

# De risico-regelreflex in het openbaar bestuur

Op 13 april jl. vond in de Academie voor Wetgeving een besloten symposium plaats over 'de risico-regelreflex in het openbaar bestuur'.<sup>1</sup> Een rijke optelsom van bestuurlijke, wetenschappelijke en ambtelijke ervaring onder de sprekers en deelnemers leidde tot boeiende discussies. Minister Donner ontving het eerste exemplaar van een nieuw boek over de risico-regelreflex en zette uiteen welke plannen hij heeft met dit onderwerp.

## De aanleiding

13 april markeerde zowel een eind- als een startpunt. Het was het eindpunt van het traject dat leidde tot Dag van het Risico in 2010, de eerste bijeenkomst waarin de risico-regelreflex centraal stond en waar deze term werd geïntroduceerd. Hierover verscheen recent bij uitgeverij Boom Lemma, medeorganisator van het symposium, de bundel *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*.<sup>2</sup> Het was een startpunt voor het programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' dat moet leiden tot een nieuwe kabinetsvisie op dit thema. Het middagsymposium beoogde een introductie op het boek en een verdere verdieping van het thema te bereiken. Staatsraad Gerard Roes hield een keur aan eminente sprekers scherp.

## De risico-regelreflex

Het begrip 'risico-regelreflex' betreft het automatisme om maatregelen opeen te stapelen ter voorkoming van een mogelijk risico, al dan niet naar aanleiding van een incident. Een bijkomend verschijnsel is dat de verantwoordelijkheid voor het afwenden of compenseren van risico's vaak als vanzelfsprekend bij de overheid terecht komt.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Georganiseerd door Boom Lemma, Academie voor Wetgeving, VU Amsterdam en het ministerie van BZK in het kader van het programma Risico's en verantwoordelijkheden.

<sup>2</sup> <http://www.boomlemma.nl/criminologie-veiligheid/catalogus/veiligheid-boven-alles-1#>

<sup>3</sup> Voorlopige definitie volgens programma Risico's en verantwoordelijkheden. De term 'risico-regelreflex' komt uit het essay van Margo Trappenburg in *Veiligheid boven alles?*, dat eerder in verkorte vorm verscheen in NRC Handelsblad van 15 mei 2010.

Minister Donner gaf een klein voorbeeld dat illustreert hoe de risico-regelreflex in werking kan treden. Naar aanleiding van twee schoolmeisjes die kwijt waren geraakt bij een excursie in Parijs analyseerde de NRC het risico van kwijtraken, en concludeerde: de begeleiding van excursies is een eigen verantwoordelijkheid van de school en hoe de begeleiding er uitziet is niet wettelijk vastgelegd. De implicatie hiervan is dat die begeleiding eigenlijk wettelijk geregeld zou moeten worden. Naast dit onschuldige voorbeeld zijn er natuurlijk legio gevallen van opeengestapelde maatregelen, met nadelen die uiteenlopen van hoge kosten voor de samenleving, inefficiënte inzet van overheidsmiddelen en een laag feitelijk veiligheidsrendement tot belemmering van technologische innovatie.

*“We scheppen steeds meer nieuwe zekerheden en uiteindelijk wordt alles en iedereen daar ondergeschikt aan gemaakt: vrijheid, en soms zelfs medemenselijkheid”*

*(minister Donner)*

De minister schetste nog een ander nadeel van onze obsessie met veiligheid: “Hoe meer zekerheden we hebben, des te onzekerder voelt het bestaan, des te meer nieuwe zekerheden scheppen we. En zo gaat ons denken met ons doen aan de haal in een consequent doorredeneren. Uiteindelijk wordt alles en iedereen daar dan ondergeschikt aan gemaakt: vrijheid, en soms zelfs medemenselijkheid. Want wantrouwen is de moeder der veiligheid, is er gezegd. En we wisselen vaak vrijheid in voor iets meer zekerheid.”

#### **Enkele symptomen van de risico-regelreflex**

- Bestuurders belijden het recht op een risicoloos bestaan
- Neurose rond risico's
- Veel media-aandacht voor risico's en incidenten
- Na een incident moet de schuldige worden gevonden
- De uitspraak 'Dit mag nooit meer gebeuren'
- Simplificatie van het debat
- Symbolische maatregelen

#### **Belemmerende overtuigingen**

Het probleem van de risico-regelreflex wordt breed herkend, maar waarom blijft het toch voortbestaan? Het boek besteedt veel aandacht aan de symptomen (zie kader), en zoekt het antwoord bij zogenaamde belemmerende overtuigingen. Dit zijn onuitgesproken, impliciete overtuigingen die invloed lijken te hebben op niet alleen burgers, maar ook professionals binnen de overheid, de wetenschap, de politiek en de media. Tijdens het symposium liepen enkele van deze belemmerende overtuigingen als rode draden door de discussies.

