond & Veilig Werken
- Jolanda van der Voort, senior communicatiemedewerker, directie Communicatie
- Simone Wiers, beleidsmedewerker, directie G&VW

Ministerie van V&J

- Bert Berghuijs, raadsadviseur, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving
- Ebru Bozkart, beleidsmedewerker, directie Veiligheid en Bestuur
- Karin Bruineberg, adviseur, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving
- Marcel van Eck, hoofd afdeling Generieke Veiligheid, NCTV
- Joris Knops, coördinerend senior beleidsmedewerker, directie Weerbaarheidsverhoging
- Titus Mars, ICT-adviseur, directie Informatisering en Inkoop
- Martin Scholtz, plv hoofd Integrale Veiligheid, directie Veiligheid en Bestuur
- M. Tummers, coördinerend inspecteur, Inspectie Veiligheid & Justitie

Ministerie van VWS

- Jan-Willem van den Brink, senior beleidsmedewerker publieke gezondheid
- Leendert Gooijer, wetenschappelijk medewerker Centrum Externe Veiligheid, RIVM

- Eva vd Heuvel, senior beleidsmedewerker, directie Jeugd
- Fred Hoek, corporate compliance officer, directie Bestuursondersteuning
- Jaap Janse, manager Geïndiceerde Jeugdzorg, directie Jeugd
- Marcel Mennen, coördinerend adviseur, RIVM
- Marcel Molendijk, programmaleider, KNMI
- Marieke Mossink, hoofd Crisisbeheersing en Infectieziekten, directie Publieke Gezondheid
- Valentin Neevel, senior beleidsadviseur, directie MEVA
- Toos Oudenaarden, senior beleidsmedewerker, directie Jeugd

Organisaties buiten de rijkdienst

Hoge Colleges van Staat

- Nynke van der Bijl, projectleider, Nationale Ombudsman
- Pierre Heijnen, lid Tweede Kamer (PvdA)
- Sabine Wesseldijk, onderzoeker, Nationale Ombudsman

Gemeenten en provincies

- Toon van den Eng, beleidscoördinator, provincie Noord-Brabant
- Annemarie Jorritsma, burgemeester Almere
- Yvonne van Mastrigt, burgemeester Hoogezand-Sappemeer
- Marco Out, burgemeester Odoorn
- Jaap Pijning, chef kabinet CdK, provincie Noord-Holland

Journalistiek en letteren

- Kristien Hemmerechts, auteur
- Ellen Klein Breukink, tekstschrijver, Ravestein & Zwart
- Joop Kraan, plaatsvervangend hoofd nieuwsredactie Binnenland, NOS

Adviesorganen

- Folmer de Haan, adviseur, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
- André Knottnerus, voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Michael Mekel, adviseur, Raad voor Openbaar Bestuur
- Dienneke de Ruiten, adviseur, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Wetenschap

- Hans de Bruijn, hoogleraar Bestuurskunde, TU Delft
- Michel van Eeten, hoogleraar Bestuurskunde, TU Delft
- Willem Gielen, student, Radboud Universiteit Nijmegen
- Daniel van Gompel, student, Radboud Universiteit Nijmegen
- Rob van der Heijden, decaan, Radboud Universiteit Nijmegen
- Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen
- Elbert de Jong, promovendus, Universiteit van Utrecht
- Liesbeth Noordegraaf-Eelens, universitair docent, Erasmus School of Economics

- Rik Peeters, leermanager, NSOB
- Judith Roodenrijs, student, Radboud Universiteit Nijmegen
- Arjen Schmidt, promovendus, Crisislab
- Wijnand Veeneman, universitair hoofddocent, TU Delft

Bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties

- Ingrid Alsemgeest, adviseur, Organisatieadviesbureau Curiosus
- Henriette Gelinck, eigenaar Legal Accountability
- Patricia Gerrits, adviseur strategische communicatie
- Donald Macrae, international advisor
- Sibolt Mulder, consultant, TNS/Nipo
- Remco Roos, projectleider, Prorail
- Mart van der Steeg, hygiene manager, Vrije Universiteit
- Willem Urlings, eigenaar Urlings Advies
- Rob Velders, consultant, IMC
- Vera Verdegaal, directeur Veiligheid.nl
- Tanja Verhey, consultant, Berenschot
- Hans Vermeeren, adviseur, Triple S Management
- René Verzijl, algemeen projectleider, Politieacademie

Organisatie van de conferentie

Vanuit programmateam R&V:

Annemiek Mul
Vijco Winter
Roxanne van den Berg
aangevuld met BZK-collega's Michaëla Althuisius en Inecia van der Touw

Verslagen:

Workshop A: Tanja Gellweiler-Woeltjes resp. Jaouad Khamkhami
Workshop B: Donald Macrae
Workshop C: Willem Urlings m.m.v. Kees Le Blansch
Workshop D: Liesbeth Noordegraaf-Eelens
Workshop E: Andries Oldenkamp
Workshop F: Arjen Schmidt

Vanuit het Ministerie van Verhalen:

Eelco Koolhaas (gespreksleider)
Feico de Leeuw (liedimprovisaties)
Machiel Pleysier (film) en Kees Le Blansch (quiz)

Foto's:

Kelle Schouten.



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

www.rijksoverheid.nl

Januari 2013 | B-17070