



RiVer

nummer 9 | december 2014

Nieuwsbrief van het programma Risico's en verantwoordelijkheden

Vanuit het ministerie van BZK loopt sinds 2011 het programma Risico's en verantwoordelijkheden (R&V). Het programma onderzoekt hoe de overheid met risico's en incidenten kan omgaan zonder in de valkuil van de risico-regelreflex te belanden. Daarnaast organiseert het programma reflectiebijeenkomsten, workshops en conferenties met bestuurders, politici, wetenschappers, ambtenaren en journalisten. Ook worden handvatten ontwikkeld voor bestuurders en topambtenaren. Het programma werkt bovendien aan een kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met publieke risico's en incidenten.

Voorwoord

Toen ik in de zomer van 2011 voor het eerst een conferentie van het programma R&V bijwoonde, raakte in geïntrigeerd door de thematiek en door de enthousiaste manier waarop deze in discussie werd gebracht. Kort daarna werd de River groep opgericht, een informele steungroep voor het programma die af en toe bij elkaar kwam voor reflectie op de eigen ervaringen met de risico-regelreflex en daarbij geïnspireerd werd door verschillende wetenschappers op het terrein. In drie jaar tijd zijn er zeven bijeenkomsten geweest. De leden kwamen uit het beleid, de uitvoering en het toezicht en de meesten waren op (p) DG-niveau. We hadden zes ministeries aan tafel en het afgelopen jaar ook een directeur van het Amsterdamse Havenbedrijf en een bestuursvoorzitter van een jeugdzorginstelling. Het was een plezier om de groep te mogen voorzitten, en in oktober was het de laatste keer dat we bijeen kwamen.

Het programma R&V is nu bijna afgelopen. Er is veel gedaan op het gebied van workshops, conferenties, onderzoek en publicaties. Mede door de inbreng van boeiende denkers, ervaringsdeskundigen en sprekers zijn de inzichten gegroeid in de dilemma's bij het omgaan met risico's en incidenten. Er is veel losgewoeld en op gang gebracht, dat is ook de kracht van een tijdelijk programma.

Het is allemaal natuurlijk bedoeld om effect te bereiken in de werkelijkheid van alledag. De werkelijkheid waarin burgers en ondernemers merken of de overheid proportioneel omgaat met risico's en incidenten. Dan is het nodig dat we als overheid de valkuilen herkennen en de krachten begrijpen die naar boven komen in het debat over risico's. En vooral dat we ook de dempende krachten weten te activeren.

Bij gemeenten begint deze thematiek erg te leven. Een hot issue is natuurlijk de jeugdzorg, en de valkuil van overreactie op incidenten wordt door iedereen gezien. Ook voor het rijk is

het relevante materie. Het wemelt van de dilemma's waar je je bewindspersoon in kunt adviseren. In ABD verband pakken we het verder op. Daar help ik graag nog wat aan mee om de met het programma verkregen kennis te laten landen in de lijn. In maart komt er een workshop voor directeuren bij de rijksdienst ihkv het Ambtelijk professionaliseringsprogramma (ABD App). Dat wordt een pilot.

Half december verschijnt er een PM special magazine over de inzichten en opbrengsten van het programma R&V en de verbinding met de bestuurlijke praktijk in gemeenten en provincies. Verder is er natuurlijk de overdrachtsconferentie op 22 januari in Utrecht. Ik weet niet hoe het met u zit, maar ik kijk ernaar uit.

Anita Wouters, ABD TOPConsult



Dit nummer

Deze nieuwsbrief beschrijft weer een groot scala aan activiteiten. Veel over jeugdzorg, daarnaast bestuurlijke diaogen over burgerinitiatieven en over de rol van het waterschap in de toekomst. Er is ook weer het nodige onderzoek gedaan. Verder kunt u lezen over de

Jeugdzorg

Publieksonderzoek

Het derde publieksonderzoek van het programma R&V betreft een maatschappelijk gevoelig onderwerp: jeugdzorg. Hoe kijken burgers aan tegen het omgaan met risico's en incidenten in de jeugdzorg, inclusief de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers? Het onderzoek heeft geen betrekking op de decentralisatie van de jeugdzorg.

Er zijn drie doelgroepen benaderd:

- het algemeen publiek (straatinterviews)
- de algemeen bij jeugdzorg betrokkenen, die bijvoorbeeld burens of vrienden kennen met kinderen onder de hoede van jeugdzorg (telefonische interviews)
- de ouders/verzorgers van jongeren betrokken bij jeugdzorg (focusgroepen). In totaal is met circa 160 burgers gesproken.

