



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Handreiking **BESTUURLIJK BALANCEREN** MET RISICO'S EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

*Onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke  
omgang met risico's en verantwoordelijkheden*



# Handreiking BESTUURLIJK BALANCEREN MET RISICO'S EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

'ER IS ALTIJD EEN SOORT BEELD ALSOF DE OVERHEID DE RAMP HEEFT VEROORZAAKT,  
EN WE CREËREN DAT BEELD OOK ZELF.'\*



\* A. Jorritsma, burgemeester Almere, in: Ministerie van BZK 2013, pg. 24.

# Inhoud

Samenvatting	4
Inleiding	6
Deel 1: Kerninzichten over reflexen en risicorealisten	11
Kerninzicht 1: De valkuil van de risico-regelreflex	12
Kerninzicht 2: Burgers zijn risicorealist en verwachten betrokken, maar rationeel bestuur	20
Deel 2: Drie bestuurlijke handelingsperspectieven	25
Handelingsperspectief 1 voor omgaan met vrijwillige risico's	26
Handelingsperspectief 2 voor omgaan met onvrijwillige risico's	30
Handelingsperspectief 3 voor omgaan met incidenten	38
Literatuurlijst	44
Bijlage: Achtergrond van dit document	48

# Samenvatting

Bestuurders vinden het omgaan met risico's en incidenten steeds ingewikkelder. Daar zijn goede redenen voor. Zo ervaren bestuurders dat de samenleving enerzijds steeds minder normering vanuit de overheid wenst terwijl zij anderzijds steeds meer garanties op veiligheid verwacht.

Deze bestuurlijke handreiking gaat in op het bonte palet aan krachten die een goede bestuurlijke omgang met risico's en incidenten bemoeilijken. De handreiking geeft twee kerninzichten en drie daarop gebaseerde handelingsperspectieven die bestuurders kunnen toepassen bij het omgaan met vrijwillige en onvrijwillige risico's en met incidenten.

De beide kerninzichten zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek dat mede door het programma Risico's en verantwoordelijkheden is uitgevoerd. De handelingsperspectieven zijn in lijn met de bevindingen van verschillende rijksadviesorganen en geïnspireerd op de ervaringen die bestuurders en topambtenaren in de praktijk hebben opgedaan.

Het eerste kerninzicht is dat redelijke bestuurlijke besluitvorming over risicobeleid en de omgang met incidenten wordt gehinderd door de risico-regelreflex. Deze reflex om te snel te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen wordt aangejaagd door verschillende krachten. Bestuurders die zich daarvan bewust zijn, kunnen beter met de reflex omgaan.

Het tweede kerninzicht is dat meeste burgers risicorealist zijn mits zij adequaat en volledig worden geïnformeerd over risico's. Zij kunnen in meerderheid risico's goed in perspectief zien en verwachten dat bestuurders rationeel handelen op basis van het algemeen maatschappelijk belang, ook na incidenten.

De handelingsperspectieven zijn gebaseerd op deze twee kerninzichten.

**Handelingsperspectief omgaan met vrijwillige risico's:** Zelfredzame burgers kunnen de ruimte krijgen om over het aangaan van vrijwillige risico's te besluiten. Keuzevrijheid betekent echter ook een bijbehorende eigen verantwoordelijkheid voor de gevolgen van die keuze. Een belangrijke rol voor de overheid is het zekerstellen dat mensen werkelijk bewust en vrijwillig kiezen, dat wil zeggen dat zij bijvoorbeeld adequaat zijn geïnformeerd.

**Handelingsperspectief omgaan met onvrijwillige risico's:** In de planfase voor het 'opleggen' van een onvrijwillig risico verdient het aanbeveling om burgers vanaf het eerste begin te betrekken bij de risicobelevingsvorming. Hierbij is dan wel als spelregel belangrijk dat het voor alle betrokkenen duidelijk is dat er besloten zal worden op basis van het algemeen belang. Daarom moeten de in het beleidsproces participerende burgers ook worden uitgenodigd om de zaak te bekijken vanuit het algemeen belang. Daarvoor is een transparante maatschappelijke kosten-en-baten analyse (mkba)

noodzakelijk waarbij ook andere waarden dan alleen veiligheid expliciet benoemd worden. Essentieel onderdeel van de risicobelevingsvorming is een discussie over het waarom en over mogelijke vormen van compensatie.

De wereld kent verder veel bestaande onvrijwillige risico's. Het is belangrijk om transparant te zijn over aard en omvang van die risico's en over de grenzen aan incidentbeheersing door de overheid. Daarnaast is het raadzaam om burgers voor te lichten over wat zij zelf kunnen doen als het gaat om deze onvrijwillige risico's zonder de illusie te hebben dat iedereen dit advies zal opvolgen.

**Handelingsperspectief omgaan met incidenten:** De eerste reactie vanuit bestuurders moet er altijd op gericht zijn om het incident te bestrijden; het 'blussen van de brand' en het bieden van hulp en ondersteuning aan slachtoffers. Daarna verdient het aanbeveling dat de overheid compassie toont en goed ongevalsonderzoek verricht dat niet alleen de oorzaak van het incident naar voren brengt maar het incident ook in het perspectief van andere risico's zet. Na incidenten is proportionaliteit bij het nemen van mogelijke maatregelen van belang, waarbij zowel materiële als immateriële kosten en baten een rol spelen. Daarom is het behulpzaam om verbetermogelijkheden apart te onderzoeken, los van het onderzoek naar oorzaken en omstandigheden van het incident. Van belang is te beseffen dat burgers als bestuurder zelf geen overhaaste maatregelen zouden nemen omdat zij begrijpen dat incidenten onvermijdelijk zijn, en niet perse wijzen op systeem-falen.

# Inleiding

Het regeerakkoord 'Bruggen slaan' spreekt uitdrukkelijk over de wens van dit kabinet om een overheid te bouwen die 'optimaal beschermt en minimaal belemmert'. Om een overheid te zijn die 'mensen niet in de eerste plaats als consument ziet, maar als burgers die de ene keer zelfstandig, de andere keer samen de toekomst van Nederland vormgeven'. Daarnaast benoemt het regeerakkoord de noodzaak om niet toe te geven 'aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving'.<sup>1</sup>

Het kabinet sluit hiermee aan bij een veranderende relatie tussen maatschappij en overheid. Die veranderende relatie vraagt om een nieuwe visie op de omgang met risico's en incidenten, die de verantwoordelijkheden en taken op veiligheidsgebied van lokale, regionale en landelijke overheden plaatst in de huidige maatschappelijke context. Die maatschappelijke context gaat onder meer over meer ruimte voor initiatief en ondernemerschap, over versterking van de participatiesamenleving, en over de wens om overheids-handelen nog effectiever en efficiënter te laten zijn. De realisering van deze wensen wordt gehinderd door een soms problematische omgang met risico's en incidenten.

Risico's veranderen en de maatschappelijke kijk erop ook. Een van de kerntaken voor de overheid is om te zorgen voor bescherming tegen risico's, maar tot hoe ver moet die taak gaan? Hoe ver behoort de overheid in te grijpen dan wel de nadruk te leggen op eigen verantwoordelijkheid, en in welke verhouding hoort een interventie te staan tot de feitelijke omvang van het risico? Deze vragen kennen geen algemene antwoorden. De antwoorden worden per beleidsterrein en per situatie bepaald, maar daarbij is het belangrijk om de proportionaliteit te bewaken. Juist in de omgang met acute risico's en incidenten blijkt de druk groot om hoe dan ook maatregelen te nemen in de vorm van nieuwe regelgeving, hogere normstelling, meer toezicht of extra voorzieningen. Mede hierom is van belang dat bij het nemen van maatregelen proportionaliteit centraal staat. Goed bestuur streeft ernaar dat de verhouding tussen materiële en immateriële kosten en baten niet opvallend afwijkt van interventies om andere risico's te verminderen.

*In zijn advies 'Belichaming van de kundige overheid' schrijft de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob): 'De Nederlandse burger heeft nog steeds een hoog basisvertrouwen in het openbaar bestuur. Om dit vertrouwen te behouden zal de bestuurder wanneer hij geconfronteerd wordt met risico's en incidenten de bestuurder volgens de Raad, als de belichaming van de kundige overheid moeten optreden: competent, transparant, legitiem, maar zeker ook bescheiden waar het gaat om het claimen van almacht om risico's en incidenten te voorkomen.'*<sup>2</sup>

Die grote druk maakt proportioneel, consistent en transparant omgaan met risico's en incidenten passend bij de geschetste maatschappelijke context een van de uitdagendste bestuurlijke opgaven. Wanneer daarin een goede balans wordt gevonden, ontstaat meer ruimte voor maatschappelijk initiatief, participatie en innovatie. Zo'n goede balans vermindert ook de regeldruk en versterkt het realisme in de verwachtingen van de overheid.

*Uit de kabinetsreactie op het Rob-advies 'Belichaming van de kundige overheid': 'De overheid is in de positie om ruimte te geven aan de stem van de redelijkheid. Dat kan heel goed gecombineerd worden met empathie met getroffen, zonder dat dit hoeft te leiden tot drastische maatregelen die suggereren dat er nooit meer iets mis kan gaan.'*<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Regeerakkoord VVD-PvdA 2012, *Bruggen slaan*.

<sup>2</sup> Rob 2012, pg. 70.

<sup>3</sup> HTK 2012-2013, 29 362, nr. 218.

### Deze handreiking

Deze handreiking wil (decentrale) bestuurders en topambtenaren helpen om overreactie op risico's en incidenten te vermijden, de inbreng in de beleidsvorming vanuit de samenleving te vergroten, en meer ruimte aan de samenleving te laten voor eigen initiatief inclusief eigen verantwoordelijkheid.

De handreiking biedt een aantal inzichten en benaderingswijzen die bestuurders en topambtenaren kunnen gebruiken bij hun besluitvorming over een breed spectrum van risico's en incidenten. Zowel bij veiligheid in het fysieke en sociale domein als op andere terreinen waar het aspect van risico's en incidenten een prominente rol speelt.

De handreiking is onderdeel van de tool box voor proportioneel omgaan met risico's en verantwoordelijkheden. Deze tool box bevat ook een handreiking voor het omgaan met risico's en incidenten in de jeugdzorg. Verder bevat de tool box vier kennisdocumenten die nieuwe inzichten samenvatten op het gebied van de omgang met onrust in de samenleving, de betrokkenheid van burgers bij veiligheidsbeleid, de oorzaken en gevolgen van bestuurlijke fragmentatie en een samenvatting van publieksonderzoeken naar risicobeleving onder burgers.

### Verantwoording en opzet

De inhoud van deze handleiding sluit aan bij recente adviezen van onder andere de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Rob en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) over de omgang met risico's en incidenten. Al deze adviesorganen benoemen dat de veranderende relatie tussen bestuur en samenleving ook vraagt om een bestuurlijke verandering in de omgang met risico's en incidenten. De WRR heeft dit vraagstuk in 2011 als eerste adviesorgaan geagendeerd door te stellen dat risicobeleid 'evenwichtskunst' is, hetgeen ook de inspiratie voor de titel van deze handreiking is.<sup>4</sup> De Rob boog zich in 2012 over de vervolgvraag hoe bestuurders betrouwbaar kunnen besturen wanneer zij worden geconfronteerd met risico's en incidenten. De Rob concludeerde onder meer dat de overheid niet meer 'de enige actor is in het risicolandschap', dat over bestaande risico's 'op rustige momenten' moet worden gecommuniceerd en dat er ook op moet worden gewezen 'hoe groot de risico's zijn in vergelijking met andere risico's'.<sup>5</sup> Verder hield de WRR in 2012 een algemeen pleidooi voor het 'verbreden van beleidsparticipatie', dat wil zeggen het betrekken van burgers bij 'agendavorming, beleidsuitvoering en crisisbeheersing'.<sup>6</sup> De Rli herhaalde in 2014 de aanbeveling van de WRR en de Rob om burgers op een andere manier en in alle fasen van de besluitvorming de omgang met risico's te betrekken.<sup>7</sup> De Rli riep verder op de mogelijkheden te verkennen voor eerlijker verdeling van de lusten en lasten van risicovolle activiteiten en voor een meer expliciete afweging van de te verwachte baten en mogelijke risico's. Daarbij stelde hij dat de verwachte baten en de verdeling van lusten en lasten belangrijke factoren zijn in de waardering en acceptatie van risico's door betrokkenen, die in voorkomende gevallen zwaarder kunnen wegen dan het strikt hanteren van een generieke risiconorm.

