



Gezond omgaan met risico's en incidenten

We hebben in Nederland een heel veilige samenleving, zowel in historisch perspectief als in vergelijking met andere landen. Overheid, burgers en bedrijven steken veel geld en tijd in het veilig houden en veiliger maken van de samenleving. De nadelen van deze inspanningen worden ook regelmatig gevoeld: als administratieve lasten, als kosten waar het nut niet van wordt ingezien, als een aantasting van bewegingsvrijheid of aantasting van privacy. De overheid wordt erop aangesproken om enerzijds de samenleving maximaal veilig te laten zijn, en anderzijds de lasten van deze veiligheid te minimaliseren.

Veiligheid is een complex thema met een grote subjectieve component. Die wordt beïnvloed door de geaccepteerde mate van eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, de rolopvatting van de overheid, politieke en ambtelijke reflexen, de rol van de media, etc.

Na een ernstig incident wordt bijvoorbeeld geëist dat zoiets nooit meer kan gebeuren. Men verwacht maatregelen die daar ook zekerheid over geven, en dat de overheid daarvoor zorgt. Neem de vuurwerkcramp. Die heeft geleid tot veel aanvullende regelgeving, met als gevolg dat er bij een vuurwerkspektakel bij wijze van spreken meer inspecteurs kwamen te staan dan toeschouwers. Dat is inmiddels wel weer genormaliseerd, maar zoiets duurt een hele tijd. Het mechanisme om maatregelen te eisen naar aanleiding van ieder risico of incident wordt in dit magazine samengevat als de 'risico-regelreflex'.

Op die reflex begint langzamerhand een tegenreactie te ontstaan. Die komt erop neer dat de overheid een realistischer beeld moet uitdragen van de veiligheid waarvoor zij borg kan staan, en dat burgers en bedrijven meer gaan accepteren dat risico's nooit helemaal uitgesloten kunnen worden.

Bij dat laatste hoort wel een handelingsperspectief, zodat je weet wat je kunt doen als zich een incident voordoet.

Ik heb het hier overigens vooral over *safety*. Binnen een breed spectrum van onderwerpen kan de risico-regelreflex worden waargenomen: van transportveiligheid tot gezondheid, van milieu tot voedselveiligheid. De tegenbeweging waar ik het net over had is iets waar ambtelijk, en ik denk ook politiek, naartoe gewerkt wordt. Dit is een proces van vele jaren.

Het ministerie van BZK gaat een visie ontwikkelen op de verantwoordelijkheid van de overheid voor risico's. Dat ontwikkelproces zal gepaard gaan met allerlei debatten, en ook met een analyse van goede voorbeelden waarin een overheidsorganisatie (binnen of buiten de rijkdienst) juist heel evenwichtig weet om te gaan met risico's en incidenten. De precieze aanpak van het programma moet nog worden bepaald.

De eerste bouwstenen voor dit alles zijn verzameld tijdens de *Dag van het Risico* op 19 mei. Dat was een interessante werkconferentie die georganiseerd was door programma Vernieuwing Rijkdienst, waar ik in het panel mocht zitten naast prof.

Herman van Gunsteren, de Engelse expert Donald Macrae en de Tweede Kamerleden Pierre Heijnen en Brigitte van der Burg.

Hlerna treft u een selectie aan van het gedachtengoed dat tijdens die conferentie naar voren is gebracht.

Een van de bijdragen die me aanspreken is die van Michel van Eeten. Hij stelt dat je risico's niet zomaar behoort af te wentelen. Tegenover opslag van CO₂ in de Barendrechtse bodem zou bijvoorbeeld een garantie kunnen staan voor de waardevastheid van de huizen. Zo breng je meer evenwicht tussen degenen die profiteren van risico's en degenen die er nadeel van ondervinden.

Een interessante gedachte voor de overheid, want met dat principe kunnen we moeilijke beleidsdoelen misschien eerder realiseren.

Ik hoop dat dit magazine u inspiratie geeft bij het omgaan met risico's en incidenten.

P.S. Als u meer wilt lezen over de uitkomsten van de *Dag van het Risico*: binnenkort verschijnt een uitgebreide conferentiebundel met alle verslagen en analyses. Dat materiaal plus een filmimpresie is ook te vinden op www.risicoregelreflex.nl.



Risico's, chaos en het perspectief van de burger¹

Chaos

Naar mijn ervaring is het geen welkome opmerking dat risico's veelal verbonden zijn met chaos, met chaotische processen. Toch wil ik daar aandacht voor vragen, omdat het van belang is voor het perspectief van de burger op risico's en voor het vertrouwen dat de burger heeft in de overheid.

De rationalisering van risico's staat op gespannen voet met het fenomeen chaos, dat niet te rationaliseren lijkt. Daarin schuilt naar mijn mening ook een belangrijk perceptieprobleem. Zolang we bij de analyse van risico's niet onderkennen dat zij deel uit kunnen maken van chaotische processen, is onze analyse onvolledig. In het recente rapport *Onzekere veiligheid*, over verantwoordelijkheid rond fysieke veiligheid, onderscheidt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) naast eenvoudige en complexe risicoproblemen, ambigue risicoproblemen.² Het zijn dergelijke risico's die ik zou willen verbinden met de chaostheorie. Deze ambigue risicoproblemen vragen volgens de WRR om een nieuwe benadering, die niet gericht kan zijn op volledige beheersing.

Met het expliciteren van de verbinding tussen risico's en chaos sluit ik aan bij de in de empirische wetenschappen aanvaarde chaostheorie. In die theorie gaat het om het verklaren van het gegeven dat kleine oorzaken grote gevolgen kunnen hebben. Beeldend beschreven veroorzaakt een simpele vlindervleugelslag in Zuid Amerika uiteindelijk een orkaan in Azië. Chaos is het resultaat van toenemende complexiteit, die uiteindelijk doorbreekt in chaos. In die chaos ontstaat uiteindelijk wel weer ordening, vaak van onderop.

Denk bijvoorbeeld aan de vuurwerkcramp in Enschede, waarvan de ware toedracht pas nu naar boven lijkt te komen. De oorzaak van die ramp is niet eenduidig. Er was sprake van een samenloop van omstandigheden – een toenemende complexiteit – die ertoe leidde dat van

het ene vuurincident op de vuurwerkfabriek het andere kwam en uiteindelijk een explosie tot ontwikkeling kwam van desastreuze omvang. De vuurwerkcramp veroorzaakte ook een grote chaos: doden en maatschappelijke ontwrichting. Met de herbouw van het getroffen gebied is vervolgens weer een ordening in die chaos ontstaan. Dat medio 2010 één persoon nieuwe feiten meldt die tot een compleet nieuwe duiding van de oorzaak van de vuurwerkcramp leidt, kan ook als een onderdeel van een chaotisch proces beschouwd worden. Ook bij het kennen van alle relevante feiten spelen menselijke factoren een rol. Enerzijds de wens om de ware toedracht te verhullen, anderzijds de wroeging die de verzwegen feiten tien jaar later alsnog boven tafel brengt.

Bij chaos is een top-down benadering en beheersing ondoenlijk. Dat een man tot het besluit komt om op Koninginnedag 2009 in Apeldoorn met zijn auto dwars door afzettingen te rijden en zo vele mensen te doden en te verwonden is een incident waarbij het moeilijk valt te herleiden welke risicofactoren er waren. Achteraf is alles verklaarbaar, maar die wijsheid achteraf is niet voldoende. Nog moeilijker is de vraag of dit incident in Apeldoorn te voorkomen was geweest. Naar mijn mening schiet de enkelvoudige rationele benadering te kort. Analyseren wat er gebeurd is en wat in de toekomst gedaan kan worden om de kans op en de gevolgen van een dergelijk incident te verkleinen is op zich natuurlijk nuttig. Maar dit betekent niet dat het incident te voorkomen was. Een eigenschap van chaotische systemen is dat zij weliswaar logisch te begrijpen zijn, maar daarmee nog niet voorspelbaar. Bij het 'schreeuwincident' bij de dodenherdenking op de Dam in 2010 deed zich iets vergelijkbaars voor. Een alcoholist die pleegt te choqueren, verstoort de twee minuten stilte tijdens de dodenherdenking, omstanders

¹ Bewerking van de toespraak tijdens de Dag van het Risico.

² *Onzekere veiligheid*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2008. Zie ook RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*, Bilthoven 2003.

grijpen in, iemand laat van schrik een koffer vallen, een vrouw slaakt een gil, een omstander roept: “bommen, bommen, vlucht” en er ontstaat een vlucht van mensen in een menigte, waarbij dranghekken met veel geraas omvallen. Van één enkele schreeuw tot paniek en tientallen gewonden. De kleine aanleiding en het chaotische verloop van de gebeurtenissen zijn onvoorspelbaar, en daarmee ook niet te voorkomen. Wat mij opviel was dat twee uur na dit incident, tijdens een persconferentie van politie, justitie en de burgemeester een NOS-journalist de vraag stelde waarom de Dam bij de dodenherdenking niet beveiligd is met detectiepoortjes. In de media wordt daarmee de illusie opgeroepen dat een incident als dit te voorkomen zou zijn.