Uit het onderzoek komt het volgende beeld naar voren: in hun algemene indruk over jeugdzorg verschillen de meningen van de drie doelgroepen niet erg. De ouders/verzorgers zijn het meest positief over jeugdzorg, het meest negatief zijn de algemeen betrokkenen. De media spelen volgens de geïnterviewden een belangrijke rol bij de totstandkoming van hun beeldvorming. De verantwoordelijkheid van de overheid om ernstige incidenten in de jeugdzorg te voorkomen is volgens alle drie de doelgroepen niet groter dan bij 'gewone' jongeren. De primaire verantwoordelijkheid ligt volgens hen bij de ouders, daarna bij de jeugdzorgorganisaties en vervolgens bij de individuele jeugdzorgmedewerker. Burgers denken bij risico's en incidenten vooral aan algemene risico's waar ook jongeren buiten de jeugdzorg aan bloot staan (drugs, alcohol, criminaliteit). Vergeleken daarmee hebben jongeren in de jeugdzorg een klein risico om te overlijden door een ernstig incident dat specifiek in de jeugdzorg plaatsvindt. Niettemin is men van mening dat dit soort incidenten ten koste van alles moet worden voorkomen. Een ruime meerderheid, met name ouders/verzorgers, is bereid € 100 extra te betalen voor veiligheid in de jeugdzorg in zijn algemeenheid (bij andere R&V onderzoeken toonde men een lagere bereidheid). Bij doorvragen blijkt dat men denkt dat een betere algemene jeugdzorg preventief werkt en dus voor minder incidenten zorgt.

Als een ernstig incident heeft plaatsgevonden is men van mening dat de daders primair verantwoordelijk zijn hiervoor. De gewenste overheidsreactie is dan dat het incident goed onderzocht moet worden, dat er maatregelen volgen om herhaling te voorkomen en dat

afrondende overdrachtsconferentie van het programma op 22 januari. De column is deze keer geschreven door Ruud van Bennekom, directeur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

het openbaar bestuur oprecht medeleven toont. Overigens valt op dat burgers ernstige incidenten beschouwen als een deel van het leven dat je nooit helemaal kan veranderen.

Het publieksonderzoek over jeugdzorg is te vinden op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstaties/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/09/24/risico-s-en-incidenten-in-de-jeugdzorg.html>

Eerdere publieksonderzoeken

In 2012 is gestart met een uitgebreid publieksonderzoek voor het programmam R&V. Daarin is op vele beleidsterreinen bekeken hoe burgers staan ten opzichte van onder andere de verantwoordelijkheidverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en burgers als het gaat om risico's en incidenten. Ook is onderzocht hoe men reageert als burger én vanuit de rol als bestuurder. Onderwerpen als fietshelm, vuurwerk, tunnelveiligheid, voedselveiligheid, (vervoer van) gevaarlijke stoffen, wateroverlast en vele andere beleidsthema's passeerden de revue. Burgers werden bevestigd via webenquête, straatinterviews en focusgroepen. De uitkomsten van het algemene publieksonderzoek uit 2012 – 2013 zijn in 2014 ook op lokaal niveau getoetst. Zo vond het onderzoek over buitendijks wonen en wonen langs het spoor waarover gevaarlijke stoffen vervoerd worden plaats onder bewoners in Dordrecht die met deze risico's bekend waren. De eindconclusies met betrekking tot resultaten en inzichten uit het algemene en lokale publieksonderzoek volgen later dit jaar. Deze twee eerdere onderzoeken zijn al eerder op de website van R&V gepubliceerd.

Daarnaast presenteerde het SCP in juli de nieuwe aflevering van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB 2014/2), met deze keer ook aandacht voor de manier waarop burgers aankijken tegen risico's. De hoofdlijn bevestigde de R&V publieksonderzoeken in de duidelijke nuchterheid van burgers ten aanzien van risico's. Zie voor publicatie http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2014/Burgerperspectieven_2014_2



Drie workshops voor wethouders

In september en oktober heeft het programma R&V voor de Wethoudersvereniging drie workshops voor wethouders georganiseerd in Zwolle, Eindhoven en Dordrecht. De titel was 'Het leven zit vol risico's – verantwoordelijk voelen of zijn'. De workshops gingen over omgaan met risico's en incidenten in zowel het fysieke domein als in de jeugdzorg.

Na een inleiding door prof. dr. Ira Helsloot (RUN) waarin de aspecten van risicobeleid aan de orde kwamen werd door prof. dr. Margo Trappenburg (UU) ingezoomd op het optreden en vermijden van de risico-regelreflex in de jeugdzorg. Aan de hand van drie dilemma's werd gediscussieerd over afwegingen die gemaakt kunnen worden om extra regelgeving tegen te gaan.

- In Nederland is een eeuw lang jeugdzorg gezien als zorg voor de groep jongeren met de zwaarste problematiek. Door deze inperking is het moeilijk om positieve resultaten te bereiken en kan dit steeds meer veiligheidsmaatregelen in de hand werken. Door de overheveling naar de gemeenten kan de tegenbeweging ingezet

worden dat jeugdzorg alle jongeren betreft en kan jeugdzorg een positievere uitstraling krijgen. Anderzijds kan dit problematisering van de jeugd in de hand werken (zoals voor alle kinderen in het CJG een vragenlijst in laten vullen).

- Evidence based werken in de jeugdzorg kan zorgen voor goede behandelmethoden enerzijds. Anderzijds is de problematiek vaak complex en is een behandelmethod voor enkelvoudig problemen niet altijd de juiste methode voor zo'n complexe situatie. Werk je in je gemeente met vrijwilligers? Met wijkteams? Waar ligt de grens en worden professionals ingezet?
- Hoe neem je de gemeenteraad mee in de afwegingen die je hebt gemaakt en voorkom je dat de raad om extra maatregelen vraagt als er iets mis gaat, want dat zal onvermijdelijk een keer gebeuren. 100% veiligheid bestaat namelijk niet. Er zal een keuze gemaakt moeten worden tussen geld besteden aan meer zorg of aan meer veiligheid.