4 WRR 2011.

5 Rob 2012.

6 WRR 2012.

7 Rli 2014.

Over de omgang met incidenten concludeert de Rob onder meer dat bij besluitvorming na incidenten het publiek niet zozeer extra maatregelen verwacht maar wel een gebalanceerde reactie van empathie, gevolgd door 'rationeel gefundeerde besluiten'.<sup>8</sup> Al deze elementen zijn, nader gespecificeerd en onderbouwd, in deze handreiking terug te vinden.<sup>9</sup>

Naast benutting van rapporten van adviesraden is gebruik gemaakt van verschillende publieksonderzoeken die in opdracht van het programma Risico's en verantwoordelijkheden (R&V) zijn uitgevoerd, zoals Bemer et al. (2012), en een onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP 2014). Bevindingen van deze studies worden weergegeven in tekstblokken. Achtergrondinformatie dat afkomstig is uit een van de vier kennisdocumenten en onderdeel uitmaken van deze tool box<sup>10</sup>, wordt ook in tekstblokken weergegeven.

Daarnaast is uitgebreid geput uit bundels van het ministerie van BZK, die in de afgelopen jaren gepubliceerd zijn naar aanleiding van een groot aantal dialogen, workshops en conferenties georganiseerd door het programma R&V.<sup>11</sup> Ook is geciteerd uit WRR (2011) en Rob (2012) waarin specifiek ervaringen staan beschreven van de bestuurlijke praktijk. Tevens is gebruik gemaakt van de 'Wetjes' van de voormalige Amsterdamse wethouder Duco Stadig (2014) en de 'Tien gouden tips' van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) (2014). Citaten uit deze bundels en van de adviesraden zijn blauw ingesprongen en cursief gedrukt.

8 Rob 2012.

9 Het WRR-advies *Evenwichtskunst* en het Rob-advies *Belichaming van de kundige overheid* zijn geschreven op verzoek van de minister van BZK in het kader van het programma Risico's en verantwoordelijkheden. Zie de bijlage voor een korte toelichting op dat programma.

10 Zie Ministerie van BZK 2014b; 2014c; 2014d; 2014e.

11 Zie Ministerie van BZK 2012a; 2012b; 2013; 2014a.

# DEEL 1

## Kerninzichten over reflexen en risico- realisten

# Kerninzicht 1: De valkuil van de risico-regelreflex

## Inleiding<sup>12</sup>

Een binnen het openbaar bestuur breed onderkende valkuil is de zogenaamde risico-regelreflex om te snel te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen. Het programma R&V introduceerde dit begrip in 2010 en heeft sindsdien veel onderzoek naar dit verschijnsel laten doen. De voornaamste bevindingen staan hieronder samengevat.

Heel precies definiëren we de **risico-regelreflex** als de reflex (van de overheid of andere organisaties) om na het publiek worden van een risico (al dan niet naar aanleiding van een incident) te besluiten tot het nemen van maatregelen om het risico te verminderen zonder de baten en kosten van de maatregelen bewust te wegen. Met maatregelen worden alle soorten interventies bedoeld, dat wil zeggen zowel wet- en regelgeving als normstelling, toezicht of uitvoeringsmaatregelen. De kosten en baten kunnen zowel materieel als immaterieel zijn.

De reden dat bij bestuurlijke besluitvorming de risico-regelreflex voorkomen moet worden, is dat de risico-regelreflex kan leiden tot het nemen van disproportionele maatregelen. Dit zijn maatregelen waarvan de baten bij nadere beschouwing duidelijk niet opwegen tegen de kosten en de bijwerkingen, of waarbij de overheid een grotere rol krijgt dan nodig of realiseerbaar is. De risico-regelreflex hoeft dus niet automatisch te leiden tot onevenredige maatregelen of maatregelen die hun doel voorbij schieten.

Daarom is de eerste algemene aanbeveling aan bestuurders: wees alert op de risico-regelreflex. Het tijdig herkennen van de signalen en aanjagende krachten (de krachten die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces versterken) helpt om bestuurlijke reacties proportioneel te houden.

## Aanjagende krachten

### *Aanjagende kracht: De overtuiging dat burgers niet redelijk om kunnen gaan met risico's*

Bij bestuurders en hun adviseurs heerst nog vaak de overtuiging dat de Nederlandse burger sterk risicoavers is (geworden). Elk risico zou met andere woorden onacceptabel voor de Nederlandse burger zijn. Die zou verwachten dat het openbaar bestuur elk risico voor burgers tot nul reduceert.

Een bijzondere verschijningsvorm van deze overtuiging is dat bestuurders en hun adviseurs na het publiek worden van een risico vrezen voor 'maatschappelijke onrust'. Maatschappelijke onrust duidt hier dan op een niet heel erg precies omschreven negatieve gemoedstoestand bij de Nederlandse burger die tot protestacties of zelfs ordeverstoringen zou kunnen leiden.

<sup>12</sup> Dit hoofdstuk is gebaseerd op Crisislab (2015) waar aan de hand van 27 casus aanjagende en dempende krachten worden geïdentificeerd die aanleiding kunnen geven om in de valkuil van de risico-regelreflex te belanden. In het boek worden ook kenmerkende uitspraken benoemd die kunnen duiden op aanjagende dan wel dempende krachten.



Onderzoek, onder andere vanuit het programma R&V, heeft laten zien dat burgers zeer wel in staat zijn om risico's te accepteren wanneer ze die vrijwillig lopen of wanneer het algemeen belang dat noodzakelijk maakt.<sup>13</sup> Een beter inzicht in de werkelijke gedachten van burgers en (daarom) een betere betrokkenheid van burgers bij risicobeleid zal daarom later in deze inleiding als dempende kracht benoemd worden.

In het kennisdocument 'Ongerust over onrust' dat is verspreid door het programma R&V wordt onderscheid gemaakt tussen 'maatschappelijke commotie, maatschappelijke bezorgdheid en maatschappelijke agressie'. Bij maatschappelijke commotie heeft de maatschappij vooral de behoefte om emoties en opvattingen te uiten over een risico of naar aanleiding van een incident. Slechts zelden leidt maatschappelijke commotie tot maatschappelijke bezorgdheid waarbij groepen in de samenleving een actie ondernemen om zichzelf te beschermen, en vrijwel nooit gaat dit over in maatschappelijke agressie waarbij groepen doelbewust het normaal maatschappelijke verkeer verstoren.<sup>14</sup>

Een kenmerkende uitspraak die op deze aanjagende kracht wijst is: *'vanwege de maatschappelijke onrust zal ik ...'* Maar ook is een kenmerkende uitspraak het meestal intern geuite *'we moeten geen slapende honden wakker maken'*.

#### **Aanjagende kracht: Specialistisch advies**

Een zeer regelmatig terugkomende aanjagende kracht is advies dat slechts gericht is op bevordering van één veiligheidsaspect zonder aandacht voor de kosten-batenverhouding van die maatregel. Een specialist met hart voor zijn vak weet vaak van geen ophouden om 'zijn' risico te minimaliseren waarbij het de specialist lastig is om de risico's binnen het eigen vakgebied in proportie te blijven zien.

Deze aanjagende kracht is in het bijzonder zichtbaar wanneer er onzekerheid heerst over aard en omvang van een risico. Adviseurs kunnen dan gaan redeneren vanuit een smalle opvatting van het voorzorgsprincipe, namelijk 'verbied de activiteit die tot het risico leidt'.

Ook burgers die zich mobiliseren in de vorm van bijvoorbeeld actiegroepen kunnen eenzijdig 'advies' geven. De reden voor het voeren van actie kan een gepercipieerde bedreiging zijn van de eigen veiligheid of de behoefte om een risico waaraan een dierbare is overleden te bestrijden zoals bij de vader van een slachtoffer van een koolmonoxidevergiftiging die een campagne voor koolmonoxidemelders is begonnen.

Deze aanjagende kracht is ook regelmatig zichtbaar in ongevallenrapportages. Die beperken zich doorgaans niet tot een analyse van de toedracht en mogelijke oorzaken, maar bevelen vaak ook allerlei maatregelen aan zonder zich te baseren op een analyse van de verhouding tussen feitelijke risicovermindering enerzijds en kosten en bijwerkingen anderzijds. Dit brengt de bestuurder die het rapport ontvangt in een positie waarin hij vanwege de ernst van het incident bijna moreel gedwongen is om zulke aanbevelingen ongezien over te nemen.

Kenmerkende uitspraken zijn daarmee *'uit voorzorg moeten we dit niet willen'* of *'de veiligheid van ... is gebaat bij'*.

<sup>13</sup> Ministerie van BZK 2014c.

<sup>14</sup> Ministerie van BZK 2014d.

#### **Aanjagende kracht: Oneindige professionalisering van de uitvoering**

Uitvoerende professionals (al dan niet in dienst van de overheid) hebben de neiging tot een steeds verdergaande professionalisering van hun eigen werk.<sup>15</sup> Dat houdt onder andere in dat zij steeds meer verantwoordelijkheid naar zich (willen) toetrekken omdat zij die niet toevertrouwen aan 'amateurs' in de maatschappij. Een andere uitingsvorm is het nastreven van steeds meer en hogere professionele standaards. Na het publiek worden van een risico is de 'oneindige professionalisering' een aanjagende kracht die om meer professionaliteit verhogende maatregelen vraagt zonder reflectie op de kosten en baten daarvan.

Kenmerkende uitspraken van uitvoeringsorganisaties die op deze aanjagende kracht wijzen zijn: *'we moeten meer professionele kwaliteit leveren'* of *'de veiligheid moet geborgd worden in betere procedures'*.

#### **Aanjagende kracht: Bestuurlijke en politieke dadendrang**

Bestuurlijke dadendrang duidt op het gevoel van urgentie bij bestuurders en politici om direct tot een maatregel te moeten besluiten na het publiek worden van een risico.

Bestuurlijke dadendrang kan zich in veel vormen uiten. Een uitingsvorm is symbolische regelgeving (door de Engelsen *tombstone regulation* genoemd): beleid dat vooral uitdrukt dat er iets verschrikkelijks is gebeurd, maar dat verder niet of nauwelijks helpt. Maar ook het snel (opdracht geven tot het) zoeken naar schuldigen kan een uitingsvorm van bestuurlijke dadendrang zijn.

Hierbij kan sprake zijn van onderliggende factoren als de angst voor aansprakelijkheid of de gedachte dat de maatschappij dat verlangt. Zulke dadendrang betekent volgens Willem Trommel dat de overheid consequent steeds meer verantwoordelijkheid naar zich toetrekt dan nodig of zelfs wenselijk is. Trommel noemt dat de 'gulzige overheid'.<sup>16</sup> Ook kan er sprake zijn van een wens tot politieke profilering of realisatie van een politieke agenda die leidt tot deze dadendrang.

Die onderliggende motieven zijn echter niet direct herleidbaar uit de kenmerkende uitspraken die bij deze aanjagende kracht horen zoals *'we moeten nu handelen'*.

#### **Aanjagende kracht: Angst voor aansprakelijkheid**

Een aanjagende kracht is de angst voor bestuurlijke, strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid als een risico zich materialiseert.

Dat deze angst terecht kan zijn blijkt uit diverse rechtszaken naar aanleiding van incidenten, en uit het soms routinewise afgedwongen aftreden van bestuurders alleen maar omdat een incident zich heeft voorgedaan. Even regelmatig blijkt die angst echter onterecht omdat deze bijvoorbeeld gebaseerd is op een onterechte brede interpretatie van de zorgplicht van de overheid.

Een kenmerkende uitspraak die op deze aanjagende kracht wijst is: *'de risicopositie van de gemeente betekent dat we maatregelen moeten treffen'*.

<sup>15</sup> Helsloot 2012.

<sup>16</sup> Trommel 2009.

### Aanjagende kracht: Veiligheid is dé kerntaak van de overheid

Bij sommigen heerst een diepe overtuiging dat het voorkomen van alle ongevallen dé kerntaak van de overheid is, dat wil zeggen dat de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft om zoveel mogelijk risico's te voorkomen.

Incidenten zijn in die opvatting dan ook een bewijs van het falen van de overheid zodat maatregelen genomen moeten worden om herhaling te voorkomen.

Een kenmerkende uitspraak die op deze aanjagende kracht wijst is: *'het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de overheid om de veiligheid van zijn burgers te garanderen'*.