Hoe gaat Nederland om met risico's?

Illustratief is de waarneming van Akzo/Nobel die met dezelfde installaties in verschillende landen opereren, dat de wijze waarop Nederland met milieuregels en risico's omgaat significant afwijkt van andere Europese landen.³ Vaak stelt Nederland nog hogere eisen dan de Europese en lijken de milieunormen een doel op zich geworden. Bij dezelfde installatie brengt de Nederlandse regelgeving mee dat vrijwel dagelijks zogenaamde 'ongewone voorvallen' gemeld moeten worden, terwijl dat in andere landen nauwelijks gebeurt, en er ook geen reële risico's gelopen worden. Deze impressie vraagt om nadere bestudering, maar ik zie het als belangrijk signaal van een ervaringsdeskundige.

Dit voorbeeld staat niet op zich. Als Nationale ombudsman word ik regelmatig geconfronteerd met de effecten van de Nederlandse benadering van incidenten en de achterliggende risico's. Het kan gaan om twee Poolse kinderen die in Nederland logeren en vanwege een doorgeslagen waakzaamheid met politiemacht van hun logeeraadres opgehaald worden om in een gesloten instelling voor jeugdzorg te belanden.⁴ Het kan ook gaan om de gevolgen van de moord op het meisje Savannah en de strafvervolgning van de betrokken gezinsvoogd. Gezinsvoogden voelen zich bedreigd in hun professionele afweging. Reacties als deze veroorzaken een krampachtige houding in de jeugdzorg, die ertoe leidt dat iedereen die verantwoordelijk kan zijn die verantwoordelijkheid via protocollen probeert af te wenden. Een ander voorbeeld betreft het wegllopen van TBS-ers met verlof. Het systeem van TBS brengt nu eenmaal mee dat dit soort incidenten kan voorkomen. Als totale opsluiting gewenst is dan moet TBS afgeschaft worden. Nederland gooit internationaal echter hoge ogen met dit systeem. Is het echter de bedoeling dat naar aanleiding van incidenten het systeem onmogelijk

wordt gemaakt, omdat in de uitvoering te veel risico's ontstaan?

Risicoreflexen

Risico's en incidenten zijn dus veelal onderdeel van chaotische processen. Maar de overheid heeft de neiging om dat chaotische karakter te miskennen. Mede aangestuurd door de media en het vaak oververhitte parlementaire debat naar aanleiding van incidenten, wordt een reconstructie gepresenteerd en daarmee teruggegrepen op de rationele duiding van gebeurtenissen. Bovendien komt in de publieke en politieke discussie veelal vrij snel de vraag op naar de verantwoordelijkheid voor het incident en de vraag welke maatregelen genomen worden om een dergelijk incident te voorkomen. Illustratief is hiervoor de vraag of de Dam in Amsterdam niet voorzien moet worden van detectiepoortjes. Dit is door Trappenburg benoemd als de risico-regel reflex: ieder incident lijkt tot de noodzaak te leiden om maatregelen te nemen. Het effect hiervan is dat de reactie van ons openbaar bestuur neurotische trekken krijgt. De overheid is steeds meer bezig met meer regels, meer protocollen, meer controle en toezicht. Want maatschappelijke risico's vormen tevens een politiek risico. Onze rechtsorde verwordt mede hierdoor tot een rechtschaos: de wet- en regelgeving is zo complex dat moeilijk nog te bepalen valt welke eisen in een concreet geval gelden.⁵ Dit neurotische gedrag van ons openbaar bestuur verdient nadere analyse.

Cognitieve vertekening

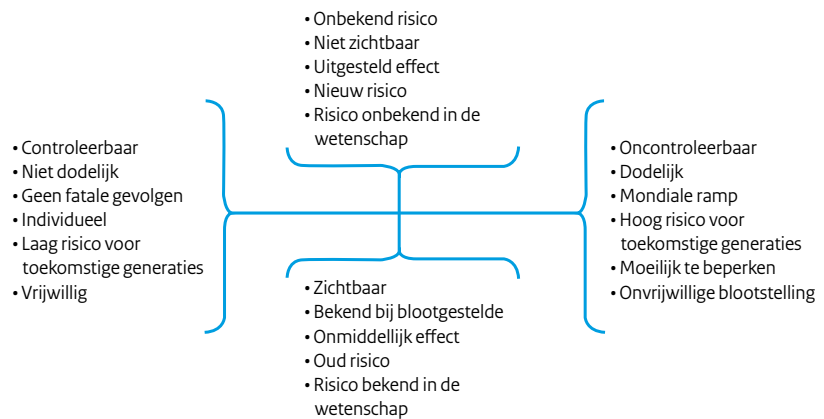
Er geldt rond bepaalde soorten risico's veel achterdocht bij mensen. Deze constatering leidt tot de vraag hoe mensen risico's percipiëren. Mensen beschikken veelal niet over alle relevante informatie en denken in 'shortcuts', ervaringsregels die enerzijds door ervaringskennis maar anderzijds ook door intuïtie gevoed zijn. Deze 'shortcuts' op basis waarvan mensen keuzes maken worden voor een belangrijk deel beïnvloed door verschillende vormen van cognitieve vertekening. Voor risicoperceptie is de attributiefout bij voorbeeld van groot belang. Als er iets goed gaat rekenen wij de oorzaak ervan aan ons eigen handelen toe. Als er iets misgaat dan rekenen we de oorzaak aan de ander, of aan 'iets anders' toe. Een tweede factor betreft de 'hindsight' informatie. Bij een incident herleiden we de oorzaak gemakkelijk af uit de dan inmiddels bekende omstandigheden: wijsheid achteraf. De duiding van risico's wordt achteraf sterk beïnvloed door de dan inmiddels beschikbare kennis. Een derde factor betreft de gevoeligheid van mensen voor de framing van een

³ Deelnemer Lopez Cardozo (Akzo-Nobel) tijdens de Dag van het Risico.

⁴ Rapport 2010/136, beschikbaar op www.nationaleombudsman.nl

⁵ A.F.M. Brenninkmeijer, 'Op de grens van rechtsorde en rechtschaos', in: *Krom=recht, over misstanden in het recht, Ars Aequi*, 2005, nr. 7/8, p. 533 e.v.

Dag van het Risico



Schema 1: De samenhang tussen perceptiefactoren (Slovic)

onderwerp. Dat kan alleen al een rol spelen bij naamgeving: kernenergie of nucleaire energie, of natuurlijk en kunstmatig. In de vierde plaats heeft het ankereffect invloed op menselijke waarderingen. Mensen hebben de neiging om zwaarder te leunen op één kenmerk, in plaats van alle relevante kenmerken in hun onderlinge samenhang in aanmerking te nemen. Als deze verankering eenmaal plaats heeft gevonden dan is verandering van 'het anker' zeer moeilijk. De eerste indruk van een kwestie kan daarom overheersend blijven. Deze cognitieve vertekeningen hebben niet alleen betekenis voor de oordeelsvorming van leken, maar hebben veelal ook invloed op de oordeelsvorming van deskundigen.⁶

Risicoperceptie

Er zijn aantoonbaar grote verschillen in risicoperceptie van mensen. Zo zijn de investeringen in risicopreventie onevenredig verdeeld over verschillende risicofactoren. Om sommige risico's af te wenden investeren wij in ruimere mate dan bij andere. Het is echter niet realistisch om ervan uit te gaan dat de gelijkheid van de investeringen om bepaalde risico's af te wenden een bepalend criterium kan zijn voor risico-evaluatie. Naast meer rationele factoren spelen ook meer irrationele factoren. Risico is niet alleen te meten via een calculatie, maar is ook afhankelijk van een meer gevoelsmatige waardering door mensen. Die waardering verdient mede aandacht.