G32 Workshop Omgaan met risico's en incidenten in de jeugdzorg

Op 7 november kwamen bestuurders en ambtenaren van de sociale pijler van de G32 bijeen in het nieuwe stadhuis van Utrecht voor een workshop over omgaan met risico's en incidenten in de jeugdzorg. Programma R&V presenteerde het publieksonderzoek, een concept-handreiking voor wethouders en een film. Wethouder Paul Blokhuis (Apeldoorn) opende de bijeenkomst. Gespreksleider was Corrie Noom (voormalig wethouder Zaanstad).

Publieksonderzoek

Astrid Scholten (Crisislab) presenteerde een publieksonderzoek over de jeugdzorg. Een belangrijk resultaat van het onderzoek is dat burgers van bestuurders niet verwachten dat ze veiligheid in de jeugdzorg niet boven alles stellen. Burgers denken bij risico's en incidenten in de jeugdzorg niet aan ernstige incidenten, maar meer aan algemene veiligheid met betrekking tot drugs, alcohol, en criminaliteit. Een uitgebreide toelichting op dit onderzoek staat elders in deze nieuwsbrief.

Film

R&V heeft een korte film gemaakt over de risico-regelreflex in de jeugdzorg en wat je eraan zou kunnen doen. Na de transitie komt het vooral op de wethouder aan om die reflex samen met de gemeenteraad te weerstaan.

Handreiking voor wethouders

R&V werkt aan een handreiking voor wethouders bij het omgaan met risico's en incidenten in de jeugdzorg. De handreiking bevat een kort essay over aspecten van de jeugdzorg die kunnen leiden tot onevenredige maatregelen, en een aantal remedies. Auteur Margo Trappenburg (Universiteit van Utrecht) gaf een toelichting op dit essay, dat eerder besproken is in drie workshops voor wethouders (zie elders in deze nieuwsbrief).

Gesprek en conclusies

Kees Reedijk van de Inspectie Jeugdzorg en Erik Gerritsen van de Jeugdbescherming Regio Amsterdam spiegelde vanuit hun oogpunt op het gesprek van deze middag. De IJZ zal in haar onderzoeken nog meer oog hebben voor de waarom-vraag. Erik Gerritsen zag nog ruimte voor professionalisering in de goede zin van het woord, er is nog aan effectiviteit te winnen. De bestuurders stelden met name de vraag "Wat nu?" Het antwoord en de conclusie van de middag was eensluidend: oefenen en trainen op situaties van een calamiteit of incident in het sociale domein. Je wilt als bestuurder niet doorschieten naar aankondiging van maatregelen op basis van "Dit nooit weer!" Daarnaast werkt R&V verder aan de handreiking voor wethouders, die gepresenteerd zal worden tijdens de overdrachtsconferentie op 22 januari.

VNG-Masterclass Risico-regelreflex in het sociale domein

Naar aanleiding van de R&V-publicatie Risico-regelreflex in de jeugdzorg? (2013) nodigde Annette van Delft (VNG-implemteadviseur Regio Aanpak Veilig Thuis) het programma R&V uit een masterclass te verzorgen op een drietal VNG-regiobijeenkomsten over Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Annette van Delft, Gertrude van Driesten (VNG) en Martijn Tummers (PBLQ) ontwikkelden de masterclass Risico-regelreflex in het sociale domein. De masterclass werd in september gegeven op de regiobijeenkomsten in Haarlem, Eindhoven en Zwolle.

Opzet van de masterclass was het op gang brengen van een beweging van omdenken naar anders doen. De masterclass opende met een krachtig beeld van Kain Karawahn Was tun wenn's mir brennt? (1990, zie foto). Een citaat, een denkoefening en een film over de jeugdzorg maakten vervolgens de geesten los zodat Martijn Tummers de risico-regelreflex (RRR) kon introduceren en de weg kon wijzen hoe een ruimer reactierepertoire mogelijkheden biedt om aan de RRR te ontsnappen. Dat ruimere reactierepertoire werd verkend aan de hand van drie ontsnappingsvragen:

- Wiens risico is het eigenlijk?
- Wat zijn nog meer gemeenschappelijke waarden anders dan veiligheid?
- Hoe absoluut is veiligheid?

Bij elke masterclass volgde na dit onderdeel een verhaal uit de praktijk met bijdragen van Arno Schepers (gemeente Zeist), Liselot Godschalx (gemeente Tilburg) en Jaap Herforth (gemeente Apeldoorn). Dat gaf elke masterclass zijn eigen karakter en eigen vorm van gesprek.



De masterclasses werden goed bezocht en de deelnemers ervoerden de masterclasses als zeer stimulerend en waardevol. Zie verder <http://www.cs-vng.nl/onze-diensten/hand-outs/hgkm-presentaties.aspx> en <http://www.regioaanpakveiligthuis.nl/nieuws/uitkomst-masterclass-risicoregelreflex>

Bestuurlijke dialoog Burgerinitiatieven

Op 19 september organiseerde R&V in Almere een dialoogbijeenkomst met wethouders uit 10 gemeenten over bestuurlijke dilemma's rond het veiligheidsaspect van burgerinitiatieven. Welke bestuurlijke ruimte is er om uitvoering aan burgerinitiatieven te geven, welke belemmeringen worden ervaren? Gastheer was de Almeerse wethouder Frits Huis, en het gesprek werd geleid door Ira Helsloot.