#### **Belemmerende overtuigingen**

Een aantal belemmerende overtuigingen houden ons gevangen in de risico-regelreflex. Weinig mensen zullen deze overtuigingen willen onderschrijven, maar in de reactie op risico's en incidenten gedragen velen van ons zich er toch naar:

- We hoeven risico's niet te accepteren
- Ieder ongeluk had voorkomen kunnen worden
- Veiligheid is een morele kwestie
- De overheid knapt het wel op
- Regels zijn het antwoord
- Veiligheid gaat boven alles

Rechtsfilosoof en schrijver Marjolijn Februari ging bijvoorbeeld in op de belemmerende overtuiging “Veiligheid is een morele kwestie”. Ze wees erop dat we noodlottige gebeurtenissen tegenwoordig duiden in termen van rechtvaardigheid. Daar komt het mechanisme uit voort om te zoeken naar slachtoffers en naar schuldigen, en dat je probeert die rechtvaardigheid weer te herstellen. Er is een verschuiving gekomen naar het morele domein. De conclusie is dat je heel terdege zult moeten kijken naar ons denken over moraal, voordat je ook maar iets zult kunnen gaan veranderen in het onevenredige veiligheidsdenken.

Veel bijdragen gingen in op de belemmerende overtuiging “Regels zijn het antwoord”. Zo sprak Gert-Jan Veerman (hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit Universiteit Maastricht): ‘Wij mensen leven in een moeilijk grijpbare wereld, wij zijn bang. Om greep daarop te krijgen verzinnen wij verhalen, al dan niet religieuze, en maken wij onderling regels. De onzekerheden van burgers legitimeert bestuurders om beleid te voeren, om de angst en de maatschappelijke onrust te



kanaliseren en soms zelfs te exploiteren. Zij zijn daarbij ook dol op wetten want wetten zijn het zichtbare product van daadkracht.' Ira Helsloot stond stil bij de geringe wetenschappelijke en politieke aandacht voor de kosten en baten van nieuwe regels. Volgens Michel van Eeten (hoogleraar bestuurskunde TU Delft) wordt er niet gevraagd om aan te tonen dat nieuwe regels daadwerkelijk iets oplossen. Elke eerstejaars bestuurskunde leert dat niets doen vaak beter is dan iets doen, maar 'in de realiteit van het openbaar bestuur is dat niet echt een levensvatbare waarheid'.

*“Er wordt een soort rad van onveiligheid aan de gang gehouden waarvan niemand precies weet wie er voortdurend de olie ingooit”*

*(Marjolijn Februari)*

Benno Baksteen (voorzitter Adviescollege burgerluchtvaart Degas) sprak van een vicieuze cirkel van publieke emoties en percepties, die politici aanzet tot actie. Deze kan niet doorbroken worden bij de media maar alleen bij de politici zelf, mits ze daar een handvat voor krijgen. Februari zei het als volgt: “Wat mij in dat hele mechanisme fascineert, is dat de ambtenaren zeggen: het komt door de politici. En de politici zeggen: het komt door de media. En de media zeggen: het komt door de lezers. En de lezers zeggen: het komt door de overheid. Je draait in een soort kring rond. Het allerinteressantste daarvan is dat het eigenlijk allemaal diezelfde mensen zijn. Want die politieagenten op het strand van Hoek van Holland stonden daar niet alleen als politieagent. Ze waren gewoon doodsbang. Dat zijn precies dezelfde mensen die later de krant weer lezen en dan dingen verwachten. Er wordt een soort rad van onveiligheid aan de gang gehouden waarvan niemand precies weet wie er voortdurend de olie ingooit.”

### **Incidenten**

Veel sprekers en deelnemers gingen in op het omgaan met incidenten. Jacques Wallage (voorzitter Raad voor openbaar bestuur) wees op een merkwaardige vermenigving van staats- en strafrecht. Uit het strafrecht is de redenering binnengeslopen dat als iets erg fout gaat, iemand schuldig moet zijn en gestraft moet worden. Dat draagt bij aan een klimaat waarin we onvoldoende nuchter leren omgaan met het onwrikbare gegeven dat er, terwijl er veel goed kan gaan, af en toe ook wel eens iets afschuwelijk misgaat. Leren is dus belangrijker dan straffen. André Knottnerus (voorzitter Gezondheidsraad, per 1 mei voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) hield ons vervolgens voor: om te kunnen leren is evaluatie nodig, en dat moet geloofwaardig, dus gedegen en onafhankelijk gebeuren. Maar willen de verantwoordelijken wel echt geëvalueerd worden? Want er kunnen pijnlijke zaken naar voren komen. Bij goed leiderschap hoort dat je laat zien dat je zo'n evaluatie juist wilt en waar nodig zelf initieert.