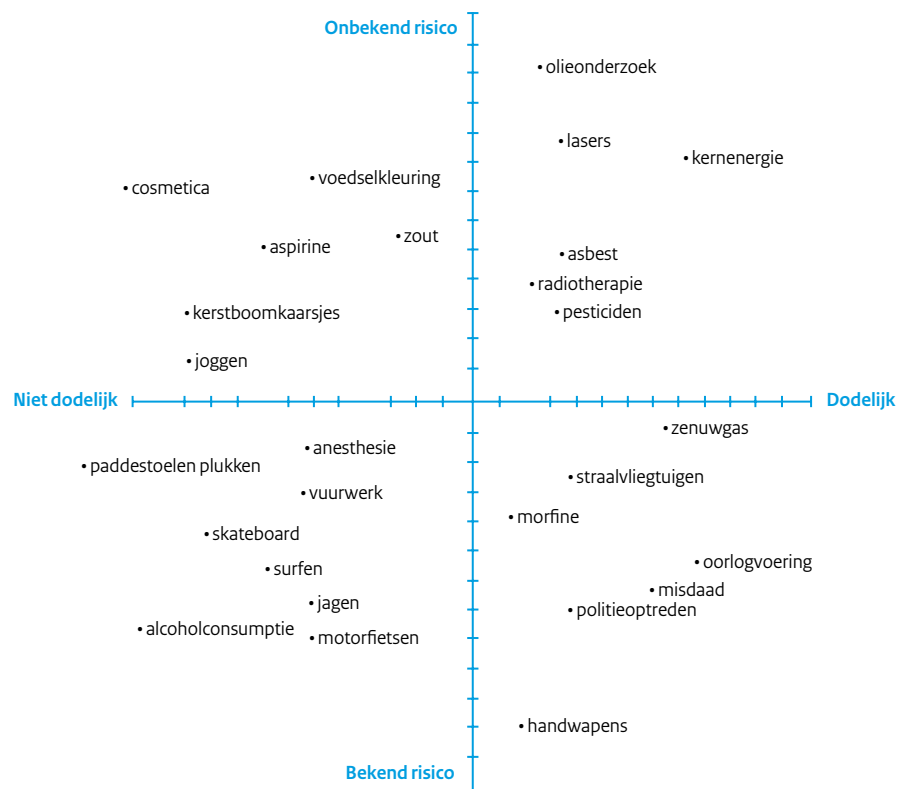
De maatschappelijke oordelen 'van burgers' over risico's zijn niet het gevolg van onkunde, onwetendheid of irrationaliteit. Ze hangen samen met de technische, sociale en psychologische aspecten van risico. Te denken valt aan onduidelijkheid over de risico-inschatting, de ongelijkheid in de verdeling van risico's en voordelen, en de weerstand om onvrijwillig aan risico's blootgesteld te worden. Het is ook niet mogelijk om over 'het risico' in objectieve zin te spreken: het gaat om een subjectieve en met waarden verbonden waardering. Vanwege de waardering die verbonden is met risico's is een democratische en rechtsstatelijke waarborging van de afwegingen rond risicowaardering en risicopreventie

noodzakelijk. Het is geen technocratische kwestie. Ten aanzien van risico's is maatschappelijk vertrouwen een kernpunt. Er is echter veel wantrouwen rondom risico-waardering en het voorkomen van risico's. De belangrijkste factor voor risico-aanvaarding van burgers is ongetwijfeld het vrijwillige karakter ervan. Afhankelijk van de eigen oriëntatie op onzekerheid en risico zullen mensen hun keuze maken om bepaalde gevaren te ondergaan, zoals bij risicovolle sporten. Ook de psychologie van de directe behoeftebevrediging kan meer onbewust leiden tot risico-aanvaarding zoals bij te veel eten of alcohol drinken of roken. Ook al weten mensen dat deze consumptie gezondheidsrisico's oplevert, voor velen is dat geen reden om het gedrag aan te passen.

Bij de perceptie van risico's is volgens Slovic een aantal factoren van belang.⁷ In de eerste plaats het zichtbare of niet zichtbare van het risico. De risico's van ioniserende straling zijn bij voorbeeld onzichtbaar, terwijl die van bungy jumpen op zich wel zichtbaar zijn. Aan deze twee kenmerken – zichtbaar of niet – kunnen er meerdere worden toegevoegd. Het niet-zichtbare is vaak verbonden met onbekendheid voor de blootgestelden en een uitgesteld effect en eventueel onbekendheid in de wetenschap met de precieze effecten. Het zichtbare leidt tot bekendheid bij de blootgestelden, vaak tot een direct effect en een effect dat bekend is in de wetenschap. Een tweede factor betreft de impact van het risico: dodelijk of niet. Het gebruik van een pistool is dodelijk, terwijl het normale gebruik van een motormaaier zelfs bij een ongeval niet dodelijk zal zijn. Aan het al dan niet dodelijk zijn van het risico kunnen ook weer een aantal andere kenmerken van risico's verbonden worden. Aan het niet-dodelijke kan verbonden worden het vrijwillige van de risicoaanvaarding en het controleerbare, het niet brede of zelfs globale effect, maar veelal het individuele en lage risico voor toekomstige generaties. Bij dodelijk risico's gaat het veelal om niet controleerbare risico's, die als globale ramp uitwerken met hoge risico's voor toekomstige generaties. Op basis van deze indeling is een ordening van de menselijke perceptie van verschillende risico's mogelijk. Deze perceptieverschillen maken

⁶ Chr. Gurthrie, J.J. Rachlinski en A.J. Wistrich, 'Inside the Judicial Mind', in: *Cornell Law Review*, Vol. 86, No. 4, May 2001.

⁷ P. Slovic, *The Perception of Risk*, Londen, Earthscan, 2000, p. 142.



Schema 2: Ordening van de menselijke percepties van risico's (Slovic)

duidelijker waarom mensen bepaalde risico's aanvaarden en andere risico's als negatief waarden en daarmee vermijden.

De burger serieus nemen

Zowel de interactie tussen media en politiek als de eigen dynamiek van bestuurlijke/bureaucratische besluitvorming dragen bij tot het neurotische gedrag van de overheid als het om risico's gaat. Er is veel aandacht voor risico's en zowel in politiek als bestuurlijk/bureaucratisch perspectief vallen grote voordelen te behalen met ingrepen en nieuwe maatregelen naar aanleiding van incidenten. Politici, bestuurders en ambtenaren zijn behept met dezelfde psychologische reflexen als het om risico's gaat als gewone burgers. De vraag is daarom op welke wijze de noodzakelijke wijsheid rond het omgaan met risico's kan worden versterkt.

Het is van belang om in het debat over incidenten en het tegengaan van risico's het perspectief van de burger serieus te nemen. Het maakt verschil of een burger in levensstijl zelf meer of minder bewust kiest voor het aanvaarden van bepaalde risico's. Deze autonomie hoort bij de mens en de overheid moet zich daarbij terughoudend opstellen. Als het gaat om belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zoals bij medische technieken, genetische manipulatie, de toepassing van kernenergie en maatregelen ter voorkoming van terrorisme is het zaak om de burger met slimme vormen

van participatie zo veel mogelijk mee te nemen in het besluitvormingsproces.

Het is niet aantrekkelijk om zonder meer af te gaan op wat burgers vinden in verband met risico's. Onder invloed van de dramademocratie en de mediocratie krijgen overtrokken sentimenten al snel de overhand. Toch worden naar mijn mening sentimenten van burgers te vaak te negatief geframed.

Omdat voor de waardering van risico's geen objectieve maatstaven bestaan, is het onjuist om te veel te vertrouwen op het oordeel van deskundigen alleen. Deskundigen kunnen slechts het materiaal aanleveren op basis waarvan keuzes gemaakt worden. Deze keuzes moeten uiteindelijk democratisch en rechtsstatelijk gelegitimeerd worden.

Voorkomen dat de democratie tot een dramademocratie verwordt, vraagt om een kritische bezinning op de rollen van regering en parlement. De frequentie van spoeddebatten vormen een symptoom van neurotisch gedrag dat zichzelf versterkt. Het democratische debat zou effectiever dan nu gebeurt, moeten bijdragen tot checks and balances. Bij de rechtstatelijke waarborgen moet enerzijds aandacht geschonken worden aan de vraag welke verantwoordelijkheden voor de overheid voortvloeien uit de grondrechten. Anderzijds vormt adequate rechterlijke toetsing een essentieel onderdeel van ons systeem van checks and balances. Deze checks and balances vormen uiteindelijk een instrument om meer wijsheid in de besluitvorming te waarborgen.



De key note speech van de Nationale ombudsman vormde het vertrekpunt voor discussies tijdens workshops op de Dag van het Risico. Een zevental inleidingen is gebaseerd op langere essays die voor de conferentie zijn geschreven. De volledige teksten daarvan verschijnen in het najaar in een boek over de risico-regelreflex (uitgeverij Boom Juridisch).

Evelien Tonkens,
bijzonder hoogleraar
Actief Burgerschap,
Universiteit van
Amsterdam

Hoe kunnen we fixatie op risicovermijding en veiligheid doorbreken?

Kunnen we nog wel omgaan met risico's? Angst, paniekoetbal, 'keiharde' maatregelen, en symboolpolitiek heersen alom. De laatste decennia zijn burgers systematisch bang gemaakt, terwijl ons tegelijkertijd de boodschap is meegegeven dat alles onze eigen schuld is en dat we er alleen voor staan en onze eigen verantwoordelijkheid moet accepteren. Een kwart eeuw jaar lang heeft het neoliberalisme ons ingepeperd dat de burger op zichzelf moet vertrouwen, want de staat is niet te vertrouwen. Dat de markt superieur is, omdat iedereen elkaar daar wantrouwt en juist daardoor dwingt efficiënt en goedkoop te werken.