Twee praktijkvoorbeelden

Tjeerd Hoekstra (Alphen aan den Rijn) lichtte de casus toe van een leeg schoolgebouw dat nu gebruikt wordt voor allerlei activiteiten waar het oorspronkelijk niet voor bedoeld is, zoals koken door vrijwilligers voor licht dementerende ouderen. De lokale vrijwillige brandweer heeft bij gebrek aan een eigen lesruimte een lokaal in het gebouw in gebruik genomen. Zij willen hiervoor huur betalen, maar weten niet aan wie. Verder wil de Belangenvereniging Zwammerdam het gebouw als (tijdelijke) multifunctionele accommodatie met haar vrijwilligers "exploiteren". Het betreft voor een groot deel activiteiten die een beperkt risico met zich meebrengen, maar het gebouw voldoet niet aan de reguliere eisen die met commercieel gebruik van de verschillende gebruiksbestemmingen samenhangen. Zo zijn de horeca-eisen aan keukens niet zomaar geregeld in dit pand. Wat betekent het voor een eventueel af te geven gebruiksvergunning als dit schoolgebouw een functie zou krijgen als 'maatschappelijk vastgoed'?

Frits Huis vertelde over de Almeerse casus van een zelfbouw speelhut van pallets op een groenstrook tegenover een rij huizen. Het 'echte probleem' ontstond toen de overheid achter het bestaan van de hut kwam: dit was een gevaarlijk want niet gecertificeerd speeltoestel. Met name de NVWA vond dat er gehandhaafd moest worden, dat wil zeggen dat de hut zou moeten worden verwijderd. Pogingen vanuit de gemeente om op ambtelijk en bestuurlijk niveau tot een oplossing te komen leverden tal van ideeën op maar geen oplossing. In de kern komt het erop neer dat speeltoestellen die in de openbare ruimte staan altijd een certificering nodig hebben. Zolang de wetgeving niet wordt opgerekt, zijn ook de objecten met een laag risicoprofiel niet toegestaan. De gemeente heeft aan de ministeries van VWS en BZK geschreven in dit soort gevallen niet meer te zullen handhaven, behalve wanneer de situatie ook volgens het gezonde verstand gevaarlijk is.

Dilemma's

De andere deelnemers herkenden deze voorbeelden en voegden er hun eigen ervaringen aan toe. Zo zijn er in Leeuwarden 20 burgerinitiatieven gestopt vanwege deze problematiek.

De voornaamste dilemma's:

- Kun je burgers vrijwillig extra risico laten lopen. Dragen zij dan ook de verantwoordelijkheid als er iets mis gaat?
- "De overheid is steeds sterker gericht op verantwoordelijkheid. We vinden altijd touwtjes om een verband te vinden naar het collectief". Niet denkbeeldig zijn vragen vanuit de gemeenteraad of de wethouder "de veiligheid" wel kan garanderen, en dat kan leiden tot indekgedrag van de overheid.
- We vinden altijd argumenten waarom een ander last zou hebben van een initiatief.
- Steeds verder afpellen naar individueel niveau kost veel geld en geeft op macroniveau geen oplossing, alleen maar meer juridisering.
- Het lokale bestuur wil risico's kunnen afwegen tegen de pluspunten, maar vaak staan regels in de weg. Dat kunnen lokale, nationale of zelfs Europese regels zijn. Soms ligt het niet aan de regels maar aan een ambtelijke interpretatie die "voor de zekerheid" te streng is. Maar stuur/reguleer je op de 98% die goed gaat of op de 2% die fout gaat?
- Als een klein initiatief zoals die speelhut al niet mogelijk is, hoe moet het dan met de participatiesamenleving?

Omgaan met dilemma's

Het vraagt bestuurlijke moed van de wethouder, maar ook van de gemeenteraad, om burgerinitiatieven te honoreren. Je zult de raad mee moeten nemen in de afwegingen die je als wethouder gemaakt hebt en duidelijk maken dat er altijd risico's blijven bestaan. Van de rijksoverheid is ruimte nodig in toepassing van de regels om als lokale overheid een eigen afweging te kunnen maken. De eisen die bijvoorbeeld aan brandveiligheid worden gesteld moeten verschillend kunnen zijn voor commerciële organisaties en burgerinitiatieven.

Aanknopingspunten over omgaan met aansprakelijkheid zijn te vinden in het BZK-rapport Regel die burgerinitiatieven. Toch is voor burgerinitiatieven misschien een nieuwe juridische entiteit nodig, een 'derde weg' tussen commerciële activiteiten met hun strikte regels en de vrijheid in het eigen huis. De gevraagde veiligheidsin-



spanning moet corresponderen met de mate van het risico. De huidige gemeentelijke bestuurlijke mogelijkheid in de vorm van een gemeentelijke verordening zou bijvoorbeeld kunnen worden uitgebreid.

Professionaliteit van de adviseurs is van groot belang. Ambtenaren moeten zich niet verschuilen achter regels maar hun professionaliteit inzetten om burgers bij initiatieven te begeleiden. Een praktische aanpak zou zijn om burgers tips te geven over omgaan met de echte risico's, alleen zijn er rijksregels die dat niet toelaten.