### Aanjagende kracht: Veiligheid boven alles

Een kracht die de risico-regelreflex bevordert is de overtuiging dat veiligheid per definitie belangrijker is dan alle andere waarden zoals vrijheid, privacy etc.

Bij veiligheid boven alles kan dus wel binnen het veiligheidsdomein worden gekeken naar de meest optimale beslissing maar worden belangen en waarden buiten het veiligheidsdomein niet meegewogen in de besluitvorming.

Kenmerkende uitspraken die op deze aanjagende kracht wijzen zijn: *'dit is noodzakelijk vanwege de veiligheid'*, *'elke dode is er één teveel'* of *'een mensenleven is onbetaalbaar'*. Een andere aanwijzing dat deze kracht zich voor doet is wanneer er in absolute termen wordt gesproken: *'de veiligheid moet gegarandeerd worden'* of *'het risico moet uitgesloten worden'*.

### Aanjagende kracht: Veiligheid als camouflage

Actoren die het bestaan onderkennen van aanjagende krachten als 'veiligheid boven alles' en 'de overtuiging dat burgers niet met risico's kunnen omgaan', maken daar soms al dan niet bewust gebruik van door hun eigen belangen te koppelen aan een beroep op het veiligheidsbelang. Het beroep op veiligheid is daarmee een camouflage of een breekijzer voor hun eigen belang dat financieel, politiek of ideologisch van aard kan zijn.

Een aanwijzing dat deze kracht in het spel kan zijn is als er hele specifieke verbetermaatregelen worden voorgesteld op een moment dat nog niet bekend is wat de oorzaak van het incident was. In zulke gevallen gaat het misschien om maatregelen die al eerder bedacht waren of technische voorzieningen die al eerder ontwikkeld waren en waar de omstandigheden nu gunstig voor zijn om ze onder de aandacht te brengen (*'never waste a good crisis'*).

Een kenmerkende uitspraak (waarin het onderliggende andere belang uiteraard niet genoemd wordt) is bijvoorbeeld: *'deze bezuiniging tast de veiligheid aan'*.

### Aanjagende kracht: Bestuurlijke fragmentatie

In zekere zin een gevolg van andere aanjagende krachten is de neiging bij bestuurslagen binnen het openbaar bestuur om bij het publiek worden van risico's naar andere bestuurslagen te wijzen als verantwoor-

delijk voor risicobeheersing. Dit gaat dan veelal gepaard met een oproep aan die andere bestuurslaag om 'iets' te doen om het risico te verkleinen. Daarmee ontstaat er een grotere druk op andere bestuurslagen om 'iets te doen'. Dit verschijnsel wordt bestuurlijke fragmentatie genoemd.<sup>17</sup>

Voorbeelden uit de behandelde casus zijn het beroep van decentrale overheden op de centrale overheid om meer maatregelen te nemen rond het transport van gevaarlijke stoffen, of van de rijksoverheid richting gemeenten om meer maatregelen tegen asbest in scholen te nemen.

Een kenmerkende uitspraak van decentrale bestuurders die op deze aanjagende kracht wijst is: *'het is een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid'*. Omgekeerd is een kenmerkend voorbeeld een brief vanuit de rijksoverheid waarin gemeenten worden *'geadviseerd'* of *'opgeroepen'* om door de gemeenten te bekostigen extra veiligheidsmaatregelen te nemen.

### Aanjagende kracht: De overtuiging dat er een wereld zonder ongevallen bestaat

Een diepe en begrijpelijke wens is dat er een wereld zonder veiligheidsrisico's zou kunnen bestaan. Wanneer deze wens overgaat in een overtuiging, versterkt dat de neiging om te denken dat alle (nieuwe) veiligheidsmaatregelen waardevol zijn.

Na incidenten is deze kracht zichtbaar in de veronderstelling dat het feit dat er iets mis is gegaan, aantoont dat er iets moet veranderen. Deze veronderstelling krijgt meestal de vorm van een oproep om ervan te leren, een oproep die dan al snel wordt vertaald naar nieuwe regels, protocollen of voorzieningen zonder dat eerst goed is gekeken wat die interventies daadwerkelijk kunnen toevoegen.

Deze kracht hangt nauw samen met de aanjagende kracht *'veiligheid boven alles'* en is een voedingsbodem voor de aanjagende krachten *'specialistische advies'* en *'oneindige professionalisering'*.

De Risk and Regulation Advisory Council (RRAC)<sup>18</sup>, een adviesorgaan van het Britse kabinet uit 2008-2009 dat gericht was op een betere overheidsomgang met risico's en verantwoordelijkheden, refereerde aan deze aanjagende kracht als *'de intolerantie van fouten die tot disproportioneel veiligheidsbeleid leidt'*.<sup>19</sup>

Een beroemde kenmerkende uitspraak voor deze aanjagende kracht is die van Trevor A. Kletz: *'If you think safety is expensive, try an accident'*. Ook de vaak klinkende uitroep na een incident *'dit nooit meer!'* duidt op de overtuiging dat er een wereld zonder ongevallen bestaat.

## Dempende krachten

Naast de bovenstaande aanjagende krachten van de risico-regelreflex is er ook een negental dempende krachten geformuleerd, die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces afzwakken. Dit zijn achter-eenvolgens:<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Rob 2012; Ministerie van BZK 2014e.

<sup>18</sup> De RRAC was de opvolger van de Better Regulation Commission (2005-2007).

<sup>19</sup> Zie: Burgess & Macrae 2012, pg. 15.

<sup>20</sup> Zie voor een beschrijving Crisislab 2015.

- bestuurlijke moed om op basis van feiten te beslissen;
- burgers zijn risico-realist en verwachten dat hun bestuurder redelijk omgaat met risico's;
- vertrouwen in begrensde professionaliteit van de uitvoering;
- het laten verrichten van een risicovergelijking;
- het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen;
- een expliciet beroep op andere waarden dan veiligheid;
- verantwoordelijken van andere partijen expliciet benoemen;
- erkenning van het noodlot;
- empathie zonder meer.

Deze dempende krachten zijn verweven in de drie handelingsperspectieven van de handreiking.

# Kerninzicht 2: Burgers zijn risico- realisten en verwachten betrokken, maar rationeel bestuur

## Inleiding

Eén van de oorzaken van de risico-regelreflex is de gedachte bij politici en beleidsmakers dat burgers veiligheid boven alles stellen. De intensieve mediabelangstelling over risico's en tijdens én na incidenten, wordt daarvoor als 'bewijs' gezien. Werkelijk inzicht in de publieke opinie over de omgang met risico's en incidenten is echter schaars. Daarom heeft het programma R&V een viertal onderzoeken geëntameerd naar die werkelijke mening van burgers. De voornaamste bevindingen van die onderzoeken zijn hieronder samengevat.<sup>21</sup>

## Eerder onderzoek over burgers en risico's

Er bestaat weliswaar veel onderzoek naar risicoperceptie door burgers maar dat gaat niet in op de vraag wat in hun ogen een redelijke omgang door de overheid met het al dan niet 'beangstigende' risico's is.

### *Onderscheid tussen risico-acceptatie en risicoperceptie*

Wetenschappelijke studies wijzen al langer op het verschil tussen risicoperceptie en risico-acceptatie. Het is van belang om dat onderscheid hier nogmaals te maken. Bij risicoperceptie gaat het om een inschatting, namelijk een inschatting van het 'gevaar' van een risico. Risico-acceptatie daarentegen is een afweging: wat zijn de voor- en nadelen van het risico voor mij, en ben ik dan bereid dit risico te accepteren, hoe gevaarlijk ik het ook vind?<sup>22</sup>

Als mensen de voordelen van een risicodragende activiteit groot vinden, kunnen ze dus zelfs een 'gevaarlijk' risico accepteren. Wetenschapper Chauncey Starr heeft in 1969 onderzoek gedaan naar de acceptatie van vrijwillige risico's. Hij ontdekte de inmiddels algemeen aanvaarde wetmatigheid dat mensen risico's die vrijwillig worden aangegaan (zoals verkeersdeelname en roken) duizend maal acceptabeler vinden dan risico's waar men onvrijwillig aan bloot staat. Deze wetmatigheid maakt dat als mensen geen voordeel zien in een risicodragende activiteit, ze veelal niet eens bereid zijn een klein risico te accepteren dat daaraan verbonden is.<sup>23</sup>

Decennia lang uitgevoerd risicoperceptie onderzoek heeft uitgewezen dat het voor mensen lastig is om kleine kansen adequaat in te schatten. Het handelen van mensen is vaak niet in overeenstemming met wat een koele 'kans maal effect' berekening laat zien. Loterijen bijvoorbeeld hebben een kleine kans en op basis van 'kans maal winst' is de verwachtingswaarde van bijvoorbeeld sparen op de bank veel beter, maar vanuit de focus op het mogelijke grote effect wordt er toch massaal deelgenomen aan loterijen. Bij het nadenken over risico's geldt voor alle mensen (ook adviseurs en bestuurders) dat 'worst-cases' veelal als uitgangspunt worden genomen terwijl zij op basis van koele risicoberekeningen het minst waarschijnlijk zijn. Toch worden deze 'worst-cases' wel opgevoerd als motivering en legitimering van allerhande interventies, maar de vraag is of die altijd noodzakelijk zijn.

<sup>21</sup> Zie Bemer et al. 2012; Crisislab 2014a; Crisislab 2014b en SCP 2014.

<sup>22</sup> Slovic 1987.

<sup>23</sup> Starr 1969.

## Nieuw publieksonderzoek door het programma R&V

Kenmerkend voor de onderzoeken die door het programma R&V zijn geïnitieerd is:

- a) een multidimensionale aanpak: burgers worden niet alleen gevraagd wat zij als 'consument' vinden maar zij worden ook in de positie en belevingswereld van bestuurders geplaatst met een integrale verantwoordelijkheid;
- b) een vergelijkende aanpak: burgers worden niet over afzonderlijke risico's bevestigd maar altijd in relatie tot andere risico's.

### Mensen kunnen risico's goed vergelijken

Vaak wordt gedacht dat burgers 'beangstigende' risico's overschatten en daarom de overheid tot actie dwingen. Omdat we al weten dat mensen een individueel klein risico niet goed kunnen inschatten, helpt het niet om hen te vragen naar hun perceptie van een enkel risico: voor inzicht in de mening van burgers over redelijk risicobeleid is het van belang om te weten hoe mensen risico's ten opzichte van elkaar inschatten. Aangezien mensen bijvoorbeeld het 'akelige' risico op een chemische ramp terecht als kleiner blijken in te schatten dan het 'geaccepteerde' risico op een verkeersongeval, valt het nog wel mee met het overschatten van risico's.

In de verschillende publieksonderzoeken zijn de respondenten daarom gevraagd om vergelijkende risico-inschattingen te maken, dat wil zeggen dat ze gevraagd zijn om risico's in de volgorde van minst naar meest waarschijnlijk te plaatsen. De resultaten laten telkens zien dat de inschatting van een ruime tot grote meerderheid van de respondenten overeenkomt met de 'objectieve' volgorde zoals die uit statistische cijfers blijkt. Dit betekent dat de meeste burgers in staat zijn om risico's adequaat met elkaar te vergelijken.

### Burgers over vrijwillige risico's

Vrijwillige risico's nemen we allemaal. We rijden immers auto, gaan skiën of diepzeeduiken of houden er ongezonde leefgewoonten op na. Het is goed te beseffen dat de huidige risico's in de samenleving vooral risico's zijn die we door ons eigen gedrag kunnen vergroten of verkleinen.<sup>24</sup>

Een meerderheid van de burgers die deelnamen aan het publieksonderzoek vond dat men bij het aangaan van deze vrijwillige risico's een eigen verantwoordelijkheid heeft, en de overheid zich terughoudend dient op te stellen. Wel vinden burgers dat de overheid een informatieplicht heeft om hen te informeren over risico's en dat zij burgers erop dient te wijzen dat zij zelf de gevolgen van een vrijwillig risico moeten dragen.<sup>25</sup>

### Burgers over onvrijwillige risico's

In de mening van burgers over wat redelijk risicobeleid is, is een tegenstrijdigheid zichtbaar. Enerzijds geven mensen eenvoudig aan dat de overheid meer moet investeren in de preventie van onvrijwillige veiligheidsrisico's. Hoe sterker de emotionele betrokkenheid bij een risico hoe sterker die neiging is.