Het individu telde nog als enige. Politiek gaat niet over wat we willen bereiken, maar wat we willen vermijden. Veiligheid werd vanaf het begin van de jaren negentig het belangrijkste doel, angst overheerst. Angst dat de aarde wordt opgeconsumeerd, angst dat oorlogen worden gevoerd vanwege de laatste schaarse grondstoffen, angst dat de opkomende – Aziatische – economieën ons voorbij streven en angst voor vreemdelingen. De overheid heeft in steeds meer opzichten de bal bij de burger gelegd. Burgers moeten in toenemende mate hun eigen welzijn, gezondheid, zorg en sociale zekerheid kiezen en managen. De overheid was immers niet te vertrouwen. Ook was er minder vertrouwen in de wetenschap, getuige de ophef rond rapporten over de klimaatopwarming en de geringe opkomst bij de vaccinaties tegen baarmoederhalskanker en de Mexicaanse griep.

Hoe deze angstige fixatie op risicovermijding en veiligheid te doorbreken?

1. Herstel het onderling vertrouwen

Vertrouwen is niet alleen een gevoel, het is ook je lot in de hand van anderen leggen.

We moeten af van de neoliberale wijsheid dat met ieders najagen van eigenbelang het algemene belang het beste wordt gediend.

2. Vermijd sterk individualiserende benadering van risico-omgang

Collectieve organisatie, verzekeringen en solidariteit zijn vaak efficiënter en dus goedkoper maar bovendien ook geruststellender. Ze maken het gemakkelijker om onzekerheid te accepteren: als het misgaat zitten we tenminste nog samen in het schuitje. In Scandinavië gaan werknemers veel gemakkelijker het risico van werkloosheid aan dan bij ons omdat het vangnet van sociale zekerheid en hulp bij reïntegratie op de arbeidsmarkt er ook veel beter geregeld is. Mensen accepteren ook gemakkelijker de risico's van verslaafden of ex-TBS-ers in hun buurt wanneer ze er zeker van kunnen zijn dat er een aanspreekbare instantie in de buurt is.

3. Een goede afweging van risico's

In een klimaat van gedeelde verantwoordelijkheid wordt het ook gemakkelijker om risico's te bespreken en tegen elkaar

af te wegen, in plaats van slechts een risicovrij bestaan te beloven of te eisen. Er zullen altijd risico's blijven. Korte en lange termijn risico's staan vaak op gespannen voet. Het risico dat een zedendelinquente TBS-er op proefverlof in herhaling valt is reëel. Maar met drastisch beperken of afschaffen van proefverloven vergroot je het risico op recidive. De bereidheid om TBS te ondergaan neemt erdoor af, terwijl ex-TBS-ers aanzienlijk minder recidiveren dan ex-gevangenen.

4. Positieve idealen zijn nodig

Met negatieve idealen zoals veiligheid blijft de blik beperkt tot risico's. De kunst is om grote idealen te koesteren maar deze na te jagen in kleine stapjes, blootgesteld aan permanente kritiek, in de geest van Karl Popper's 'piecemeal engineering'. Vrijheid, gelijkheid en solidariteit zijn, zeker op mondiale schaal, nog steeds verre van gerealiseerd en kunnen nog decennialang politieke programma's inspireren in het licht waarvan we risico's signaleren en afwegen.

Er bestaat een groot spanningsveld tussen werkelijk bestaande risico's enerzijds en de angst die wij daarvoor hebben ('De mens lijdt het meest onder het lijden dat hij vreest'). Dit spanningsveld wordt nog ingewikkelder doordat we risico's die wij zelf aangaan heel anders beoordelen dan risico's die ons vanuit anderen bedreigen. En als de angst groot is en we het gevoel hebben dat het risico bij anderen vandaan komt, dan doen we een groot beroep op de overheid: bescherm mij! De volgende voorbeelden illustreren dat.



Naar een rationele en realistische omgang met risico's

*Hans Onno van den Berg,
directeur Vereniging van Schouburg- en
Concertgebouwdirecties (VSCD)*

We laten ons op alle mogelijke manieren screenen (en zelfs uitkleden) om het risico op een terroristische aanslag te bestrijden, terwijl we veel nonchalanter omgaan met het risico op een verkeersongeluk terwijl dat risico vele malen groter is. De laatste terreurdode in Nederland is Van Gogh enkele jaren geleden, terwijl er jaarlijks ruim 700 mensen in het verkeer omkomen. Omkomen door terreur is enger dan omkomen in een verkeersongeluk (irrationaliteit), maar daarnaast denken we dat we het risico in het verkeer zelf kunnen beheersen (zitten zelf achter het stuur) en het risico op een terreuraanslag niet.

We maken ons wel zorgen om voedselveiligheid in bij voorbeeld restaurants, maar lopen thuis veel meer risico's op bederf van voedsel en voedselvergiftiging. Meer in het algemeen geldt dat er thuis veel meer ongelukken gebeuren dan op het werk, toch besteden we veel meer aandacht aan veiligheid op het werk (Arbo) dan aan veiligheid thuis (voorlichting). Ook deze discrepantie is het gevolg van een risico dat we denken zelf te beheersen (thuis) en een risico dat ons door iemand anders wordt aangedaan (de werkgever).

Veel mensen hebben overmatig veel vertrouwen in bepaalde mystieke genees-

wijzen, van wichelroedes tot kruiden of lopen over vuur, waar niet zelden aanzienlijke risico's aan kleven, terwijl tegelijk met groot wantrouwen gekeken wordt naar de reguliere, zeer kritisch gevolgde, geneeskunst.

De beleving en het hanteren van risico's zijn dus in hoge mate irrationeel. Natuurlijk moeten we ons best doen die irrationaliteit te bestrijden met gedegen risicoanalyses en een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden van mensen zelf en de overheid die ons moet beschermen tegen risico's van anderen, maar we moeten erop rekenen dat irrationaliteit en risico nauw met elkaar verbonden zullen blijven en dat er bij bedreiging door derden steeds weer een groot beroep op de overheid zal worden gedaan.

De vraag is hoe we de omgang vanuit de overheid met risico's zo rationeel en realistisch mogelijk maken.

Ten eerste helpt het zeer om vanuit de overheid burgers en bedrijven zelf mee laten denken. Bedrijven hebben zelf ook behoefte aan regels, omdat ze een groot belang hebben in een level playing field, waarin eerlijkheid en veiligheid randvoorwaarden zijn. Zij kennen zelf de belangrijkste risico's en kunnen dus ook het beste aangeven hoe je die zou moeten hanteren.

Durf rationeel te zijn tegen de stroom in. Zeg hardop wat de veiligheidsrisico's zijn van bepaalde projecten, dat de kans op een overstroming in Zeeland één op de 4.000 jaar is, dat het dragen van een helm op de bromfiet niet heeft geholpen om het aantal ongevallen met hersenletsel te verminderen. Natuurlijk moet je ook reageren op het beeld dat mensen hebben van risico's en incidenten, maar reageer daarbij ook met onderbouwde en rationele afwegingen.

Durf de verantwoordelijkheid te leggen waar deze thuishoort en neem ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid door gezamenlijk regulering vorm te geven. In grote aanbestedingen van de bouw is het aantal partijen dat daarbij is betrokken nu vaak zo groot dat niemand zich meer verantwoordelijk voelt voor het totaal. Benoem dat en reken daarop af. In Arbozaken wordt de werkgever nu vaak met verantwoordelijkheden opgezadeld die hij/zij nooit kan waarmaken, en waar een duidelijke eigen verantwoordelijkheid ligt van de werknemer. Een orkestdirecteur kan alleen maar verantwoordelijk zijn voor het geluidsniveau van het orkest, niet voor de akoestiek van de oefenplek van musici thuis. Die verantwoordelijkheid heeft hij/zij op dit moment wel.

Collectief **vervreemd** van risico

Onze relatief hoog ontwikkelde samenleving is weg gegroeid van de mogelijkheid dat dingen mis kunnen gaan. Om uiteenlopende redenen verrichten pers, bureaucratie en politiek stelselmatig hand- en spandiensten aan deze fictieve kijk op de werkelijkheid.

*Marc Chavannes,
politiek columnist en blogger NRC
Handelsblad en hoogleraar
Journalistiek, Rijksuniversiteit
Groningen*

De hang naar het garanderen van een risicoloos leven is een late verschijningsvorm van de illusie van de Maakbare Samenleving. In de jaren van de groei van de verzorgingsstaat werd die vooral vorm gegeven in financiële regelingen, vergoedingen voor geleden nadeel. Nu bezuinigen op dat soort regelingen al weer jaren de toon zet, kunnen nieuwe uitkeringsregelingen niet worden opgetuigd. Wat resteert zijn woorden.