De burgers krijgen van de gemeente Almere het vertrouwen dat ze de veiligheid in het oog houden en worden gevraagd op te schrijven wat zij aan veiligheid denken te doen. Het werkt heel goed als je met transparante communicatie begint en de burgers meeneemt in het proces.

Voor de transitie naar een andere samenleving hebben we al die initiatieven nodig, en daarom moeten we ze mogelijk maken. De bestuurlijke aansturing moet boven de afzonderlijke deelbenaderingen uitstijgen, zodat de overheid als basishouding krijgt dat de samenleving om oplossingen gevraagd wordt en niet alles dichtgeregeld wordt.

Workshop waterschap Zuiderzeeland

Op 29 oktober heeft R&V een workshop verzorgd voor bestuur, management en adviseurs van het waterschap Zuiderzeeland. Voor het waterschap paste deze workshop in de organisatiebrede discussie over de rol van het waterschap in de toekomst. In een levendige discussie, geleid door Ira Helsloot, werd aan de hand van de casus Ontwikkeling van Oosterwold en het al dan niet vangen van muskusratten buiten dijken en waterdoorgangen, nagedacht over woekerende professionaliteit en de grenzen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

In de discussie kwam een duidelijke spanning naar voren tussen rationele risicoafweging en bestuurlijk gevoel. Een rationele risicoafweging geeft aan dat veel meer op burgers vertrouwd kan

Vervolg

Op voorstel van Frits Huis is afgesproken dat er een vervolgbijeenkomst over dit onderwerp komt, weer met wethouders maar dan met topambtenaren van enkele vakdepartementen erbij zoals VWS. Dan kunnen de dilemma's belicht en besproken worden vanuit zowel het lokale als het landelijke perspectief, met als doel om oplossingen te vinden waar alle gemeenten meer verder kunnen. Wat betreft de gedachte om burgerinitiatieven te beschouwen als een nieuwe juridische entiteit: R&V neemt dit mee bij de ontwikkeling van de kabinetsvisie op risico's en incidenten.

Een blog over deze bijeenkomst is te vinden op <http://markverhijde.nl/blog/doe-mij-maar-een-burgerinitiatief/>. Zie verder ook de nieuwe website over burgerparticipatie/doe-democratie: www.doedemocratie.net.



worden, waardoor niet ingrijpen vaak het beste is. Daar staat een bestuurlijk gevoel tegenover dat het waterschap toch echt iets moet doen, want dat hoort de overheid nu eenmaal te doen.

De discussie leidde tot de volgende conclusies:

- Hoe moeilijk het ook is, de startvraag hoort te zijn: 'wat is de verantwoordelijkheid van het waterschap? Daar moet consequent naar gehandeld worden. Wanneer het niet de verantwoordelijkheid van het waterschap is, dan moet je durven niets te doen.
- Opvoeden geschiedt naar twee kanten: als je burgers meer ruimte biedt, moet je niet bij de eerste calamiteit weer in de oude rol terugvallen.

Doorgeschoten regelzucht

Het programma Risico's en verantwoordelijkheden nadert zijn afronding. Klaas Dekker (voormalig voorzitter Landelijk Overleg Coördinerend Gemeentesecretarissen) onderzoekt hoe de inzichten van het programma geborgd en verankerd kunnen worden. In dat kader vroeg hij me wat ik van het programma vond en of het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) verder gaat met de inzichten van het programma. Het afgelopen jaar had het NGB onder andere een workshop met burgemeesters, waarin zij met de risico-regelreflex in het fysieke en het sociale domein aan de slag gingen. Ook langs andere wegen heeft het genootschap het gedachtegoed van het programma onder de aandacht van burgemeesters gebracht. Na afronding van het programma zullen we daar zeker mee doorgaan.

Belangrijkste winstpunt van het programma vind ik eigenlijk dat risico's worden bekeken vanuit een integrale benadering die het openbaar bestuur behoort te kenmerken. Te veel worden risico's gezien vanuit sectorale en functionele optiek, waarbij het kompas op risicominimalisatie gericht is. Het openbaar bestuur staat echter voor een algemene belangenafweging en dan spelen ook andere zaken een rol dan dat ene risico. Daarom is het goed dat op rijksniveau het ministerie van BZK betrokkenheid heeft bij beleidsvoering rond risico's in andere departementen.

In hun dagelijkse bestuurspraktijk lopen burgemeesters regelmatig – is dat woord eigenlijk wel gepast in deze context – aan tegen de risico-regelreflex. Ik hoor de verzuchtingen over de normen voor de aanrijtiden van de hulpverleningsdiensten, de angst om afgemaakt te worden als je de declaratieregels niet goed toepast, en het ontstaan van schijnveiligheid als we wel regels stellen maar niet handhaven. Stuk voor stuk zaken waar we zijn doorgeschoten in de regelzucht die eerder verantwoordelijkheden zoek maakt en de effectiviteit van bestuurlijk handelen dwarsboomt dan dat die de samenleving en het bestuur dient. Gelukkig merk ik dat burgemeesters stelling nemen tegen de risicoregelreflex. Dat kunnen ze doen, vanwege hun onafhankelijke, boven de partijen staande positie in het lokaal bestuur. Die positie is dan ook zeer belangrijk. Rond deze tijd zijn de decentralisaties in het sociale domein formeel een feit. We zien een fixatie

op de vraag of de gemeenten de contracten met de zorginstellingen al gesloten hebben. Ook in de gemeenteraden zal de aandacht zich richten op de vraag of het op papier allemaal wel in orde is. Als burgemeesters daar niet op wijzen, dan hebben we binnen de kortste keren de risico-regelreflex in volle omvang in het gemeentelijke sociale domein binnengehaald. Alleen daarom al is het nieuwste boek van Wim van Dinten en Imelda Schouten - 'Voorbij het vanzelfsprekende' (2014) - meer dan het lezen waard.