<sup>24</sup> Zie voor een overzicht van (vrijwillige) risico's: Hollander 2012.

<sup>25</sup> Bemer et al. 2012.

Anderzijds vinden ze dat de overheid een afweging moet maken tussen de kosten van veiligheidsmaatregelen en het nut ervan, en dat het maatschappelijk belang voor het individueel belang gaat. Compensatie op individueel of gemeenschapsniveau is dan wel nodig.

Opvallend is de bevinding dat wanneer burgers in de positie van bestuurder worden geplaatst, zij niet zouden investeren in de verdere vermindering van kleine risico's. Ook bij onvrijwillige risico's vinden burgers dat ze een eigen verantwoordelijkheid hebben om zich voor te bereiden, mits zij adequaat zijn voorgelicht. Ook hier is een tegenstrijdigheid zichtbaar: diezelfde burgers geven aan dat ze zich niet zullen voorbereiden en 'dus' verantwoordelijk zijn voor de consequenties, maar wel zullen proberen de overheid aan te spreken wanneer 'het misgaat'. Een andere bevinding die consistent naar voren komt is dat burgers vinden dat de overheid minder hoeft te investeren in preventie van kleine risico's zolang zij maar zorgt voor een goede schadevergoeding (dus zorg achteraf).<sup>26</sup>

### Burgers over de omgang met incidenten

Burgers vinden dat het doen van onderzoek, na het 'blussen van de brand' en de zorg voor slachtoffers, de belangrijkste actie voor de overheid is na een daadwerkelijk (ernstig) incident. Daarnaast hecht men aan een uiting van compassie met de slachtoffers van incidenten. Deze uiting van compassie moet dan wel in verhouding staan tot de ernst van het incident en het aantal slachtoffers.

De eerder benoemde tegenstrijdigheid in de opvattingen van burgers over regelgeving lijkt ook na incidenten zichtbaar: burgers vinden enerzijds dat de overheid (direct) maatregelen moet nemen om herhaling te voorkomen, zeker als ze emotioneel betrokken zijn. Anderzijds vinden burgers dat politici na een incident te snel roepen om (meer) regels.

Een andere tegenstrijdigheid is zichtbaar bij schadevergoeding na incidenten. Enerzijds vinden burgers dat slachtoffers een goede schadeloosstelling moeten krijgen, anderzijds vindt men dat er geen onderscheid moet zijn tussen slachtoffers van dagelijkse ongelukken en van grotere mediagenieke incidenten.

Burgers onderkennen tenslotte dat ze informatie over het incident via de media krijgen maar twijfelen aan de betrouwbaarheid ervan. Dit wijst erop dat de oriëntatie van het openbaar bestuur op mediaverslaggeving, door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) geformuleerd als 'medialogica'<sup>27</sup>, niet wordt afgedwongen door de samenleving.

### Samengevat

De opbrengst van de vier uitgevoerde onderzoeken is dat de Nederlandse burger meerdere gezichten heeft. Nederlandse burgers hebben een realistische kijk op aard en de relatieve omvang van risico's: vrijwel niemand denkt dat risico's kunnen worden uitgebannen en een grote meerderheid van hen heeft een realistische kijk op welke risico's groot en klein zijn.

<sup>26</sup> Crisislab 2014a.

<sup>27</sup> RMO 2003.

Waar het gaat om het te voeren risicobeleid is een tegenstrijdigheid zichtbaar. Aan de ene kant willen burgers wanneer zij 'als consument' mogen kiezen altijd meer veiligheid zonder daarvoor te willen betalen in de vorm van belastingen. Aan de andere kant blijkt dat dezelfde burgers, eenmaal geïnformeerd, zelf als bestuurder rationeel zouden besturen op basis van het algemeen belang en op basis van kosten-baten-analyses.

Ook na incidenten zijn dergelijke spagaten zichtbaar: burgers willen dat de overheid snel maatregelen neemt om herhaling te voorkomen, maar in de positie van bestuurder geplaatst zouden ze toch naar de samenhang in kosten en baten van deze maatregelen kijken. Evenzo wil men dat de overheid veel aandacht geeft aan slachtoffers maar zonder dat er ongelijkheid wordt gecreëerd met de behandeling van slachtoffers van 'gewone' ongevallen.

#### **Standaard enquêtes geven slechts een beperkt inzicht**

Een simpele vraagstelling zal simpele antwoorden uitlokken. Wie burgers informeert over de complexe werkelijkheid krijgt daarna veel genuanceerdere antwoorden. En wie burgers vraagt wat zij zouden beslissen als ze zelf bestuurder waren, hoort regelmatig een totaal ander besluit dan na een simpele bevraging naar voren komt waarin de burger antwoordt vanuit zijn 'consumenten' perspectief. De wijdverbreide opvatting dat burgers slecht kunnen omgaan met risico's is voor een groot deel gebaseerd op onderzoek dat vrij simpele vragen stelt.

Bestuurders die een beter inzicht willen hebben zullen daarom genuanceerder publieksonderzoek moeten houden, waarin de burger wordt uitgenodigd om een kwestie te bekijken vanuit het algemeen belang.

Resumerend kan er over een 'drietrapsraket' worden gesproken:

1. Burgers hebben wanneer ze in algemene termen over risico's bevestigd worden een voorkeur voor rationeel risicobeleid.
2. Wanneer burgers die (emotioneel) betrokken zijn bij een specifiek risico direct naar hun top-of-mind-mening wordt gevraagd, vertonen ze klassiek 'sinterklaas'-gedrag: ze vullen op hun verlanglijstje in dat risico's verkleind moeten worden en dat de kosten daarvoor door anderen gedragen moeten worden.
3. Beter geïnformeerd en in de positie van het bestuur gebracht zouden dezelfde burgers toch (weer) rationeel beslissen. Dat wil zeggen: gebaseerd op kosten-baten-afwegingen en met aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van mensen.

Een nadere toelichting op deze bevindingen is te vinden in het kennisdocument 'Burgers over risico's en incidenten'.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Ministerie van BZK 2014c.

# DEEL 2

## Drie bestuurlijke handelingsperspectieven

# Handelingsperspectief 1 voor omgaan met vrijwillige risico's

Aan zelfredzame en redelijke burgers wordt op tal van beleidsterreinen de ruimte gegeven. Risicobeleid behoeft geen uitzondering te zijn, ook daar kunnen burgers meer ruimte krijgen voor een eigen verantwoordelijkheid.

Een valkuil ligt hier op de loer, namelijk de veronderstelling dat de overheid als enige weet wat goed en verstandig is. Bestuurders kunnen echter vertrouwen op het gezonde verstand van burgers die vrijwillig risico's aangaan, waardoor bestuurders de reflex kunnen vermijden om verantwoordelijkheid onnodig over te nemen.

Burgers worden idealiter geïnformeerd over de verantwoordelijkheden zodat zij zelf, of in samenwerking met andere burgers, op basis van deze informatie kunnen beslissen of zij bereid zijn bepaalde vrijwillige risico's aan te gaan in hun leefomgeving.<sup>29</sup> De overheid kan behulpzaam zijn met praktische adviezen over de manier waarop burgers verstandig met risico's kunnen omgaan, maar daarbij is het wel een valkuil om de verantwoordelijkheid naar zich toe te trekken.

Tot slot begrijpen burgers dat ruimte nemen ook betekent dat ze verantwoordelijkheid moeten dragen voor de mogelijke gevolgen. In eerste aanleg valt de samenleving, wanneer het een keer 'misgaat', altijd terug op het reguliere sociale vangnet.

<sup>29</sup> Ministerie van BZK 2014b, pg. 18.

## Inleiding

Vrijwillige risico's zijn gekoppeld aan een zekere mate van autonomie, burgers kunnen immers zelf bepalen of zij bepaalde risico's willen lopen of aangaan. Deze autonomie over risico's wordt vanuit bestuur en overheid ook steeds meer van de burger verwacht, uitgesproken en versterkt. Bijvoorbeeld onder de noemer van 'zelfredzaamheid' waarmee (ook) op de eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt gewezen tijdens rampen en crises, of 'participatie' in het sociaal domein.

### Burgers over de omgang met vrijwillige risico's

In publieksonderzoek door TNS-NIPO in opdracht van het programma R&V is interactief met de burgers tot de volgende drie criteria gekomen die bepalen dat een risico als vrijwillig kan worden beschouwd:

- de aard, omvang en kans van het risico zijn bekend;
- het is (bij voorkeur door de overheid) duidelijk gemaakt dat mensen zelf de verantwoordelijkheid op zich nemen als ze dit risico aangaan;
- de risicodragende activiteit veroorzaakt geen nadelen voor anderen.

Een meer accurate definitie is beleidsmatig nauwelijks te bedenken zodat ook hier weer het kerninzicht geïllustreerd wordt dat burgers in meerderheid redelijk zijn.<sup>30</sup>

Het al eerder aangehaalde publieksonderzoek laat ook zien dat burgers zich bewust zijn van wat vrijwillige risico's zijn, en dat burgers niet verwachten dat de overheid hen beschermt tegen de gevolgen ervan.

### Anders omgaan met niet-commerciële burgerinitiatieven

De Nederlandse regelgeving kent geen onderscheid tussen bedrijfsmatige activiteiten en niet-commerciële burgerinitiatieven. Zodra een burger bepaalde activiteiten niet meer in eigen huis of tuin uitvoert maar in de openbare ruimte, gelden allerlei voorschriften, ongeacht de schaalgrootte van deze activiteiten. Het is echter de vraag of het altijd noodzakelijk of zelfs wenselijk is dat de overheid regulerend en handhavend optreedt bij deze niet-commerciële burgerinitiatieven. Wanneer burgers bijvoorbeeld besluiten om als vrijwilligers in een buurthuis kookactiviteiten te organiseren voor ouderen uit de buurt, dan kunnen die activiteiten in redelijkheid niet aan de eisen voor commerciële horeca voldoen, terwijl deze wettelijke eisen formeel wel van kracht zijn.

### Omgaan met burgerinitiatieven

In 2013 kwam in opdracht van het programma Burgerschap van het ministerie van BZK het rapport 'Regel die Burgerinitiatieven' uit. Het rapport laat zien dat binnen veel gemeenten burgerinitiatieven zijn gestart en ontwikkeld. Bijvoorbeeld het zelfbeheer van de openbare ruimte, het bouwen van speelplekken, het tijdelijk gebruik van leegstaande gebouwen of de organisatie van evenementen. Ondanks zorgen over de gemeentelijke aansprakelijkheid bij deze activiteiten, blijkt in de praktijk dat verschillende gemeenten hier moedig mee omgaan door ruimte aan burgerinitiatieven te geven via een gedoog- of adoptiestrategie.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Bemer et al. 2012.

<sup>31</sup> Verhijde & Bosman 2013.

### Aansprakelijkheid voor risico's die burgers bewust nemen?

Voor bestuurders ontstaat het dilemma hoe om te gaan met risico's die ontstaan doordat de overheid 'de ruimte laat en geeft' aan haar burgers. Burgers ontplooiën nu immers initiatieven die risico's kunnen veroorzaken. Enerzijds is de conventionele opvatting dat de overheid 'garant staat voor de veiligheid' van haar burgers, maar anderzijds wordt de samenleving vanuit de overheid meer en meer de ruimte gelaten waarbij wordt vertrouwd op zelfredzame en redelijke burgers. Juist dit loslaten kan vanuit de bestuurlijke perceptie als precair worden ervaren omdat burgers risico's kunnen veroorzaken waar de overheid op de een of andere manier verantwoordelijk voor gehouden zou kunnen worden.

Burgers die risico's nemen zijn zich bewust dat zij dan ook de verantwoordelijkheid dragen als het misgaat. De Nederlandse samenleving kent een op solidariteit gebaseerd sociaal vangnet voor iedereen die pech heeft. Op dat sociale vangnet heeft ook een bewuste risiconemer recht, maar vanuit de redenering dat eigen keuzen ook verantwoordelijkheid betekenen kan hij zich individueel, of in groepsverband, verzekeren voor meer compensatie bij schade of letsel.

Op dit moment brengt de vrees strafrechtelijk of civielrechtelijk aansprakelijk gesteld te worden overheden en maatschappelijke organisaties er regelmatig toe om teveel, of te gedetailleerde, veiligheidsvoorschriften in te voeren. Dit bleek bijvoorbeeld het geval te zijn in de jeugdzorg, een van de domeinen die onderzocht is door het programma R&V.<sup>32</sup> Vaak blijkt die vrees aansprakelijk gesteld te worden niet terecht en vooral gebaseerd te zijn op een te ruime interpretatie van de algemene zorgplicht vanuit bestuur en overheid. Die algemene zorgplicht wordt juridisch gezien echter begrensd door wettelijke regelingen per sector.