De minister stelde dat het een groot goed zou zijn als we een denkpauze konden inlassen na een groot incident. CDA-Kamerlid Çörüz beaamde dat, maar wees op de verwachting van mensen dat de politiek direct antwoorden geeft. Volgens Duco Stadij (Nationaal programma Herbestemming) zit het mechanisme waardoor politici dingen gaan zeggen (waar ze soms later zelfs spijt van hebben) vooral in de druk vanuit de media. Klaas Dekker (voorzitter Landelijk Overleg Coördinerend Gemeentesecretarissen van de 25 veiligheidsregio's) riep op tot minder prominente nationale inbreng in de eerste fase na een incident. Want elk incident gebeurt lokaal. Dus de communicatie zou in de eerste fase gericht moeten zijn op troost, op burgervader- of burgermoederschap. En pas in de tweede fase zou men na moeten denken over wat de dingen zijn die we daar in de concrete uitvoeringspraktijk van kunnen leren. Tjibbe Joustra (voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid) vertelde over het niet eens zo verre verleden, waarin de Tweede Kamer aanmerkelijk terughoudender was in de eerste fase van

“Elk incident gebeurt lokaal. Dus de communicatie zou in de eerste fase gericht moeten zijn op troost, op burgervader- of burgermoederschap”

(Klaas Dekker)



crisisbestrijding. Tijdens veterinaire crises zoals varkenspest en mond- en klauwzeer vond de Kamercommissie een kort debat over de stand van zaken genoeg, en kwamen de vele vragen pas nadat de crisis voldoende onder controle was gebracht.

#### Risico's en onzekerheid

Voormalig minister Hirsch Ballin noemde twee mogelijke reacties op het feit dat er in februari in Utrecht een moord is gepleegd. De ene is: er moet een minimumstraf voor moord komen. De andere is: dit was de eerste moord in Utrecht sinds 2008, wat vrij bijzonder is voor een stad met 311.000 inwoners. Baksteen pleitte ervoor dat de overheid van tevoren zegt welke risico's als acceptabel beschouwd worden, en daar dan naar verwijst als het gebeurt. Wat we nu doen is zeggen: u overkomt niets. En het gaat toch een keer gebeuren. Zo blijft het mechanisme in stand van een doorhollende veiligheidscultus.

Coşkun Cörüz beaamde dat het politici zou sieren als ze meer zouden zeggen dat honderd procent veiligheid niet bestaat. Hij wees er echter op dat burgers in zijn perceptie dat toch min of meer ook eisen. Iedereen wil een verzekering voor alles en de overheid moet het regelen. Enkele andere sprekers betwijfelden echter dat burgers geen enkel risico willen accepteren. Zo verwees Helsloot naar onderzoek waaruit blijkt dat burgers veel nuchterder reageren op risico's dan het bestuur veronderstelt. De discrepantie hangt samen met de manier waarop je mensen bevraagt.

#### Programma Risico's en verantwoordelijkheden

Zoals gezegd was het symposium ook een startmoment. Minister Donner heeft het interdepartementale programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' ingesteld, dat de komende twee jaar gaat werken aan een kabinetsvisie op de rol van de overheid met betrekking tot risico's. Het is de bedoeling om op meerdere terreinen te komen tot een explicitering van verantwoordelijkheden, zo mogelijk aan de hand van duidelijke principes. Bijvoorbeeld dat er op bepaalde terreinen een grens is aan veiligheidsinvesteringen door de overheid. Het programma gaat ook voorstellen doen voor een verruiming van het handelingsperspectief van de (rijks)overheid ten behoeve van een proportionele en transparante omgang met risico's en incidenten, en draagt bij aan maatschappelijk draagvlak daarvoor. Het programma zoekt uitwisseling met andere overheden die iets doen aan dit probleem, zoals de provincie Noord-Holland die naar de bestuurlijke reactie op incidenten kijkt en de veiligheidsregio Utrecht die onderzoek doet naar de werkelijke risicoperceptie van mensen.

De bundel met toespraken en discussies van het symposium is op aanvraag beschikbaar via [Floris.Mulder@minbzk.nl](mailto:Floris.Mulder@minbzk.nl).

De website van het programma Risico's en verantwoordelijkheden is te vinden via [www.risicoregelreflex.nl](http://www.risicoregelreflex.nl).