Ruud van Bennekom, directeur Nederlands Genootschap van Burgemeesters



Bestuurskundig essay over toezicht

Op verzoek van het programma heeft Ko de Ridder (honorair hoogleraar vergelijkend publiek management aan RUG) onderzoek gedaan naar de vraag op welke wijzen toezichthouders en toezichtarrangementen kunnen bijdragen aan het ontstaan, versterken of dempen van het voorkomen van overreacties door bestuurders en politiek verantwoordelijken op veiligheidsincidenten. Dit heeft geleid tot het bestuurskundige essay 'Regulering, toezicht en de risico-regelreflex'.

Problemen

Het essay laat zien dat er algemeen geldende risico's en valkuilen verbonden zijn aan regulering en bureaucrativering. Risico's en valkuilen die tot gevolg kunnen hebben dat toezichthouders worden meegezogen in een proces van de risico-regelreflex en daaraan verbonden disproportionele maatregelen. De problemen worden toegelicht met voorbeelden zoals de olieramp in de Golf van Mexico, de regulering van de markt van kinderopvang, het toezicht op de kinderopvang en het advies van de toezichtouder over tijdelijke sluiting van de Oostlijn van de Amsterdamse metro.

Aanpak

Het essay eindigt met een recapitulatie die beschrijft hoe "vitale" toezichthoudende instanties de problemen van bureaucratie en regulering kunnen aanpakken. Die aanpak wordt geïllustreerd met een aantal wat uitgebreider beschreven voorbeelden waarbij inspectiediensten binnen de beleidsarena te maken krijgen met

risico-regeldrukprocessen: salmonellabesmetting van gerookte zalm, de brand bij Chemiepack Moerdijk, lekkages bij Odfjell en de procedure voor nader onderzoek naar de doodsoorzaak van minderjarigen (NODO).

De aanpak bestaat uit vijf punten:

- Investeer in kennis over risicodomeinen zodat de toezichthouder gezaghebbende uitspraken kan doen over de veiligheidsrisico's en de mogelijkheid van riskant gedrag op dat domein
- Organiseer kritische zelfreflectie en checks and balances in de besluitvormingsstructuur van de organisatie, als tegenwicht van de risico's van standard operating procedures en professionele passie
- Zorg dat maatwerk mogelijk is bij het aanpakken van inbreuken op veiligheid en het oplossen van nalevingsproblemen, binnen de grenzen die de rechtsstaat stelt aan overheids-optreden en met formele sancties als stok achter de deur
- Voorkom of doorbreek de vicieuze cirkel van het stapelen van regels op regels (regulatory creep) door uit te gaan van de te borgen publieke belangen in plaats van regels die moeten worden nageleefd
- Bevorder de attitude om breder te kijken dan de begrenzingen van het eigen toezichtsdomein om het risico van departementalisatie te voorkomen of tegen te gaan.

Dit essay kan behulpzaam zijn bij de verdere professionalisering van het toezicht. Het staat binnenkort op www.risicoregelreflex.nl

Kennisdocument Bestuurlijke fragmentatie

De ROB benoemt in zijn advies 'Belichaming van de kundige overheid' het gevaar van bestuurlijke fragmentatie. Programma R&V heeft een kennisdocument laten opstellen over oorzaken en gevolgen van bestuurlijke fragmentatie. Voor het ministerie van BZK past dit bij haar beleidsprioriteit 'herstel van de bestuurlijke verhoudingen en minder bestuurlijke drukte' zoals laatstelijk beschreven in de kabinetsvisie 'Bestuur in samenhang'.

Rapport Rob

Bestuurlijke fragmentatie wil zeggen dat bij het publiek worden van risico's een bestuurslaag die niet verantwoordelijk is voor de risicobeheersing, verwijst naar de bestuurslaag die dat wel is. Dit gaat dan veelal gepaard met een oproep aan die andere bestuurslaag om 'iets' te doen om het risico te verkleinen. Bijvoorbeeld het beroep van decentrale overheden op het rijk om meer maatregelen te nemen bij het transport van gevaarlijke stoffen, of het beroep van de rijksoverheid op gemeenten om meer maatregelen te nemen tegen asbest in schoolgebouwen. De Rob stelt: 'Juist rondom risico's en incidenten is zichtbaar dat overheidsorganen verantwoordelijkheden hebben of nemen die leiden tot een fragmentatie van de overheid. Een dergelijke fragmentatie waarbij overheden naar elkaar wijzen, draagt niet bij aan betrouwbaar bestuur.'