De huidige, veel goedkopere manier van Risicoloosheid aanbieden is repressie door regelgeving, voorlichting of een combinatie van beide. Na 'Volendam' of 'Enschede' keek iedere gemeente wel uit dat zoiets 'bij ons' niet kan gebeuren. Ook zonder dat 'Den Haag' maatregelen neemt. Maar niet-aandraaien van de controleknop was geen optie. Na een aantal jaren blijkt de regeldruk vergroot – en moeilijk te bewijzen dat toegenomen toezicht nieuwe rampen heeft voorkomen. Afschaffen van dergelijke regels met bijbehorende toezichtcarrousel is lastig en levert weinig politieke spaarpunten op.

Rijksambtenaren hebben een toegenomen neiging zich in te dekken na een ramp. Zij kunnen er niet meer zeker van zijn of hun minister zijn politieke verantwoordelijkheid neemt. Als er dan iemand moet hangen is het meer dan eens de topambtenaar in kwestie. Baanbrekend voorbeeld was de paspoortaffaire midden jaren 1980. Veel

politieke ambtsdragers werken met het begrip 'schuldaansprakelijkheid' in plaats van met 'risico aansprakelijkheid'. P.H. Donner hanteert meestal de klassieke ministeriële verantwoordelijkheid, minister Hirsch Ballin neigt naar de schuldvariant. Een ambtenaar die zich indekt, stelt zijn bewindspersoon 'krachtig ingrijpen' voor. Wetend dat de korte termijn publicitair soelaas biedt.

Naarmate de overheid de burger meer als klant is gaan aanspreken, wordt zij meer gezien als producent. Onder andere van een bestaan zonder al te grote zorgen. Dat brengt een garantieverwachting met zich mee. En aansprakelijkstelling passend binnen de Amerikaanse claimcultuur. Het heeft een passief type burgerschap met zich mee gebracht.

De pers heeft altijd gezocht naar incidenten, uitzonderingen op de regel dat de dingen vrij goed lopen in onze geordende samenleving. Journalisten maken deel uit van een samenleving die risicoschuw is. Standaardvragen zijn dan ook: wiens schuld was het, en wat gaat u er aan doen om herhaling te voorkomen? Stel de minister antwoordt: niks, sommige dingen gaan mis, dat zal altijd zo blijven. Dan zijn weinig journalisten deskundig genoeg inzake jeugdzorg, medische specialisten, reclassering en tbs, enzovoort om te zeggen: ja, fijn dat u

ons weer meer loos beleid bespaart. Verontwaardiging vraagt om maatregelen. De pers heeft zelden het geheugen en de gespecialiseerde deskundigheid om na een bepaalde periode zelf uit te zoeken wat die beleidsreactie heeft gekost/opgeleverd.

Het zou goed zijn als wij als volk zo veel over hadden voor een goed opgeleide en geïnformeerde pers dat we op radio en tv en in de krant weerstand zouden kunnen bieden tegen, en zo nodig achteraf scherp konden prikken door 'loos beleid om de pijn van het moment te verlichten'. Maar we denken in steeds groteren getale dat we zonder zo'n pers kunnen. De pers is niet schuldiger aan deze onwenselijke beleidscyclus dan andere deelnemers. Alle betrokkenen zouden vaker de verleiding tot pavlov-reacties moeten doorbreken. Gedocumenteerd moedig zijn kost meer werk op korte termijn dan toegeven en een heel bewerkelijk traject lanceren dat het basisrisico niet of nauwelijks vermindert. In allerlei gevallen (aswolk, griepgolf) is de pers niet eens nodig om een paniek/risicobestrijdingslogica op gang te brengen.

Stuurt u me maar minder bekende, uit het ambtelijk leven gegrepen voorbeelden van deze heilloze cyclus. Als we het mechanisme collectief leren doorzien kunnen journalisten, ambtenaren en politici elkaar beter bij de les houden.

Annemarie-Marie Stordiau,
directeur Communicatie, ministerie van Justitie

Regie op risico en incident

Elke ambtelijke conferentie waar beleidsprioriteiten worden vastgesteld, eindigt steevast met de verzuchting: “nu nog een minister die bij een risico-incident tegen de Kamer durft te zeggen, daar doe ik niets aan want de kans dat iemand slachtoffer wordt van zoiets is minimaal”. De politieke werkelijkheid is een andere.

De manier waarop een bewindsman onder hoge druk met een incident omgaat, is vaak de lakmoesproef voor de houdbaarheid van zijn ministerschap. Voor Kamerleden is zo'n voorval de kans om zich te profileren door een vraag te stellen of een spoeddebat aan te vragen. Aandacht is doorslaggevend voor hun plaats op de lijst.

Media op hun beurt leven van incidenten omdat die nieuws opleveren en goed zijn voor oplage- en kijk/luistercijfers. Journalisten en politici houden elkaar in een steeds klemmender wurggreep en schromen niet elkaar de bal toe te spelen. Zonder media geen escalatie. Ook de publieke omroep kan zich aan dit fenomeen steeds minder goed onttrekken. Recente voorbeelden als het meisje Milly, Saban B., Koos H., etc. zorgden voor bijna avondvullende programma's. Steeds vaker bepaalt de opening van de Telegraaf wat de rest van de dag het nieuws wordt. Ook kwaliteitsmedia ontkomen niet

aan de trend van rampentelevisie en worden getrokken naar het niveau van “Hart van Nederland”.

Voor een bewindsman is daardoor de keuze tussen niets doen en wel iets doen bij een incident soms nogal digitaal. Moet de opening van de krant zijn “minister neemt maatregelen” of “minister in het nauw”? Veel meer smaken zijn er meestal niet als de publieke verontwaardiging tot een maximum is opgevoerd. Het is zeker niet altijd de schuld van de media als er een hype ontstaat. Even zo vaak is een voorval een wake-up call voor een structureel gebrek. Serieuze incidenten met ontsnapte tbs-ers hebben gezorgd voor een betere risicotaxatie bij verlofbeleid om maar een voorbeeld te noemen.

Media zullen zich nooit een collectieve zorgplicht ter voorkoming van ongewenste maatschappelijke effecten laten opleggen.

De behoefte van politici om zich te manifesteren zal, zeker in het licht van de enorme opmars van de sociale media, alleen maar toenemen. Er zit niet veel anders op dan te accepteren dat het zo zal blijven. De vraag wordt dan veeleer hoe de hype rond het risico beheerst kan worden.

Justitie is een enorme organisatie met veel uitvoering en veel kansen op ernstige gebeurtenissen. Alle verzelfstandiging ten spijt, de minister van Justitie zal altijd naar de Kamer geroepen worden als zich een incident heeft voorgedaan en dat zijn er, getuige de druk van het aantal Kamervragen en spoeddebatten, vele. Sinds een paar jaar werkt het ministerie met een incidentenstrategie, een soort checklist bij publicitaire en dus politieke risico's. Beleid, uitvoering, juridische en communicatiedeskundigheid worden aan een tafel gezet om feiten te verzamelen, media te monitoren, de historische en politieke context te beoordelen etc. Die tafel doet een voorstel voor de gedragslijn van de minister. De enorme omloopsnelheid van nieuws vraagt om tempo maar men voorkomt ook dat onjuiste diagnose of speculatie als een boemerang op de bewindsman terugslaat. Door deze vuistregels wordt de reactie op incidenten beter gereguleerd.

De laatste tijd komt er ook nog hulp uit onverwachte hoek. Door het hoge aantal aanvragen loopt de Kamer enorm achter met de spoeddebatten. Dat geeft ruimte om zaken goed uit te zoeken en de juiste remedie te vinden. Tegen de tijd van het debat is de aandacht van de media verslapt, de hitte eraf en overlegt men zakelijk. De beste regisseur van de waan van de dag en van hyperventilerende politici en media op dit moment is dus de voorzitter van de Tweede Kamer.



Michel van Eeten,
hoogleraar Bestuurskunde TU Delft en
decaan Nederlandse School voor
Openbaar Bestuur

De diva en het noodlot. Kan de kiezer worden behaagd met fatalisme?

In de meeste necrologieën over Hans Dijkstal, de recent overleden oud VVD-politicus, werd aangehaald dat hij kiezers ooit typeerde als “verwende diva’s”. De kiezers hadden die typering verdiend, vond Dijkstal, omdat ze de neiging hadden om de overheid verantwoordelijk te stellen voor alle denkbare risico’s. Veel politici en bestuurders denken dat de burger zo in elkaar zit. Het gevolg is een overheid die dwangmatig en overtrokken reageert op incidenten. Als we dit dwangmatige patroon willen doorbreken, dan moeten we de politieke rationaliteit serieus nemen. Met andere woorden: zijn er politieke boodschappen die de fatalistische acceptatie van bepaalde risico’s overtuigend weten te verkopen?