Jurisprudentie geeft overigens aan dat wanneer niet aan alle voorwaarden voor vrijwilligheid is voldaan, een bewuste risiconemer toch zijn schade succesvol kan verhalen op anderen. Zo is in het zogenaamde Jetblast-arrest de gemeente Sint Maarten aansprakelijk gehouden voor het letsel dat een bezoeker opliep bij een luchthaven nadat zij, ondanks algemeen geformuleerde waarschuwingborden, toch het strand nabij de luchthaven betrad en daar omver werd geblazen door de kracht van de straalmotoren van een vliegtuig.<sup>33</sup>

Dit bevestigt het belang om goed rekening te houden met de bovengenoemde drie factoren die een risico volgens burgers vrijwillig maken. Op locaties met een heel specifiek en goed bekend risico is het dus raadzaam om meer informatie te geven dan een algemene waarschuwing.

<sup>32</sup> Crisislab 2014b.

<sup>33</sup> Jetblast-arrest (HR 28-05-2004, NJ 2005, 105); Pape 2006.



# Handelingsperspectief 2 voor omgaan met onvrijwillige risico's

De kernopgave bij bestuurlijke besluitvorming over onvrijwillige risico's is dat deze besluitvorming wordt gebaseerd op het algemeen belang. Uiteindelijk zullen er risico's blijven bestaan en nieuwe risico's geïntroduceerd worden.

Wanneer bestuurders beslissen vanuit het algemeen belang verminderen ze tegelijk de kans op bestuurlijke fragmentatie.

Bestuurders kunnen een redelijke omgang met onvrijwillige risico's bevorderen door burgers zo direct en transparant mogelijk te betrekken bij de besluitvorming over de omgang met risico's die hen betreffen. Daarbij is een vereiste dat burgers duidelijk wordt gemaakt waarom er bepaalde risico's in hun leefomgeving zijn of komen, want alleen het kwantificeren van deze risico's om het veiligheidsniveau aan te geven, ter overtuiging of geruststelling, is niet genoeg. Onderdeel van die discussie is een gesprek over een eventuele compensatie met de direct betrokkenen. Een compensatie die in het algemeen het best op gemeenschapsniveau kan worden ingestoken.

Belangrijk is verder om duidelijk te zijn over de grenzen aan incidentbeheersing door de overheid. Het openbaar bestuur zal mensen daarnaast moeten blijven informeren over wat ze zelf als voorbereidingsmaatregelen kunnen treffen, wetende dat slechts een klein deel van de burgers dit ook daadwerkelijk doet.

## Inleiding

De samenleving kent vele risico's waarvoor eraan blootgestelde burgers niet vrijwillig kiezen zoals het vervoer van gevaarlijke stoffen of de aanwezigheid van grootschalige industrie in de nabijheid van woonomgevingen. Eigenlijk alle bedrijfsmatige activiteiten die worden ontplooid brengen voor derden onvrijwillige risico's met zich mee. Ook technologische innovaties brengen in het algemeen behalve nieuwe kansen ook nieuwe risico's met zich mee zoals de befaamde bestuurskundige Aaron Wildavsky in de jaren tachtig van de vorige eeuw al stelde.<sup>34</sup>

Een kernopgave voor de overheid is om de balans te vinden tussen de belangen van het beschermen van haar bevolking tegen onvrijwillige risico's enerzijds en de noodzaak van productie en innovatie om onze samenleving te kunnen laten functioneren anderzijds.

## Wetje 31 van Duco Stadig: Risico's zijn er altijd

*'Laat u niet te zeer van de wijs brengen als uw ambtenaar zegt dat ergens risico's aan verbonden zijn. Hij voelt het als zijn plicht u dat te zeggen, zodat hem later niet kan worden verweten dat hij u niet goed heeft geïnformeerd. Risico's - kansen op een ongunstige afloop - zijn er altijd en overal, dus gebruik uw gezonde verstand. Vraag dus aan uw ambtenaar hoe groot de kans is dat het onheil zich zal voordoen, of dat al vaak is gebeurd en wat in het ongunstigste geval de gevolgen zijn. Dit kan u helpen om een verstandige beslissing te nemen, vooral als u zich realiseert dat niets doen ook risico's oplevert.'*<sup>35</sup>

Daarom is het van belang dat als bestuurders worden geconfronteerd met besluitvorming over veiligheidsbeleid voor de onvermijdelijke onvrijwillige risico's in onze samenleving, zij op basis van het algemeen belang besluiten. Veel risicodragende activiteiten (zoals de chemische industrie) hebben immers een duidelijke maatschappelijke opbrengst en risicobeperking kan ook ten koste gaan van andere waarden.

## Burgers begrijpen de bestuurlijke opgave

Uit onder andere de publieksonderzoeken die door het programma R&V zijn geïnitieerd, blijkt dat burgers het vermogen bezitten om risico's vanuit een breder (maatschappelijk) perspectief te benaderen. Ze verwachten zelfs van de overheid dat deze bij besluiten over risico's recht doet aan de feitelijke omvang ervan en aan het maatschappelijk belang dat gediend is met de risicodragende activiteit.

Ook blijken burgers in meerderheid bereid om onvrijwillige risico's te accepteren. Niet alleen risico's als gevolg van een activiteit waar zij zelf voordeel van hebben, maar ook onvrijwillige risico's die een gevolg zijn van een activiteit die het algemeen belang dient, of risico's waarvan ze vinden dat die onvermijdelijk bij het leven horen.

<sup>34</sup> Wildavsky 1988.

<sup>35</sup> Stadig 2014, pg. 11.

### **Burgers over de aard van en omgang met onvrijwillige risico's**

Onvrijwillige risico's zijn risico's waarbij burgers voor hun gevoel afhankelijk zijn van collectieve beslissingen, ze ervaren zelf geen beslissingsbevoegdheid. De risico's kunnen hen daarom zomaar overkomen, zonder dat ze er invloed op hebben. Burgers vinden het niet alleen een taak voor de overheid om hen te informeren over onvrijwillige risico's, maar ook voor de risicoveroorzaker. Daarnaast vinden burgers dat als men benadeeld wordt door bepaalde onvrijwillige risico's, hiervoor een compensatie gerechtvaardigd is. Een harde grens tussen vrijwillige en onvrijwillige risico's lijkt lastig te trekken. Kennis en informatie blijken voor burgers bepalend te zijn om vast te stellen of zij worden blootgesteld aan een vrijwillig dan wel onvrijwillig risico. Met andere woorden: hoe meer ze weten over het risico en wat ze er zelf aan kunnen doen, des te meer zijn ze geneigd om het risico als vrijwillig te beschouwen.<sup>36</sup>

### **Risicocommunicatie is meer dan voorlichten over de omvang van een risico**

Acceptatie van onvrijwillige risico's gaat niet vanzelf. Het is in de eerste plaats noodzakelijk dat burgers op een voor hen transparante en herkenbare manier worden geïnformeerd over die risico's. In plaats van voornamelijk te wijzen op de geringe omvang van het desbetreffende risico helpt het om expliciet te bespreken waarom bepaalde burgers eraan worden blootgesteld, en waarom specifiek op die locatie het risico zich voordoet. De persuasieve communicatievorm die het openbaar bestuur tot voor kort vooral hanteerde, waarin het benadrukken van de veiligheid en veiligheidsvoorzieningen centraal staat, is vaak niet effectief. De realistische burger verwacht en vraagt meer dan een technische risicoanalyse die aantoont dat de kans op ongevallen of gevaren zeer klein is.

*In zijn advies 'Belichaming van de kundige overheid' schrijft de Rob: 'Puur symbolisch beleid wordt vroeg of laat doorzien door de burger en belast daarmee het vertrouwen in de kundige overheid'.<sup>37</sup>*

### **Ook andere waarden**

Vaak spelen ook andere waarden een rol in het aanvaarden van een risico, zoals rechtvaardigheid ('waarom wordt de één wel blootgesteld aan een risico en de ander niet?'), transparantie ('wie beslist er voor ons?'), wederkerigheid ('voor wat hoort wat') of vrijheid. De vraag waarom bepaalde risico's aanvaardbaar zijn kan daarom veel meer worden gevoerd in een dialoog tussen burgers en politiek. Het kan bestuurders helpen om deze waarden expliciet te benoemen en uit te dragen wanneer ze een integraal oordeel moeten nemen over deze nieuwe risico's in de leefomgeving van burgers.

*De VGS heeft als derde gouden tip: 'In een democratie bepaalt de samenleving uiteindelijk wat er moet gebeuren. Daarom is het noodzakelijk te onderzoeken wat uw burgers nu echt vinden dat hun gemeentebestuur moet doen, en dat kan iets anders zijn dan uit de politiek en de media naar voren komt.'<sup>38</sup>*

Opvallend is dus dat de burger geen enkel probleem heeft met relatief grote risico's in de auto, op de fiets of op het sportveld, maar met de hakken in het zand gaat als de overheid slechts 'technocratisch' naar

<sup>36</sup> Bemer et al. 2012, pg. 16.

<sup>37</sup> Rob 2012, pg. 64.

<sup>38</sup> VGS 2014.

de omvang van het risico kijkt en daarbij morele aspecten achterwege laat. De belangrijkste daarvan zijn: autonomie (hebben burgers keuzevrijheid of worden risico's opgelegd), billijkheid (eerlijke verdeling van lusten en lasten, denk aan de nationale aardgasbaten in relatie tot risico's van aardbevingen in Groningen) en verwijtbaarheid (doet de overheid of andere instituties waar ze voor staan en wat ze beloven). Als deze morele aspecten expliciet zijn meegenomen in de besluitvorming, en na discussie tussen burgers, politiek en risicoveroorzaker op draagvlak kunnen rekenen, worden de technische risicoanalyses veelal minder van belang.<sup>39</sup>

### **Risicobeleid op basis van dialoog en onderhandeling**

Een succesvol voorbeeld hiervan deed zich voor in de gemeente Alkmaar, waar bewoners indirect profijt hebben van de opslag van aardgas in hun leefomgeving door een buitenlands bedrijf. Ondanks het feit dat het ministerie van Economische Zaken had vastgesteld dat de gasopslag er binnen twee jaar zou komen, besloot de gemeente Alkmaar om mee te werken aan het project om compensaties voor haar bewoners te kunnen veiligstellen. In dialoog met de onderneming heeft de gemeente bewerkstelligd dat het hoofdkantoor van de onderneming naar Alkmaar verhuist, wat de werkgelegenheid bevordert, en dat omwonenden recht hebben op een onbeperkte schaderegeling. Een belangrijk neveneffect van deze onderhandeling was dat een aantal actie- en belangengroepen hun verzet staakten.

Deze benadering van het betrekken van andere waarden geeft ruimte voor een open discussie met de betrokken burgers over veiligheids- en compensatiemaatregelen. In het algemeen is dit primair een opgave voor de partij die het risico veroorzaakt.

### **Risicocompensatie als instrument**

Een belangrijk instrument uit de bestuurlijke gereedschapskist is risicocompensatie. Deze compensatie kan bijvoorbeeld worden verleend door de risicoveroorzaker, immers zij krijgt de 'lusten' van een risico-activiteit, bijvoorbeeld in de vorm van winst.

### **Windmolens**

Enkele energiebedrijven zijn voornemens om in een gedragscode vast te leggen dat, wanneer bijvoorbeeld een windmolenpark wordt ontwikkeld, zij een omgevingsfonds oprichten waarin per omwonende een bepaald bedrag wordt gestort. In de gemeente Houten heeft dit al geleid tot een zogenaamd duurzaamheidsfonds waarin de gemeente en een stroomleverancier rond de 50.000 euro hebben geïnvesteerd. Het duurzaamheidsfonds kan worden besteed aan projecten waarover inwoners van Houten kunnen meebeslissen.<sup>40</sup>

Risicocompensatie past bij de gedachtenlijn van burgers die heel goed een balans kunnen vinden tussen het 'garanderen' van veiligheid en andere waarden dan veiligheid. Risicocompensatie hoeft daarom niet

<sup>39</sup> Zie: M. van Eeten in Ministerie van BZK 2012a.