Dat het ook anders kan is te zien in de recente huisvesting van zedendelinquent Benno L. en van Volkert van der G., de moordenaar van Pim Fortuyn. In beide gevallen stelde de burgemeester dat de lokale overheid hier handelde in het algemeen belang van Nederland, en dat is gebaat bij de uitvoering van een strafrechtstelsel waarbij misdadigers na hun straf weer re-integreren. Deze mensen moeten toch ergens wonen.

Kennisdocument

Ten behoeve van het opstellen van dit kennisdocument is naar de literatuur gekeken, is gesproken met de opstellers van het Rob-

advies en is met verschillende bestuurders gedurende de periode 2011 – 2014 over het thema gesproken.

Het kennisdocument noemt als oorzaken van deze fragmentatie: de onjuiste aanname dat burgers de garantie verwachten van een risicoloze samenleving, overheden die een crisis als kans zien om een al langer gewenst beleidsdoel te bereiken, en indekgedrag. Bestuurlijke fragmentatie kan negatieve gevolgen hebben: een grotere vatbaarheid voor het nemen van disproportionele veiligheidsmaatregelen, het aanwakkeren van maatschappelijke bezorgdheid, organisatorische fragmentatie en bureaupolitiek defensief gedrag in plaats van samenwerking.

Overigens kan bestuurlijke fragmentatie in sommige situaties ook positief geïdentificeerd worden, omdat het meer zekerheid geeft dat bepaalde belangen worden gewaarborgd juist omdat meerdere overheden zich verantwoordelijk voelen voor veiligheid. Toch kan bestuurlijke fragmentatie per saldo als onwenselijk worden beschouwd. Oplossingen liggen om te beginnen bij de wetgever: verantwoordelijkheden moeten passen bij het belang dat een overheidslaag heeft. Maar ook in situaties waar de verantwoordelijkheidsverdeling niet helemaal passend is of kan zijn, kunnen bestuurders en volksvertegenwoordigers terughoudend zijn met het aanspreken van medeoverheden. Het kennisdocument staat vanaf 22 januari 2015 op www.risicoregelreflex.nl.

Kennisdocument Ongerust over onrust

Media besteden steeds meer aandacht aan incidenten en overheden lijken deze emoties te willen beteugelen met mogelijk disproportioneel overheidsoptreden tot gevolg. Het programma R&V heeft onderzoek laten verrichten naar deze verschillende emoties in de samenleving en de gevolgen voor het overheidsoptreden in kaart gebracht.

De kennispublicatie "Ongerust over onrust" gaat in op de vraag of overheidsoptreden bij verschillende reacties in de samenleving ook altijd noodzakelijk is. Daarvoor is onderscheid gemaakt tussen drie verschillende typen van maatschappelijke reacties, namelijk maatschappelijke commotie, bezorgdheid en agressie. Dit brengt een belangrijke nuancering aan bij de tamelijk snel opkomende

bezorgdheid voor maatschappelijk ontwrichting. In de kennispublicatie wordt uitgebreid ingegaan op deze drie typen reacties en worden de versterkende factoren achter deze drie reacties inzichtelijk gemaakt.

Daarnaast is er aandacht voor het overheidsoptreden bij deze drie reacties. Centraal staat hierbij het begripvol optreden, waarbij moet worden gelet op de onderliggende waarden en emoties van betrokkenen bij incidenten zodat voorkomen wordt dat overheidsoptreden als koud of zakelijk wordt betiteld. Het kennisdocument staat vanaf 22 januari 2015 op www.risicoregelreflex.nl

Overdrachtsconferentie programma R&V

Op donderdag 22 januari 2015 zal het programma R&V zijn bevindingen op het gebied van proportioneel handelen in risicovolle situaties overdragen aan bestuurlijk en ambtelijk Nederland. Dat gebeurt tijdens de conferentie 'Besturen met risico's. En plein public' in het Media Plaza in Utrecht.

Hans Alders is dagvoorzitter en de sprekers zijn o.a. minister Plasterk, mr. Pieter van Vollenhoven, hoogleraar Ragnar Löfstedt en een Brits parlementslid. Met inbreng van het publiek komen vragen aan bod zoals:

- Wiens risico is het eigenlijk? Zorgen voor of zorgen dat?
- Wat zijn gemeenschappelijke waarden, anders dan veiligheid?
- Hoe absoluut is veiligheid? Politiek risico of veiligheidsrisico?

Het middagprogramma begint met zes deelsessies die zicht geven op de 'state of the art' van besturen met risico's aan de hand van recente onderzoeken, ontwikkelde handreikingen en ander R&V gedachtegoed. In de plenaire afsluiting presenteert minister Plasterk enkele bestuurlijke handreikingen en de reeks kennisdocumenten. Tijdens de conferentie wordt ook een speciaal gemaakte nieuwe film vertoond die onder meer goede bestuurlijke voorbeelden, aanbevelingen en andere perspectieven op risico bevat.

We verwachten een grote opkomst, dus als u belangstelling hebt is het aan te raden om snel in te schrijven op www.besturenmetrisicos.nl.