In het huidige politieke debat ontbreekt fatalisme. Er ligt min of meer een taboe op. Het is niet moeilijk om te begrijpen waarom. Een risico is de kans op leed. Kans laat zich moeilijk verbeelden, leed des te beter. In het debat domineert dan ook dat laatste. Politieke standpunten gehoorzamen doorgaans aan een eenvoudig moreel schema: er is leed, dus er moet iets gebeuren. Het leed moet opgeheven worden. Dat schema noemen we ook wel: ‘engagement’. Hoe dat leed bestreden wordt, is van ondergeschikt belang. Iets doen is altijd beter dan niets doen. Dat is een categorische moraal, geen consequentialistische. Voor de vertolkers van die moraal is dat een prettige bijkomstigheid. Er is nauwelijks bewijslast om aan te tonen dat de interventie wenselijk is, want ingrijpen is intrinsiek goed. Iets is altijd beter dan niets. Wie dat aanvecht oogt moreel verdacht en wordt al snel als cynicus gediskwalificeerd. Dit mechanisme wordt versterkt door het feit dat elke vorm van leed als vermijdbaar kan worden voorgesteld. Kijk maar naar de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Deze raad onderzocht talloze ongevallen en rampen. Nog nooit is de raad tot de conclusie gekomen: kan gebeuren, niemand heeft gefaald. In het wonderlijke

universum van de Onderzoeksraad bestaan alleen maar vermijdbare ongelukken. In dit universum moeten politici opereren.

Kortom, de spelregels van het politieke debat zijn weinig gunstig voor fatalistische boodschappen, voor acceptatie van risico’s. Toch dwingen de omstandigheden bestuurders en politici soms om een zeker fatalisme te vertolken. Een bekend voorbeeld daarvan is het mantra “honderd procent veiligheid bestaat niet”. Die boodschap is even waar als onverkoopbaar. Het herhalen van het mantra dat honderd procent veiligheid niet bestaat, drukt geen eerlijkheid uit, maar is een poging zichzelf vrij te pleiten. De vertolker van de boodschap vertelt ons: ik doe mijn best om u te beschermen, maar voor de rest moet u er mee leren leven. Het falen van deze boodschap laat zich dan ook samenvatten in vier woorden: Fatalisme op andermans rekening. De verkondiger draagt zelf geen gevolgen voor de acceptatie van dat risico. Elk weldenkend mens wantrouwt zo’n boodschap. Daar hoeft je geen verwende diva voor te zijn.

Hoe zou je wel fatalistische acceptatie kunnen opnemen in een effectieve politieke

boodschap? De kern van het antwoord is: door het met een principe te verbinden, een principe dat van de acceptatie meer maakt dan een soort dociele berusting. Een voorbeeld: degene die profiteert van het risico, moet het ook mede dragen. Degene die het risico draagt, moet ook meeprofiteren van dat risico. In het geval van de CO₂-opslag in Barendrecht biedt dat twee mogelijkheden om de risico’s acceptabeler te maken: Ten eerste, de initiatiefnemers van de opslag dragen, voor zover mogelijk, het risico samen met de bewoners. Ten tweede, de bewoners dienen, voor zover mogelijk, mee te profiteren van het nemen van het risico. Geen van beide opties vereisen dat de risico’s krampachtig worden teruggedrongen met meer regels.

Het doorbreken van de dwangmatige overheidsreactie op risico’s heeft dit soort principes nodig. Ze geven de acceptatie van risico’s een aantrekkelijker betekenis dan de dociele berusting in het eigen lot. Die zin kan allerlei vormen aannemen. Wederkerigheid, onverstoortbaarheid, opoffering. Als mensen ergens meer naar verlangen dan bescherming, dan is het zingeving. Dat geldt ook voor verwende diva’s.

Risico aanpak in teken van verantwoord durven

Herman van Gunsteren,
hoogleraar rechtsfilosofie, Universiteit
Leiden

Merkwaardig vind ik het om de burger als buikspreekpop voor te stellen. Het is waar, er wordt veel over en namens hem gepraat, maar in een democratie kan hij toch ook zelf zijn stem laten horen. En wat weten we eigenlijk van de burger? Is hij wel 'een verwende diva', voelt hij zich wel bedreigd? Onlangs vroeg ik enkele Volendamers of het klopt dat praktisch iedereen in dat dorp werkt. Ze beaamden dat en vertelden, toen ze hoorden dat ik politiek bestudeerde, dat ze bij wijze van waarschuwing weliswaar op Fortuyn en Wilders stemden, maar dat ze als het erop aan kwam natuurlijk CDA zouden kiezen.

Van Eeten signaleert een risico-regelreflex. Veroorzaker daarvan zou het politieke spel zijn. De reflex wordt echter, zo weten we uit onderzoeken van cognitieve psychologen als Tversky en Kahnemann, ook gevoed door de werking van ons brein. Een evenwichtige inschatting van risico is contra-intuïtief, vaak strijdig met de 'natuurlijke' waarnemingen en oordelen van gewone mensen (ook die van de cognitieve psychologen zelf). Onder invloed van een schokkende gebeurtenis verandert het oordeel over risico. Risico = kans x waarde. De kans blijft gelijk, maar de waarde wordt negatiever.

Kiezers behagen met fatalisme lijkt me moeilijk. De fatalist leeft op de korte termijn,

afspraken komt hij niet na. Regeren is vooruitzien. Een overheid die fatalisme verkoopt is eigenlijk geen overheid meer.

Risico dient van onzekerheid onderscheiden te worden. Wie de taal van risico bezigt waar onzekerheid/onwetendheid heerst, misleidt. Risico is kwantificering: getallen, volatiliteit, standaard deviatie. Bij onzekerheid is kwantificering een slag in het duister. Op onvoorspelbare gebeurtenissen bereid je je voor door het ontwikkelen van veerkracht (het vermogen om met verrassingen om te gaan zodanig dat kernwaarden behouden blijven). Het terrein waarop risicoanalyse zinvol kan worden toegepast is dus niet onbegrensd.

Ook waar een aanpak in termen van risico in beginsel zin heeft kan een overheid in de problemen raken. Waar de berekening van risico in de Gouden Eeuw in staat stelde om verantwoord te durven, te ondernemen, gaat het bij de eigentijdse Nederlandse overheid vooral om tegenhouden, om voorkomen van onheil. Deze nadruk op preventie betekent eigenlijk een terugkeer van het maakbaarheidsdenken van de jaren zeventig. Toen in dienst van emancipatie, nu van behoud, maar in beide gevallen gebaseerd op een overschatting van kennis van de maatschappij. Om preventie te realiseren moet vaak het gedrag van burgers veranderen. Wie, zoals velen de laatste decennia, meent dat het gedrag van burgers vooral bepaald wordt door hun cultuur, zal in die cultuur een aangrijpingspunt voor verandering zoeken. Van overheidswege morrelen aan de cultuur van burgers...vroeger heette dat hersenspoeling.

Beter lijkt het om een risico aanpak te plaatsen in het teken van verantwoord durven. Dat deed Aaron Wildavsky in zijn *Searching for safety* onder het motto 'the secret of safety lies in danger'. Wie altijd veilig wil zijn zal nooit ervaring met gevaar opdoen en juist daardoor kwetsbaar worden. Wildavsky bekritiseerde onder meer de overdreven presentatie van de gevaren van kankerverwekkende stoffen. Toen hij zelf kanker bleek te hebben reageerde hij met humor. Vlak voordat hij zes maanden later stierf werkte hij, samen met de antropologe Mary Douglas, aan zijn laatste publicatie. Die ging over 'Jokes'.



De *Dag van het Risico* roept ons op om met risico's ontspannen ('gezond!') om te gaan. Toezicht wil risico's voorkomen door ze te (doen) beheersen. Daar is niks op tegen en alles voor. Dat is tegelijk ook de tragiek van het toezicht: als er niks ernstigs gebeurt dan lijkt het toezicht overbodig. Maar zo'n vaart zal het wel niet lopen – er gebeurt altijd wel iets, is het niet vandaag, dan wel morgen. Ik zie toezicht als dynamische kracht in een samenleving. Een kracht die tart wat er is, die uitdaagt om zaken 'scherp' te krijgen. Ze doet dat met alle middelen die de open en deliberatieve samenleving kent. Openheid en het debat aangaan zijn daarbij belangrijke kenmerken, meer nog dan 'gelijk' krijgen. Onafhankelijkheid van geest, niet 'embedded' zijn behoren ook tot de kenmerken. Hoe moet je zo'n toezichthouders in de wereld zetten? Zijn we daar dichtbij of staan we hier heel ver van af?