<sup>40</sup> ENCO z.j., Windpark Houten. Via: [www.eneco.nl](http://www.eneco.nl).

per se op individueel niveau te worden aangeboden maar kan heel goed dienen om andere waarden op gemeenschapsniveau te bevorderen 'in ruil voor' een (beperkte) vermindering van het individuele veiligheidsniveau.

Voor meer informatie over risicocompensatie zie het kennisdocument 'Burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid'.

#### Directe betrokkenheid van burgers bij risicobeleid

Burgers kunnen direct betrokken worden bij de vormgeving van veiligheidsbeleid. Hierbij is dan wel als spelregel belangrijk dat het voor alle betrokkenen duidelijk is dat er besloten zal worden op basis van het algemeen belang. Daarom moeten de in het beleidsproces participerende burgers ook worden uitgenodigd om de zaak te bekijken vanuit het algemeen belang.

#### Wetje 46 van Duco Stadig: Gaan kijken kost geld

*'Een dilemma voor de politicus / bestuurder. Een groep burgers, een buurt of een organisatie, nodigt u uit om zelf het probleem dat ze hebben in ogenschouw te komen nemen. U kunt bijna geen nee zeggen, hoewel u weet dat u eigenlijk niets voor ze kunt doen. Als u toch gaat, komt u armer terug dan u van plan was. Zo gaan de dingen. Maar ga dus niet té snel kijken'*<sup>41</sup>

Een goed voorbeeld van toepassing van deze spelregel zijn de zogeheten Alders-tafels die op wijkniveau vorm hebben gekregen. Bewoners uit de omgeving van Schiphol hebben daarmee directe zeggenschap over de beschermings- en compensatiemaatregelen die genomen moeten worden om de door de politiek gewenste groei van Schiphol mogelijk te maken.

*Bestuurder over burgers: 'Je moet burgers wel degelijk serieus nemen, maar dat betekent niet perse dat je meegaat in het verhaal dat burgers in eerste instantie aan je vertellen. Luister naar de klachten of angsten, maar probeer te objectiveren. Vraag door waar de zorgen precies over gaan en of er iets aan te doen valt.'*<sup>42</sup>

Verdergaande burgerparticipatie kan van meerwaarde zijn bij het afwegen van passende overheidsmaatregelen in het licht van andere waarden dan alleen veiligheid.

Zie voor een verdere verkenning naar manieren om burgers te betrekken het kennisdocument 'Burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid'.<sup>43</sup>

#### Risicovergelijking helpt

In diverse rapporten van onder meer de WRR en de Rob staat de aanbeveling aan de overheid om meer te doen met risicovergelijking.<sup>44</sup> Voor zowel bestuurders als burgers is het immers vaak lastig om risicocijfers te interpreteren. Een goed vergelijk van aard en omvang van een risico kan zowel de bestuurder helpen om afgewogen besluiten te nemen op basis van het algemeen belang, alsook de burgers in de samenleving om het risico in breder perspectief te plaatsen.

41 Stadig 2014, pg. 15.

42 J. van den Hout in Ministerie van BZK 2014a, pg. 65.

43 Ministerie van BZK 2014b.

44 WRR 2011; Rob 2012.

#### Amsterdamse metro

Een aantal jaar geleden zijn de veiligheidseisen voor metrotunnels verhoogd. Rond april 2012 bleek dat deze aanpassingen in nog niet alle tunnels doorgevoerd waren, zoals het geval was bij de Amsterdamse Oostlijn. Hierop adviseerde de gemeentelijke Dienst Milieu het Amsterdamse gemeentebestuur om deze metrotunnel voorlopig te sluiten. Wethouder Verkeer, Eric Wiebes, ging hier echter niet mee akkoord en gaf aan: '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 wethouder besluit om de tunnel niet te sluiten omdat deze, ondanks dat zij niet voldoet aan de wet, nog steeds de veiligste manier van reizen is.<sup>45</sup>

Deze vergelijking van aard en omvang is niet altijd eenvoudig. Zoals de nota van het ministerie van Infrastructuur en Milieu 'Bewust omgaan met veiligheid' stelt, doen eenvoudige uitspraken op basis van dit soort tabellen geen recht aan de complexiteit van zulke vergelijkingen.<sup>46</sup> In de bestuurlijke praktijk worden echter voortdurend afwegingen gemaakt tussen risico's die strikt wetenschappelijk gezien onvergelijkbaar zijn, maar waar toch een besluit over moet worden genomen binnen de beperkingen van een budget en vanuit een politieke context. Het fundament van deze vergelijkende beschouwing vormt de maatschappelijke kosten-en-baten analyse (mkba).

#### Vorbereiding op de onvermijdelijke incidenten

Onderzoek laat zien dat burgers zich (bijna) niet voorbereiden voor risico's waarvan de kans klein is dat ze werkelijkheid zullen worden.<sup>47</sup> Ook voor de overheid geldt dat zij zich onmogelijk kan voorbereiden op alle mogelijke risico's. Desondanks kunnen zich incidenten voordoen waarbij mensen gewond raken of overlijden. Expliciet communiceren over de grenzen van incidentbeheersing is daarom van belang. Hierdoor weten burgers wat zij van de overheid kunnen verwachten als incidenten zich voordoen.

*Bestuurder over burgers en verantwoordelijkheid: 'Zelfs als je normen hebt, en dat hebben we natuurlijk in het water (beleid), is dat abstract. Eigenlijk moet je vertellen: er blijft altijd een risico dat er iets met u misgaat. En je moet duidelijk maken dat de overheid nooit bedoeld heeft dat ze elk risico kan uitsluiten en dat het nooit mis gaat. Nee, er blijft altijd risico. Vanuit dat gesprek over normen en feitelijke risico's overgaan naar eigen verantwoordelijkheid om daarmee om te gaan.'*<sup>48</sup>

In 2009 heeft de minister van BZK de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijfsleven bij de voorbereiding op rampen en crises ook expliciet gemaakt onder de eerder genoemde noemer van zelfredzaamheid, uitmondend in de 'Denk Vooruit' campagnes.<sup>49</sup> Overigens dient de overheid dan wel rekening te houden met het feit dat maar een klein deel van de burgers ook daadwerkelijke voorbereidingsmaatregelen

45 Ministerie van BZK 2013 en Crisislab 2015.

46 HTK 2013-2014, 28 663 nr. 60.

47 Helsloot & Van 't Padje 2010.

48 M. van Haersma Buma in BZK 2014a, pg. 68.

49 Zie hiervoor: www.denkvooruit.nl.

treft. Het merendeel van de burgers kiest ervoor om die inspanning niet te verrichten gezien de in hun perceptie kleine kans dat het risico zich materialiseert. Een valkuil is de neiging van de overheid om als reactie daarop de verantwoordelijkheid tóch weer naar zich toe te trekken terwijl zij juist expliciet heeft onderkend dat zij alleen die verantwoordelijkheid niet kan dragen.

#### *De valkuil van bestuurlijke fragmentatie*

De Rob benoemde in zijn advies 'Belichaming van de kundige overheid' uit 2012 het gevaar van bestuurlijke fragmentatie. Hij definieert bestuurlijke fragmentatie als het verschijnsel dat overheden naar elkaar wijzen als het gaat om de verantwoordelijkheid nemen voor veiligheidsbeleid.

Het nadelige effect van bestuurlijke fragmentatie is tenminste drieledig:

- het kan het vertrouwen van de Nederlandse burger in het openbaar bestuur schaden als dé overheid niet met één mond spreekt;
- het veroorzaakt een druk op overheden om onafgewogen te besluiten over risicobeheersing hetgeen regelmatig leidt tot disproportionele veiligheidsmaatregelen;
- het belast de verhouding tussen lagere en hogere overheden en leidt daarmee tot meer 'bestuurlijke drukte'.

Zie voor een verdere verkenning van de oorzaken en gevolgen van bestuurlijke fragmentatie het kennisdocument 'Bestuurlijke fragmentatie'.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Ministerie van BZK 2014e.

# Handelingsperspectief 3 voor omgaan met incidenten

Als een incident plaatsvindt zullen bestuurders klaar moeten staan om te zorgen dat ‘de brand geblust wordt’ en dat noodzakelijke acute zorg wordt geleverd. Minstens zo belangrijk is dat zij als boegbeeld van het openbaar bestuur zichtbaar zijn voor de samenleving, helder communiceren over wat er wel en niet bekend is en richting geven aan de eerste emotionele reacties op een incident. Compassie en betrokkenheid wordt van hen verwacht.

De bestuurlijke opgave om zich te beperken tot het tonen van compassie, zonder daarbij beloften te doen, is in een gesprek met slachtoffers of hun familie allerm minst eenvoudig. Deze vaardigheid kan met vallen en opstaan in de praktijk worden opgedaan (op dit terrein is training van belang).

Het leidend handelingsperspectief voor bestuurders na de eerste acute fase van de incidentbestrijding is het consequent doorvoeren van de kern van de voorgaande handelingsperspectieven: in dialoog met de samenleving een beleidsreactie vormgeven na een gedegen afweging van kosten en baten.

Bij het onderzoek naar incidenten hoort er daarom ruimte te blijven voor het besef dat ondanks professionaliteit en goede bedoelingen, menselijke en technische fouten nooit uitgesloten kunnen worden en dat er misschien niet of nauwelijks maatregelen bestaan die deze risico's verder kunnen verkleinen op een proportionele manier. Het is dan wel belangrijk om de onderzoeksvragen zo te formuleren dat evaluerend onderzoek vooral naar de feiten en omstandigheden kijkt en nog geen aanbevelingen doet. Want bij het uitkomen van een evaluatie is het lastig om iets anders te zeggen dan dat de aanbevelingen uit het rapport worden overgenomen. Terwijl op dat moment eigenlijk nog niet te zeggen is of de aanbevolen maatregelen zullen helpen, of ze bijwerkingen hebben en of ze proportioneel zijn.

Wanneer separaat onderzoek naar verbetermogelijkheden laat zien dat bepaalde maatregelen toch noodzakelijk lijken, is het wenselijk direct vast te leggen dat deze nieuwe maatregelen verplicht onderwerp van evaluatie zijn na een bepaalde periode. Immers, regelmatig blijkt dat veiligheidsmaatregelen die initieel verstandig lijken na verloop van tijd, vanuit een actuele kosten- en batenafweging, geen continuering meer verdienen. Zonder een vooraf bepaald evaluatiemoment ligt het ter discussie stellen van bepaalde nieuwe veiligheidsmaatregelen vaak gevoelig omdat het etiket ‘voor de veiligheid’ al ‘geplakt’ is.

## Inleiding

*De VGS geeft als eerste gouden tip: ‘Tel tot tien na een incident of het publiek worden van een risico voordat u handelt, tijd helpt immers vaak de balans tussen emotie en ratio te herstellen.’<sup>51</sup>*

Het geven van vertrouwen, ruimte en inspraak aan burgers als beginselen voor de bestuurlijke omgang met risico's klinkt in theorie mooi, maar wat als het misgaat en incidenten zich toch voordoen?

## Incident

In een van de publieksonderzoeken is in interactie met burgers tot een volgende definitie van incidenten gekomen: ‘een negatieve gebeurtenis waarbij de impact op de maatschappij groot is’.

In de beleving van de burgers is er sprake van een incident als:

- er meerdere slachtoffers bij betrokken zijn;
- er sprake is van een ‘emotionele aansprekendheid’<sup>52</sup>;
- het zelden of eenmalig plaatsvindt;
- het plaatsvindt op een plek waar men zich veilig acht.<sup>53</sup>

Bestuurlijke besluitvorming direct na een incident is complex omdat deze plaats vindt in een situatie van onzekerheid, groot maatschappelijke belang en urgentie. Geconfronteerd met deze factoren blijkt een valkuil voor de overheid om te snel de verantwoordelijkheid op zich te nemen en vanuit dat verantwoordelijkheidsgevoel te snel te besluiten tot nieuwe veiligheidsmaatregelen, terwijl een onmiddellijke beleidsreactie niet is wat de samenleving vraagt.

Afpekkend gaat bestuurlijk handelen tijdens en na incidenten om besluiten over directe zorg, over het vertolken van de emoties van een geschokte samenleving, het richting geven aan het weer oppakken van de draad van het dagelijks leven. Daarna gaat het om zorgvuldig onderzoeken wat er gebeurd is, en pas in laatste instantie gaat het om het nemen van zorgvuldig afgewogen besluiten tot het al dan niet aanpassen van veiligheidsbeleid.