CONFERENTIE 22 JANUARI 2015

EN PLEIN PUBLIC! BESTUREN MET RISICO'S

Op donderdag 22 januari 2015 draagt het programma Risico's en verantwoordelijkheden zijn bevindingen op het gebied van proportioneel handelen in risicovolle situaties over aan bestuurlijk en ambtelijk Nederland. Tijdens de slotconferentie, met Hans Alders als dagvoorzitter, zijn er verschillende expertlabs. In er een wijkforum en wordt er uitgebreid ingegaan op goede voorbeelden uit de praktijk. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken biedt bestuurlijk Nederland een toolbox aan waarin handreikingen en kennisdocumenten voor gemeenten, provincies en waterschappen zijn gebundeld.

WIKIFORUM
 Wiens risico is het eigenlijk? Wat zijn gemeenschappelijke waarden, anders dan veiligheid? Wanneer is veilig veilig genoeg? Op het wijkforum met Twitterforum worden risicovolle situaties nader besproken.
 Een debat met onder meer: Antermarie van der Rest (manager Health, Safety and Environmental Affairs bij Shell), Marilette van Leeuwen (wethouder Zoetermeer), Justine Peeters (Ouders 24) en Ragnar Löfstedt (directeur Centre for Risk Management).

EXPERTLABS
 Neem deel aan een van de expertlabs over bestuurlijke dilemma's rond risico's en incidenten.

BEST PRACTICES BUITEN NEDERLAND TOEGELIJK	WAARDEN ACCEPTEREN EN VOORVALLLEN DAT MET ZIEN	BRACHTEN IN DE GANGBARE VAN RISICO'S VOORVALLLEN	HANDREIKING VOOR HET TOEGELIJK BEGRIJPEN DE BEAURLIJKE PRAKTIJK	RISICO- PERCEPTIE VAN RISICO'S EN DE NICHTERS BURGERS
Internationaal adviseur Donald Macrae (voormalig DG in Groot-Brittannië) en Florentin Blaise (Wesdhaak) presenteren succesvolle voorbeelden uit het buitenland.	How can the risk-based approach be used to broaden the scope of activities? How can the risk-based approach be used to broaden the scope of activities? How can the risk-based approach be used to broaden the scope of activities?	Antoni Schalkens van Crislob en adviseur Igno Pröpper waaiten door 27 casussen. Welke aanpak is de beste? Een clinic van Lisbeth Noordergraaf (TU) en Hans de Bree (TU Delft).	Margo Thijssen van de Hout (TU), Corrie Noot (voormalig wethouder) en Janka Staps (communicatie-adviseur bij Rijksoverheid) over bestuurlijke denkfouten en remedies.	Guus de Hollander (PBL), en Johan van den Hout (leten zien welke denkfouten een risico zijn op risico's kunnen opleveren. Hoe nu verder? Hoe nu verder? Hoe nu verder?

WILT U MEER WETEN?
 De conferentie *En plein public! Besturen met risico's* vindt plaats in het Media Plaza in Utrecht. Wil u meer informatie over het programma en/of u inschrijven voor de conferentie? Kijk op www.besturenmetrisicos.nl

En verder

- De slotspeech voor het raadsledenprogramma tijdens het 3D congres van 28 mei is gehouden vanuit R&V
- Op 9 september was er in Londen een presentatie tijdens de Better Regulation Delivery Office/World Bank conferentie 'Inspection Reform: Breaking Down Barriers to Trade and Investment'
- Op 10 oktober kwam de River groep voor het laatst bij elkaar
- Interviews over R&V verschenen in PM (oktober) zie <http://www.pm.nl/artikel/3390/loskomen-van-de-risico-regelreflex> en in SC (november) zie <http://www.sconline.nl/interview/%E2%80%98mis-wel-eens-de-conclusie-dat-iets-gewoon-pech-is%E2%80%99>
- Twee artikelen over de activiteiten van R&V op het gebied van de jeugdzorg verschenen in november in de PM zie <http://www.pm.nl/sites/default/files/20141030PM9SpecialVRN.pdf>
- Half december verschijnt een PM special van 32 bladzijden over de risico-regelreflex en hoe bestuurders daarmee omgaan. Deze wordt meegestuurd met de PM, VNG Magazine, Burgemeestersblad en Raadsledennieuws. Zie <http://www.pm.nl/dossiers/risico>
- R&V onderzoeken die voor 22 januari worden afgerond:
 - Haskoning DHV, Risico's in perspectief. Risicovergelijking; I. Pröpper;
 - R. Smulders en B. Litjens, De risico-regelreflex ontleed, Partners + Pröpper;
 - F. Blanc, D. Macrae en G. Ottomofiore, International Best Practices in the "Risk Regulation Reflex" Field

Team Risico's en verantwoordelijkheden

Jan van Tol (programmaleider)
Aïcha Ahamri (secretaris)
Nel de Wilde (coördinator bestuurlijke dialogen)
Ira Helsloot (hoogleraar RUN, wetenschappelijk adviseur)
Martijn Tummers (PBLQ)
Tanja Gellweiler-Woeltjes (BZK)
Anke Stapels (BZK)
Andries Oldenkamp (NVWA)

Opdrachtgever:

Lucas Lombaers (plv. directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties)

Voor informatie of vragen:

E: Aïcha.Ahamri@minbzk.nl

T: (06) 468 790 85

Website: www.risicoregelreflex.nl

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Arbeidszaken Publieke Sector
Postbus 20011 | 2511 DP Den Haag
www.minbzk.nl
December 2014 | B-25914