Toezicht als vitaliserende kracht

Ferdinand Mertens,
hoogleraar Veiligheidskunde TU Delft en lid
Onderzoeksraad voor Veiligheid

Om ongevallen te voorkomen moeten barrières opgeworpen worden en wanneer er dan toch een ongeval plaatsvindt dat we dan direct weer barrières hebben om de gevolgen van het ongeval te beheersen. Dat plaatje is ook in de VS 'gesneden koek'. Hoe kan het dan zijn dat voor zo'n enorme boorinstallatie in de Golf van Mexico geen scenario's beproefd zijn die passen bij de olieramp die nu plaatsvond? Dat was toch geen 'onbekend risico', dat is toch een mogelijkheid die je direct onder ogen kunt zien en de vraag kunt stellen: wat doen we als de buis afbreekt – de beroemde 'blow out' – en de afsluiter niet werkt? De toezichthouder vraagt dat bij de eerste 'safety-case' presentatie van de ontwerper van de installatie. En dan neemt hij toch geen genoegen met het antwoord "dat zien we dan wel". Neen: "wat zijn uw barrières in dat geval" en "heeft u die uitgetest en werken die?" En "laten we samen dan eens naar uw proefnemingen gaan kijken". Dat klinkt zo eenvoudig, en dat is het ook, maar waarom is het dan nagelaten? Want bij de Deepwater Horizon was verwarring alom over 'wat te doen'.

De toezichthouders zijn geprofessionaliseerd – daar heb ik hard aan meegewerkt. Maar

wat betekent het 'geprofessionaliseerd' te zijn? Dat iedereen het kan als je maar de recepten volgt? Helaas is professionalisering vaak een synoniem voor versimpeling. Wanneer toezicht een routine wordt – hoe professioneel ook – wordt het obsoleet. We werken en leven in werelden waarin voortdurend krachten werken die systemen en organisaties voortstuwen. Soms zichtbaar, soms onzichtbaar, soms gaat de stuwende 'goede' kant op, soms niet. En vaak zien we van alles maar weten we niet wat er van te vinden. In mijn zienswijze zitten toezichthouders daar midden in en is hun betekenis dat ze 'kijken', en dat ze zo goed 'weten' dat ze meer zien dan een willekeurige toeschouwer – ze hebben een stevige intelligentie achter zich staan. Dat kijken richt zich op facetten en aspecten die niet al geroutiniseerd zijn maar op de 'opkomende kwesties'. Ze hebben een 'neus' voor het opkomende 'kwaad' en ze laten zich niet bij de neus nemen. Vertrouwen is geen woord dat in hun lijfspreuk voorkomt, wantrouwen ook niet, maar scepsis is misschien een passende duiding van de beroepshouding.



Risico's aandurven

Marcel Pheijffer,
hoogleraar Forensische Accountancy, Nyenrode en
Universiteit Leiden

In zijn inleiding aangaande overheidstoezicht leverde Ferdinand Mertens nuttige inzichten. Als antagonist maak ik daarbij graag enkele kanttekeningen, enige tegendraadsheid is mij niet vreemd.



Mertens stelt bijvoorbeeld 'Toezicht houden is moeilijk'. Ik zie dat anders. Toezicht houden in de zin van de juiste feiten boven tafel krijgen opdat deze binnen een bij de toezichtstaak passend normatief kader kunnen worden geplaatst, is niet moeilijk. Onderzoek naar kwesties zoals de Volendamse café-ramp, de brand in een cellencomplex op Schiphol en in de financiële sfeer (Icesave, DSB en diverse boekhoudschandalen) laten vaak zien dat overheidsfunctionarissen over toereikende handhavingsinformatie beschikken. Maar ook dat ze vaak nalaten adequaat in te grijpen. Te lief zijn. Lankmoedig. Te bevreesd of te lui om de discussie met onder toezicht gestelden aan te gaan. Of omdat ze door laatstgenoemden ingekapseld zijn. Toezichthouders leven vaak in een angstcultuur van 'better safe than sorry'. Het probleem is niet dat toezicht houden moeilijk is, het probleem is dat veel toezichthouders te soft en weinig doortastend zijn. Het gaat vaak niet aan om in geval van dergelijke analyses te wijzen op 'hindsight' of de 'kennis van nu'. Degenen die dat doen zijn blijven steken in de ontkenningfase, ontkennen hun verantwoordelijkheid en steken de kop in het zand. Vaak hoort deze echter in de strop. Stop met de zachte heelmeeesters en voorkom stinkende wonden.

Mertens stelt dat er teveel van toezicht wordt verwacht. Ik waag dat te betwijfelen. De 'gesloten oestercultuur' van toezichthouders maakt dat het maatschappelijk verkeer te weinig inzicht krijgt in de handelwijze van toezichthouders in gevallen waarin het er echt om gaat. Wederom kan ik verwijzen naar de eerdergenoemde kwesties. Zo schetst De Nederlandsche Bank naar buiten toe graag het beeld dat in het geval van DSB Bank adequaat toezicht is gehouden. Uit inmiddels openbaar geworden stukken – leve de onderzoeksjournalistiek! – kan

ook het tegendeel worden geconcludeerd. Wat daar ook van zij: toezichthouders horen aan openbare zelfreflectie te doen, verantwoording af te leggen en zich niet louter te verschuilen achter (vermeende) geheimhoudingsplichten. Daardoor kunnen de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer beter en eerlijker worden gemanaged. Maar belangrijker nog: zo kan gezag worden verworven. Gezag dat toezichthouders vaak ontberen onder de onder toezicht gestelden en daarom wordt vervangen door ingewikkelde regels die ontwijkgedrag uitlokken. Dat is het ware probleem!

Tot slot het volgende. Op de *Dag van het risico* proefde ik een neiging bij velen tot risico-beheersing. Een houding alsof de doelstelling van toezicht het uitbannen van risico's zou moeten zijn. Ik neem daar afstand van. Risico's kun je niet uitbannen. En je moet het niet eens willen: de kosten daarvan zijn veel te hoog. Bovendien slaat risico-benauwdheid kansen dood. Ondernemen staat synoniem voor risico nemen. Waar het wel om gaat is dat burgers, ondernemers, toezichthouders en andere betrokkenen zo goed mogelijk in staat worden gesteld risico's te onderkennen, te wegen en zo nodig te mitigeren of juist te nemen. Zo gaat het er bij beleggingsproducten om de risico's duidelijk te maken. Degenen die bereid zijn meer risico te nemen, hebben de kans meer rendement te behalen. Althans indien het goed gaat en de risico's zich niet manifesteren. Doen deze dat wel dan ontstaat juist een veel lager of zelfs negatief rendement.

Kortom: risico's zijn niet altijd negatief en moeten niet per definitie worden uitgebannen. Ik spreek dan ook liever over het neutraal geformuleerde 'risk appetite': de mate waarin iemand risico's aandurft.

Over kalkoenen en andere wetmatigheden

Ira Helsloot,
hoogleraar Crisisbeheersing en
Fysieke Veiligheid, Vrije Universiteit

Meer veiligheid is gebaat bij minder regels, maar daartoe moet wel duidelijk zijn welke veiligheidsregels van ‘nationaal belang’ zijn.

Bij alle beschouwingen over fysieke veiligheid(scrises) moet het startpunt zijn dat we nu fysiek veel veiliger zijn dan ooit tevoren. In het Westen leven we nu gemiddeld bijna twee keer zo lang als 200 jaar geleden en deze gemiddelde levensduur neemt nog steeds toe, zij het marginaal. Toch is deze statistiek om twee redenen verraderlijk.

De eerste reden is dat het beschouwen van het gemiddelde de grote verschillen miskent die er zijn tussen hogere en lagere inkomensgroepen. Mackenbach is de eerste die in een klassiek geworden studie uit 1994 uitgebreid is ingegaan op de gezondheidseffecten van *sociale stratificatie*.¹ Recente cijfers van het CBS bevestigen de uitkomst van de klassieke studie van Mackenbach: de (gezonde) levensverwachting hangt zeer sterk samen met het opleidingsniveau dat weer sterk samenhangt met het inkomensniveau. Laagopgeleiden leven gemiddeld aanmerkelijk korter en in minder goede gezondheid dan hoger opgeleiden. Hoogopgeleide mensen leven 6 à 7 jaar langer dan laagopgeleide mensen. Het verschil in het aantal levensjaren waarin mensen de gezondheid als goed ervaren, bedraagt zelfs 16 à 19 jaar.²

Wie daarom in de huidige samenleving nog een substantieel aantal levensjaren wil redden zal daarom vooral de welvaart van de lagere inkomensgroepen moeten verhogen.

Meer regeldruk leidt onweersproken tot minder welvaart zodat vanaf nu voor een gemiddeld hogere veiligheid het vooral van belang is dat de regeldruk daalt en op zijn minst niet meer stijgt.