## Directe zorg

Incidenten vragen om directe actie als het gaat om aspecten als het ‘brand blussen’, de zorg voor slachtoffers en feitelijke communicatie op basis waarvan mensen zichzelf of anderen kunnen redden.

Juist in deze situaties is het raadzaam dat bestuurders durven te vertrouwen op de zelfredzaamheid van betrokkenen bij een incident. Praktijkvoorbeelden leren dat burgers in staat zijn om redzaam op te treden naar de slachtoffers in hun directe omgeving en ook behulpzaam kunnen zijn voor professionele hulp-

51 VGS 2014.

52 Dit is bijvoorbeeld het geval in het Tilburgse ‘zwembad-incident’ uit 2011 waarbij een baby overlijdt nadat er geluidsboxen van het plafond zijn gevallen.

53 Bemer et al. 2012, pg. 7.

verleners die tijdens een incident werkzaam zijn.<sup>54</sup> De boodschap van de overheid dat burgers tijdens incidenten een eigen verantwoordelijkheid hebben, om zichzelf en anderen te helpen omdat de overheid dat in allereerste instantie niet kan, ontmoet al jaren veel begrip. Dat is met name zichtbaar bij decentrale overheden en gemeenten op het terrein van de bevolkingszorg tijdens grootschalige incidenten. Zelfredzaam handelen en optreden door betrokken burgers is hier geformuleerd als een van de uitgangspunten in de herijking van het bevolkingszorgsbeleid van gemeenten tijdens (grootschalige) incidenten.<sup>55</sup>

#### **Burgers kunnen ook tijdens incidenten een eigen afweging over risico's maken**

Nadat in januari 2014 asbest vrijkwam bij een brand in Alkmaar heeft het gemeentebestuur gekozen voor een beleidsreactie waarin enerzijds transparant over risico's werd gecommuniceerd en anderzijds de beslissing over wel of niet thuis blijven aan de getroffen bewoners zelf werd overgelaten. In de lokale media werd hierover neutraal gerapporteerd:

**RTV-Noord-Holland, 24 januari 2014, ALKMAAR**

**Doordat de gemeente Alkmaar dubbele adviezen heeft gekregen, kunnen bewoners nu zelf beslissen of ze in hun huis willen blijven of elders willen slapen.**

Een medewerker van de GGZ stelt de mensen gerust dat ze geen kanker krijgen als ze een avondje thuis blijven. De bewoners uit het getroffen gebied kunnen kiezen of ze een hotelkamer in het Amrath-hotel willen, naar vrienden of bekenden gaan of thuis slapen. Als bewoners ervoor kiezen om naar huis te gaan is dat op eigen risico. 'We zitten met een dilemma. We weten het als overheid ook even niet en dan kun je dat maar beter open en eerlijk op tafel gooien' aldus burgemeester Bruinooge. De hoeveelheid asbest is boven de norm, maar volgens een arts kan dat niet op tegen de impact van een acute verhuizing voor een week. 'Als ik er zou wonen, zou ik er niet weggaa' stelt burgemeester Bruinooge. 'Het is zoals het is' is volgens verslaggeefster Roos Abelman een veelgehoorde reactie. Mensen willen thuis overleggen wat ze nu willen doen na alle informatie die ze van onder meer burgemeester Bruinooge hebben gekregen.<sup>56</sup>

#### **Compassie en duiding**

Na de directe zorg is vooral een reactie van compassie van belang, waarmee wordt bedoeld op het kunnen begrijpen en vertolken van de emoties die leven bij (in)direct betrokkenen. De beroemde bestuurskundige Karl Weick schreef dat incidenten het 'instorten van een wereldbeeld' betekenen.<sup>57</sup> In zo'n situatie hebben mensen behoefte aan bestuurders als boegbeeld van het openbaar bestuur die de emoties vertolkt maar tegelijkertijd ook het incident in een perspectief kan plaatsen en richting geeft om de draad van het dagelijks leven weer op te pakken.

Die boegbeeldfunctie wil niet zeggen dat de overheid zichzelf verantwoordelijk hoeft te voelen voor het ontstaan van het incident. Natuurlijk moet de overheid adequaat invulling geven aan haar rol als wetgever,

54 Zie bijvoorbeeld Helsloot & Van 't Padje 2010.

55 Commissie Bevolkingszorg op orde 2014.

56 RTV Noord- Holland (24 januari 2014). U krijgt geen kanker als u thuis blijft. Via: [www.rtvnh.nl](http://www.rtvnh.nl).

57 Weick 1993.

vergunningverlener of toezichthouder. De feitelijke en primaire verantwoordelijkheid voor het incident ligt echter uiteraard bij de veroorzaker.

*Bestuurderover het naar zich toe trekken van de verantwoordelijkheid: 'Dit is dus de interactie waar het fout gaat. Want zij [media] 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.'*<sup>58</sup>

Een valkuil is om in deze fase de focus van de media te zien als een graadmeter voor de wens van de Nederlandse bevolking. De focus van de media ligt immers al snel op zaken als bijvoorbeeld het achterhalen van schuldigen of het vertolken van de begrijpelijke heftige emoties van direct betrokkenen. Bijvoorbeeld de publieksonderzoeken die het programma R&V heeft uitgevoerd wijzen alle dat de wens van de burger is dat de overheidsreactie moet zijn 'compassie zonder meer'.

*Bestuurderover burgers en media: 'Burgers beseffen dat er fouten gemaakt kunnen worden en dat incidenten kunnen plaatsvinden. Daarmee heeft het voor hen een plek gekregen, maar dat is nog niet de plek die het in de politiek en in de media heeft gekregen. Want die zijn altijd op zoek naar wie verantwoordelijk is. Vanwege die afrekencultuur ga je in de media- en politieke arena dus anders om met incidenten dan dat burgers doen.'*<sup>59</sup>

Door de focus op wat de media rapporteren ontstaat ook regelmatig de misvatting dat er 'maatschappelijke onrust' dreigt als reactie op een incidenten. Feitelijk is er meestal alleen sprake van de behoefte van de samenleving om haar emoties te uiten en te delen. In dat proces verwacht de samenleving een zichtbaar en betrokken openbaar bestuur. Dat is echter beslist niet hetzelfde als een overheid die meteen de verantwoordelijkheid ervaart om toe te zeggen dat 'het nooit meer voor zal komen'.

#### **Maatschappelijke onrust?**

In 2013 baarde de burgemeester van de gemeente Apeldoorn volgens enkele (nationale) media 'opzien' door in zijn gemeente woonruimte beschikbaar te stellen voor Volkert van der G., de kort daarvoor vrijgekomen moordenaar van Pim Fortuyn. De veronderstelde maatschappelijke onrust die dit onder de lokale bevolking teweeg zou brengen bleef echter uit. De omwonenden bleken tot verrassing van de media al per brief op de hoogte gesteld door de burgemeester en waren niet 'onrustig' geworden. In verschillende media vertelden ze geen problemen te hebben met de komst van Volkert van der G. en begrip te hebben voor het beargumenteerde besluit van burgemeester Berends: 'Net als iedere Nederlander heeft ook Van der G. recht op een woning'. In dit voorbeeld is overigens ook de valkuil van bestuurlijke fragmentatie vermeden.

Zie voor een verdere verkenning naar het thema maatschappelijke 'onrust' het kennisdocument 'Ongerust over onrust'.<sup>60</sup>

58 A. Jorritsma in Ministerie van BZK 2013, pg. 22-24.

59 C. Noom in een ongepubliceerd verslag van de paneldiscussie Burger en risico, ministerie van BZK, 30 mei 2013.

60 Ministerie van BZK 2014d.

### Zorgvuldig onderzoek en verantwoording

Gedegen onderzoek naar de oorzaak van een incident is uitermate belangrijk zowel om te kunnen komen tot een evaluatie van bestaande veiligheidsmaatregelen als omdat dit, zo blijkt bijvoorbeeld uit de publieks-onderzoeken van het programma R&V, een nadrukkelijke verwachting is van de Nederlandse burger.

Op voorhand moet echter duidelijk zijn dat het doen van onderzoek naar een incident niet moet worden gezien als een opstap voor onvermijdelijke (drastische) extra veiligheidsmaatregelen.

*Bestuurdersover (te) snel nieuw veiligheidsbeleid: 'De burgers zijn over het algemeen rationeel moreel. Er wordt een uitzondering gemaakt voor het acute moment van de crisis. Dan verdwijnt die rationaliteit even en dan worden er wel strenge maatregelen verwacht en dan kom je als bestuurder natuurlijk wel in die verleiding, maar na twee, drie dagen of na een week dan waait dat wel over en als je dan als bestuurder jezelf verlost uit die geestelijke gevangenis dat de burger dit van je vraagt, ben je een heel eind.'*<sup>61</sup>

'Ik ben me er van bewust dat onder de grote druk waaronder bestuurders soms komen te staan, het niet altijd eenvoudig is om de noodzakelijke nuchterheid ten aanzien van risico's te bewaren. Zeker niet als er slachtoffers te betreuen zijn'.<sup>62</sup>

Grote incidenten hebben in het verleden bijna altijd geleid tot een snel besluit om (veiligheids) maatregelen te nemen of toezicht te intensiveren, om zo herhaling van het incident te voorkomen. Door in dit stadium de toezegging op extra veiligheidsmaatregelen open te laten voor discussie en nadrukkelijk te wachten op duidelijkheid over oorzaken, verantwoordelijkheden en de werking van het huidige beleid, wordt een overreactie vanuit bestuurders, bijvoorbeeld uit angst voor politieke of bestuurlijke gevolgen, zoveel mogelijk beperkt.

Mede hierom is bij onderzoek direct na een incident van belang dat altijd eerst de feiten worden onderzocht. Niet alleen de oorzaken van het incident zelf maar ook de bredere context waaruit blijkt of er sprake is van een structureel probleem of juist niet. Aanbevelingen omtrent extra veiligheidsmaatregelen kunnen in deze analysefase beter achterwege blijven en dienen daarom geen deel te zijn van de onderzoeksopdracht.

*Bestuurder over omgaan met incidenten: 'We moeten een stijfgevoel vinden waarin je niet omdat je je betrokkenheid wilt tonen, met het proces aan de loop gaat. Dat is wat heel vaak gebeurt, dat mensen dus eigenlijk denken van ik moet hier nu tonen hoe erg ik dit wel vind en dus ga ik nu praten over maatregelen die wij moeten treffen. Of ze zeggen een zinnetje dat ik helaas ook zelf wel eens in mijn mond heb genomen: 'de onderste steen moet hier boven' Dat suggereert dat er een onderste steen is en dat er ergens iets ligt wat je niet zo maar aan de oppervlakte krijgt en wat dus waarschijnlijk ook niet deugt.'*<sup>63</sup>

Geheel los van onderzoek naar de oorzaken van een incident kan een strafrechtelijk onderzoek worden gestart als blijkt dat er sprake was van nalatigheid of opzet. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor dat onderzoek, dat echter niet in de plaats komt van de bestuurlijke verantwoordelijkheid om verantwoording af te leggen voor het eigen beleid.

61 E. Gerritsen in Ministerie van BZK 2014a, pg. 22.

62 J. Remkes in Provincie Noord-Holland 2013, pg. 5.

63 J. Wallage in Ministerie van BZK 2014, pg. 42.

### Zorgvuldige afweging van eventueel aanvullend veiligheidsbeleid

Nadat de oorzaak van een incident bekend is, is een geheel nieuwe afweging nodig om te bepalen of aanvullende veiligheidsmaatregelen redelijk zijn. Wanneer bestuurders te snel toezeggingen doen bestaat de kans dat zij een basis leggen voor disproportioneel veiligheidsbeleid (risico-regelreflex).

#### Treinongeval

Een goed onderzocht buitenlands voorbeeld van veiligheidsmaatregelen na een incident speelde zich af in Engeland. Na een groot treinongeluk in 1999 zei de Minister for Transport tijdens een BBC-interview op de plaats van het ongeluk, dat veiligheid de hoogste prioriteit had en dat de kosten daarbij geen beletsel mochten zijn. Die uitspraak leidde tot 5 miljard pond aan investeringen met een spectaculair ongunstige verhouding tussen kosten en baten. Een van die investeringen, het Train Protection and Warning System (TPWS), is onderzocht door prof. Andrew Evans. TPWS, een systeem om treinen automatisch af te remmen die te snel of door rood sein rijden, werd versneld ingevoerd na het ongeluk in kwestie (Ladbroke Grove, 31 doden). Het systeem kostte 510 miljoen pond en zou naar verwachting twee levens per jaar sparen. Evans toont aan dat 90% van dit veiligheidsrendement had kunnen worden behaald met slechts een derde van de uitgaven.<sup>64</sup>

Een interventie kan als proportioneel worden beschouwd wanneer de baten van de activiteit en de feitelijk bereikte risicovermindering evident opwegen tegen de kosten en mogelijke maatschappelijke bijwerkingen. Proportionaliteit is geen absoluut begrip, maar in ieder geval speelt de verhouding tussen materiële en immateriële kosten en baten daarbij een rol. Goed bestuur streeft ernaar dat die verhouding niet opvallend afwijkt van interventies om andere risico's te verminderen, en om de eventuele keuze voor hogere investeringen of strengere regelgeving te motiveren.

#### Proportionele afweging na tbs-incidenten

Incidenten met tbs-ers die tijdens proefverlof misdaden hebben begaan hebben na zorgvuldige analyse en afweging niet geleid tot de in de media gevraagde afschaffing van het tbs-systeem. Minister van Justitie Donner heeft in het parlement en de media consequent uitgelegd dat ondanks de onvermijdelijkheid van incidenten een tbs-systeem met verlofregeling vanuit het algemeen maatschappelijk belang het beste systeem.

64 Evans 2005.

# Literatuurlijst

Bemer, E., S. Mulder & D. Verhue (2012). *Burgers over Risico's en Verantwoordelijkheden*. Amsterdam: TNS NIPO.

Burgess, A. & D. Macrae (2012). An Experimental Offensive against the Mishandling of Risk in Society: Reflecting on the Pioneering Work of the Risk Regulation Advisory Council in the UK. *European Journal of Risk Regulation*, 3(20), 343-351.

Crisislab (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Den Haag: Boom Lemma.

Crisislab (2014a). *Risico's en gevaren in de Drechtsteden. Hoe kijken inwoners er tegen aan?* Crisislab.

Crisislab (2014b). *Risico's en incidenten in de jeugdzorg. Hoe kijken burgers daartegen aan?* Crisislab.

Commissie Bevolkingszorg op orde (2014). *Bevolkingszorg op orde 2.0: eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak*. Den Haag: Veiligheidsberaad.

ENECO (z.j.). *Windpark Houten*. Via: [www.eneco.nl](http://www.eneco.nl)

Evans, A.W. (2005). Railway risks, safety values and safety costs. *Transport, part of the Proceedings of the Institution of Civil Engineers*, 158 (TR1), 3-9.

Helsloot, I. (2012). *Veiligheid als (bij)product. Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers*. Oratie Radboud Universiteit Nijmegen.

Helsloot, I. & B. van 't Padje (2010). *Zelfredzaamheid: concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*. Den Haag: Boom Lemma.

Hollander, G. de (2012). *Samenleven met risico's in de leefomgeving*. In: B. Ale., E. Muller en A. Ronner (red.). *Risico; Risico en risicomangement in Nederland*. Deventer: Kluwer.

Ministerie van BZK (2012a). *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2012b). *Dialogen risico's en verantwoordelijkheden, zestien bijeenkomsten met partijen in het risicolandschap*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2013). *Bundel: Dag van de Dilemma's en oplossingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2014a). *Werkconferentie: Risico's en bestuur op maat*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



Ministerie van BZK (2014b). Kennisdocument Burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2014c). Kennisdocument Burgers over risico's en incidenten. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2014d). Kennisdocument Ongerust over onrust. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2014e). Kennisdocument Bestuurlijke fragmentatie. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Pape, S.B. (2006). De betekenis van het Jetblast-arrest voor de waarschuwing in het productaansprakelijkheidsrecht. *Nederland Tijdschrift voor Burgerlijk Recht*, (56), 374-382.

Provincie Noord-Holland (2013). Naar een nuchtere kijk op risico's. Haarlem: Provincie Noord-Holland.

Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur (Rli) (2014). Risico's gewaardeerd. Naar een transparant en adaptief risicobeleid. Rli.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2003). Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Den Haag: RMO.

Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) (2012). Belichaming van de kundige overheid: over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding. Den Haag: Rob.

Regeerakkoord VVD-PvdA (2012), *Bruggen slaan*. Via: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

RTV Noord- Holland (24 januari 2014). U krijgt geen kanker als u thuis blijft. Via: [www.rtvnh.nl](http://www.rtvnh.nl).

Sociaal Cultureel Planbureau (2014). Burgerperspectieven 2014 / 2 Continu onderzoek burgerperspectieven (COB). Den Haag: SCP.

Sociaal Cultureel Planbureau (2012). Waar voor ons belastinggeld? Den Haag: SCP.

Stadig, D. (2014). De wetjes van Duco. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236(4799), 280-285.

Starr, C. (1969). Social Benefit versus Technological Risk. *Science*, 165(3899), 1232-1238.

Trommel, W. (2009). Gulzig bestuur. Oratie VU: Amsterdam

Verhijde, M. & M. Bosman (2013). Regel die burgerinitiatieven: Hoe gemeenten en maatschappelijke initiatieven in de openbare ruimte en publiek toegankelijke gebouwen omgaan met aansprakelijkheid. Via: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Vereniging van Gemeentesecretarissen (VNS) (2014). Tien gouden regels voor de gemeentesecretaris. Den Haag: VGS.

Weick, K.E. (1993). The Collapse of Sensemaking. *Organizations: The Mann Gulch Disaster Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628-652.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). Evenwichtskunst: over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2012). Vertrouwen in Burgers. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wildavsky, A. (1988). Searching for Safety. Transaction Publishers.

# Bijlage: Achtergrond van dit document

## Tool box

Proportioneel, consistent en transparant omgaan met risico's en incidenten schept ruimte voor maatschappelijk initiatief, participatie en innovatie, vermindert de regeldruk en versterkt het realisme in de verwachtingen van de overheid. Dit document is onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden.

De tool box omvat een aantal praktische handreikingen voor bestuurders en topambtenaren, en kennisdocumenten die onderliggend onderzoek op een compacte manier samenvatten. De tool box is op 22 januari 2015 door minister Plasterk (BZK) aangeboden aan de bestuurlijke koepels VNG, IPO en UvW. Het geheel is ontwikkeld door het programma Risico's en verantwoordelijkheden, dat van 2011-2014 een groot aantal agenderende dialogen heeft georganiseerd, (publieks)onderzoek heeft gedaan en inzichten van bestuurders en topambtenaren en wetenschappers heeft verzameld.

## Handreikingen in de tool box

### *Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden*

Deze handreiking vat alle inzichten en aanbevelingen samen die programma R&V verzameld en ontwikkeld heeft voor toepassing bij bestuurlijke dilemma's rond risico's en incidenten.

### *Bestuurlijk balanceren met risico's en incidenten in de jeugdzorg*

Deze handreiking geeft specifieke inzichten en aanbevelingen ontwikkeld door het programma R&V voor de omgang met risico's en incidenten in de jeugdzorg.

## Kennisdocumenten in de tool box

### *Burgers over risico's en incidenten*

Dit kennisdocument vat de bevindingen samen van de publieksonderzoeken die programma R&V in 2012-2014 heeft laten uitvoeren. Een van de hoofdlijnen is dat burgers nuchterder tegenover risico's staan dan vaak verondersteld wordt.

### *Ongerust over onrust*

Dit kennisdocument geeft inzicht in de verschillende maatschappelijke reacties op incidenten. Een van de hoofdlijnen is dat de behoefte van de samenleving om over een incident te spreken vaak onterecht wordt aangezien voor een dreigende maatschappelijke verstoring.

### *Burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid*

Dit kennisdocument vat inzichten samen over de mogelijkheden om burgers bij veiligheidsbeleid te betrekken. Een van de hoofdlijnen is dat het structureel en vroegtijdig betrekken van burgers kan helpen om redelijk veiligheidsbeleid vorm te geven.

### *Bestuurlijke fragmentatie*

Dit kennisdocument gaat specifiek in op het door het Rob benoemde verschijnsel van fragmentatie van het openbaar bestuur. Een van de hoofdlijnen is dat het opereren als één overheid kan helpen de risico-regelreflex te beheersen.

## **Programma Risico's en verantwoordelijkheden**

Het programma Risico's en verantwoordelijkheden (R&V) werkte van 2011-2014 vanuit BZK aan het omgaan met de valkuil van bestuurlijke overreactie op risico's en incidenten. Aanvankelijk lag het accent op het onderzoeken en agenderen van de risico-regelreflex in het fysieke domein. De term risico-regelreflex is geïntroduceerd door het programma en uitgebreid onderzocht, ook wat betreft de aanjagende en de dempende krachten er omheen. Vanaf 2013 is de focus verbreed naar de decentrale bestuurspraktijk, met bijzondere aandacht voor de jeugdzorg. Inzichten zijn ontwikkeld met behulp van een groot aantal dialogen met bestuurders, ambtenaren en wetenschappers, drie speciaal geschreven rapporten van adviesraden en eigen onderzoek.

Het programma heeft brede aansluiting gevonden bij ministeries, provincies en gemeenten en daarnaast bij geïnteresseerde wetenschappers, volksvertegenwoordigers en journalisten. Verder is begonnen met het uitdragen van de inzichten aan vooral bestuurders en ambtenaren, deels via de beroepsverenigingen. Internationaal staat dit onderwerp eveneens in de belangstelling. Het programma heeft zijn groeiende inzichten wetenschappelijk getoetst in bijeenkomsten met internationaal vooraanstaande wetenschappers en door publicaties in gereviewde tijdschriften. Enkele van de meest opvallende publicaties:

### *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*

Dit boek beschrijft het publieke debat over 27 gevallen van een risico of incident waar het rijk of een gemeente mee te maken kreeg. Ook benoemt het de krachten die de risico-regelreflex aanjagen respectievelijk dempen. Uitgave Boom Lemma, 2015.

### *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*

Deze bundel bevat essays over o.a. ontwikkeling, aard en omvang van disproportioneel veiligheidsbeleid; interdepartementale verschillen in het risicobeleid; analyse van discours in media en politiek na treinongeval; waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien, en daarnaast vier uitgebreid geanalyseerde casus. Uitgave BZK, 2012.

### *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*

Dit boek bevat essays van Alex Brenninkmeijer, Margo Trappenburg, Marc Chavannes, Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens, Michel van Eeten, Ferdinand Mertens, Ira Helsloot, Jan van Tol en drie buitenlandse auteurs, en daarnaast een analyse van 15 praktijkgevallen. Uitgave Boom Lemma, 2011.

## Colofon

### Redactie

Jan van Tol, programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden  
Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen  
Michiel In 't Veld, onderzoeker bij Crisislab

### Op een concept van deze handreiking is gereflecteerd door de volgende bestuurders:


Piet Bruinooge, burgemeester van de gemeente Alkmaar  
Johan van den Hout, gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant  
Annemarie Jorritsma, burgemeester van de gemeente Almere  
Hetty Klavers, dijkgraaf Zuiderzeeland  
Jan Mans, oud-burgemeester van de gemeente Enschede  
Johan Remkes, Commissaris van de Koning provincie Noord-Holland  
Duco Stadig, voormalig wethouder van de gemeente Amsterdam  
Jacques Wallage, voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur

### Foto omslag

Najib Nafid

### Illustratie titelpagina

Sebe Emmelot



Een van de kerntaken voor de overheid is om te zorgen voor bescherming tegen veiligheidsrisico's, maar tot hoe ver moet die taak gaan? Daar zijn geen algemene antwoorden op. Het zijn vragen die per beleids-terrein en per situatie bepaald worden, maar daarbij is het belangrijk om de proportionaliteit te bewaken. Juist in de omgang met acute risico's en incidenten blijkt de druk groot om hoe dan ook maatregelen te nemen in de vorm van nieuwe regelgeving, hogere normstelling, meer toezicht of extra voorzieningen.

Die grote druk als gevolg van de risico-regelreflex maakt proportioneel omgaan met risico's en incidenten een van de uitdagendste bestuurlijke opgaven. Wanneer daarin een goede balans wordt gevonden ontstaat meer ruimte voor maatschappelijk initiatief, participatie en innovatie. Zo'n goede balans vermindert ook de regeldruk en versterkt het realisme in de verwachtingen van de overheid.

Dit document is onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
DGBK/ APS/ Publieke Sector  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Januari 2015 | B-26339