We komen nu echter op de *tweede* reden dat statistiek gevaarlijk kan zijn: er zijn nu eenmaal risico's die als ze werkelijk optreden in één klap de statistiek op zijn kop zetten. Een fatale overstroming van de Randstad heeft zo'n impact dat we (mogelijk) erg voorzichtig moeten zijn met minder regels aan dijken. Het vergt constante en zorgvuldige analyse van de nationale veiligheidsrisico's om dat beperkt aantal bedreigingen van de nationale veiligheid te identificeren.

Het lijkt dus tamelijk onweersproken nuttig om tot minder fysieke veiligheidsregels te komen onder gelijktijdige benoeming van enkele heel bijzondere nationale risico's. De werkelijkheid is er echter een waarin zowel het aantal regels als het aantal bedreigingen van de nationale veiligheid alleen maar toenemen.

Een belangrijke eerste reden voor deze uitdijning is dat de verantwoordelijke beleidsafdelingen bij departementen als core business hebben het maken van nieuw beleid en daarmee van nieuwe beleidsregels. Organisatiedeskundigen hebben al vaak gewezen op het feit dat afdelingen en hun leidinggevendenden als ware het levende organismen vooral bestaan voor zichzelf en daarom bij voorkeur uitdijen als barbabappa's.³ Simpelweg wensen dat deze beleidsafdelingen zich bezig gaan houden met minder beleid(sregels) en daarmee aan hun eigen (gedeeltelijke) opheffing werken

is als verwachten van de spreekwoordelijke kalkoen dat hij zich bezig gaat houden met het organiseren van het kerstdiner. Dat kan natuurlijk wel, maar dan moet niemand verbaasd zijn als het opeens een tamelijk karig vegetarisch diner wordt.

De belangrijkste tegenkracht is echter waarschijnlijk wel wat ‘incidentenpolitiek’ wordt genoemd: na een incident zien betrokken (in dubbel opzicht) beleidsmakers en deskundigen een kans om aan te tonen dat de regeldruk op het terrein van het incident omhoog moet. Een incident kan immers niet zomaar ‘pech’ zijn, het is een voorbeeld van de put die allang gedempt had moeten worden met adequate extra regelgeving. Alle media-aandacht voor zo'n incident ‘bewijst’ ook meteen dat hier sprake was van een nationaal risico.

Voor wie het voorgaande zicht op de werkelijkheid deelt, is er maar één oplossingsrichting mogelijk: meer veiligheid door deregulering kan alleen door topdown introductie van ‘stalen deruleringskaders’ bereikt worden. Voorbeelden van dergelijke stalen kaders zijn:

- Beperking van de wetgevings- en/of beleids capaciteit
- Het verplichten van een kosten-baten-analyse door een onafhankelijke externe wetenschappelijke commissie voor zowel nieuwe regels als voor de betiteling ‘nationaal veiligheidsrisico’.
- Het vastleggen van wettelijke maxima aan investeringen in veiligheid.

De vraag is ‘slechts’ welke politicus of bestuurder voldoende durf heeft om dergelijke maatregelen te introduceren...

¹ J.P. Mackenbach, *Ongezonde verschillen. Over sociale stratificatie en gezondheid in Nederland*, Assen: Van Gorcum, 1994.

² S. Stam, e.a., ‘Hoogopgeleiden leven lang en gezond’, in: O. van Hilten & A. Mares (red.), *Gezondheid en zorg in cijfers 2008*, Den Haag/Heerlen: CBS, 2008.

³ Vrij naar Mintzberg's conclusies over de machinebureaucratie. Zie H. Mintzberg, *The structuring of organisations*, Prentice Hall, 1979.

Shit happens. Er bezwijkt een rivierdijk. Bewoners in een verpleeghuis lopen salmonella vergiftiging op na het eten van kippensoep bij de lunch. Je gaat gezellig met elkaar naar een bloemententoonstelling, blij je na afloop besmet met legionella. Kan gebeuren. Kan gebeuren? De verantwoordelijke politici worden stevig aan de tand gevoeld door de oppositie en door journalisten. Enkele politici betogen dat er altijd wel iets mis gaat, maar de meeste gaan direct overstag. Zij beloven dat ze nieuwe regels zullen opstellen, strenger gaan controleren, dat ze er alles aan zullen doen om herhaling te voorkomen – voor insiders: de risico-regelreflex.



Hoe de risico-regelreflex tegen te gaan?

Margo Trappenburg, bijzonder hoogleraar Sociaal politieke aspecten van de verzorgingsstaat en de overlegeconomie, Universiteit van Amsterdam, tevens hoofddocent Bestuurs- en Organiseringswetenschappen, Universiteit Utrecht

Na inwerkingtreding van de nieuwe regels kunnen twee dingen gebeuren. Er vindt desondanks een nieuw incident plaats, wat leidt tot een roep om nóg striktere handhaving. Of er vindt geen nieuw incident plaats en dan gaan burgers en journalisten klagen over verstikkende regelgeving.

Er zijn vier oplossingen bedacht om de risico-regelreflex tegen te gaan:

- 1 Maak burgers duidelijk dat verzorging van de wieg tot het graf uit de tijd is. Soms gaan dingen gewoon mis en moet de burger zelf opdraaien voor de gevolgen.
- 2 Kies voor een rationeler, wetenschappelijker veiligheidsbeleid; ga niet lukraak hier en daar wat risico's bestrijden maar probeer zoveel mogelijk veiligheid te realiseren tegen zo min mogelijk kosten.
- 3 Kies voor een democratischer veiligheidsbeleid. Risicobestrijding is een kwestie van prioriteiten stellen. Als burgers inspraak krijgen, kunnen ze ermee leven dat andere dingen moeten wijken.
- 4 Bezint eer gij begint: voordat nieuwe regels worden uitgevaardigd zou je alle nadelen daarvan op een rijtje moeten zetten en die moeten afwegen tegen de voor- en nadelen van de status quo.

Dit klinkt allemaal plausibel, maar waarom is de risico-regelreflex dan nog steeds een probleem?

Bij de eerste oplossing is het de vraag of de overheid echt wel meer verantwoordelijkheid aan burgers wil geven. Je mag zelf bepalen of je sport, rookt en alcohol gebruikt. Je mag zelf een ziektekostenverzekering kiezen, naar eigen smaak en voorkeur. Maar als je vervolgens zelf besluit om je tienerdochter niet te laten inenten tegen baarmoederhalskanker, is dat weer niet de bedoeling. En als je zelf besluit een total body scan te laten doen bij wijze van verstandige preventie, blijkt dat de Nederlandse overheid dat heeft verboden. Ook op het terrein van de criminaliteitsbestrijding is de boodschap dubbelzinnig. Wel je huis beveiligen tegen inbraak, maar geen pepper spray meenemen in je handtas en geen honkbalknuppel klaarleggen onder de kassa.

De tweede oplossing veronderstelt dat we allerlei soorten risico's met elkaar kunnen vergelijken. Maar burgers en politici zijn in hun hoofd niet bezig het risico op verkrachting uit te drukken in veiligheidspunten, om vervolgens de luchtkwaliteit op scholen uit te drukken in soortgelijke veiligheidskeuzes kunt vervangen door wetenschappelijke rekensommen is een illusie.

Veel verstandiger is politieke besluitvorming met inspraak door burgers (oplossing 3). Let wel: veiligheidsbeleid is vaak handhavings-

beleid. Stel dat we met elkaar prioriteiten stellen voor alle voorschriften en die democratisch publiceren op de gemeentelijke website. Vervolgens treedt de boevenlogica in werking. De caféhoudster denkt: gelukkig, de brandvoorschriften gaan ze dit jaar niet controleren. Dan kan ik nog wel even wachten met het vervangen van die gevaarlijke oven. De manager in het verpleeghuis concludeert: we kunnen wel met minder schoonmaak toe, want ze komen dit jaar toch niet langs. En de inbreker berekent zijn kansen: politie-surveillance hebben ze in die wijk geschraapt, dus laat ik het daar eens proberen.

Eigenlijk is oplossing 4 het beste: bezint eer gij begint. Aan iedere beleidswijziging zijn namelijk voor- en nadelen verbonden en ook die nadelen moeten worden belicht. Strengere hygiëne-eisen in zorginstellingen verkleinen de kans dat bewoners besmet raken met een bacterie. Maar wordt er dan op grote schaal gekozen voor gevriesdroogd eten uit pakjes, en zullen bewoners niet meer mogen helpen in de keuken als zij dat leuk vinden? Nieuw beleid en strengere handhaving kost ook bijna altijd meer geld. Rustig nadenken na een incident is niet stoer of spectaculair. Maar toch biedt juist dat de meeste kans om iets aan de risico-regelreflex te veranderen.