

Omgaan met de risico-regelreflex

Verschenen in: P.B. Boorsma en A.E. Ronner (red.), *Jaarboek 2013*, Nationaal Netwerk Risicomanagement 2014

Jan van Tol¹

Inleiding

Dit artikel gaat over de risico-regelreflex, oftewel de neiging om het voortdurend verminderen van risico's, al dan niet naar aanleiding van een incident, als vanzelfsprekende opgave aan te merken. Deze reflex kan leiden tot disproportionele ingrepen.

De proportionaliteit van een maatregel kan worden afgemeten aan de omvang van het risico in kwestie. Maar besturen gebeurt niet aan de hand van een beslissingstabel, dus een bestuurlijk besluit kan altijd afwijken van wat volgens berekening proportioneel zou zijn. De proportionaliteit van dat bestuurlijke besluit is ter beoordeling aan de volksvertegenwoordiging en de samenleving. De meningen kunnen natuurlijk uiteenlopen. Zo kan het bestuur voor sommige risico's een grotere ingreep verantwoord of noodzakelijk vinden dan voor andere risico's die even groot zijn, daarnaast kan het voorkomen dat de politiek eist dat er meer moet gebeuren dan waartoe de overheid bereid is. Hier wordt met disproportioneel bedoeld: maatregelen waarvan de baten bij nadere beschouwing duidelijk niet opwegen tegen de kosten en de maatschappelijke bijwerkingen, of waarbij van de overheid meer wordt verwacht dan nodig of realiseerbaar is.

De term risico-regelreflex is geïntroduceerd in het kader van Risico's en verantwoordelijkheden, een interdepartementaal programma vanuit het ministerie van BZK. Dit programma heeft als doel om het bestuurlijke en ambtelijke handelingsrepertoire in het omgaan met risico's en incidenten te verbreden, onder meer door inzicht te bieden in de werking van deze reflex. Hoewel de reflex waarneembaar is in de hele samenleving, richt het programma zich vooral op de manieren waarop de overheid daarmee kan omgaan. De bijlage geeft nadere informatie over het programma.

¹ Programmaleider R&V 2011-2014 (BZK) en projectleider van het voorafgaande verkennende project in 2010 (onderdeel van programma Vernieuwing Rijksdienst). Voordien enkele jaren strategisch adviseur bij Bureau Inspectieraad.

Proportioneel reageren op een risico

Dagblad Metro opent op 5 februari 2014 als volgt: “Binnen vijf jaar moet Nederland geiservrij”. Het eigenlijke artikel hierover heeft als kop “Geiser uitbannen om doden te voorkomen” en stelt: jaarlijks overlijden minstens 11 mensen aan koolmonoxidevergiftiging en 150 mensen moeten ervoor naar het ziekenhuis. In 94% van de gevallen komt dit door ongelukken in huis en geisers zijn de grootste boosdoener. Momenteel zijn een half miljoen woningen voorzien van een geiser (in 2001 waren dat er nog 1,7 miljoen). De overheid heeft al besloten dat er binnen 10 jaar geen geisers meer zullen zijn in woningen. De Brandwondenstichting vindt dat het besef van dit risico te laag is, en bepleit bij Kamerleden dat geisers binnen 5 jaar worden afgeschaft. Aanleiding voor dit alles zijn cijfers van VeiligheidNL.

Metro heeft op dezelfde pagina een artikel over ouders die een kind hebben verloren aan koolmonoxidevergiftiging. Ze zijn een actie begonnen op Facebook en hopen 50.000 likes te verzamelen bij hun oproep dat geisers zo snel mogelijk worden verboden. De vader pleit ook voor het verplicht stellen van koolmonoxidemelders, als tussenmaatregel zolang er nog geisers zijn: “We willen zoveel contacten dat de regering niet kan weigeren. Het helpt ons enige zin te geven aan het overlijden van onze dochters en dat anderen dit bespaard kan worden.”

Binnen vijf dagen zijn er ruim 11.000 likes op de Facebook pagina.² Aansluitend volgen Kamervragen van de ChristenUnie aan de minister voor Wonen en Rijksdienst met als strekking of hij ook vindt dat geisers eerder dan binnen 10 jaar moeten verdwijnen.

Wat zien we hier zoal gebeuren?

- een veiligheidsorganisatie wijst op een risico en benadert de politiek
- verdriet over een tragisch verlies wordt omgezet in een actie die daar nog enige zin aan kan geven
- de krant combineert berichtgeving over dit risico met de human interest factor over de Facebook actie, waardoor het leed een gezicht krijgt
- de onuitgesproken implicatie, die ook in de Kamervragen doorklinkt, is dat er maatschappelijke onrust is ontstaan die rechtvaardigt dat de overheid ingrijpt of dat in ieder geval de minister erop wordt aangesproken
- voor de neutrale lezer is een goede beeldvorming moeilijk doordat er geen informatie is over wat burgers en woningbouwverenigingen zelf kunnen of behoren te doen aan dit risico. Evenmin wordt duidelijk wat de omvang van het risico is in vergelijking met andere risico's in en om het huis. Verder is er wel aandacht voor de veiligheidsbaten van de voorgestelde maatregelen, maar niet voor de kosteneffectiviteit. Daarnaast is moeilijk te achterhalen wat de likes op Facebook precies uitdrukken: sympathie of medelijden jegens de initiatiefnemers, instemming met aandacht voor het risico van geisers, of instemming met de oproep dat de overheid zo snel mogelijk extra maatregelen moet nemen.

² Op 21 maart was dat opgelopen tot 14.831 mensen die “Vind Koolmonoxide levensgevaarlijk leuk” hebben aangeklikt.

In zijn antwoord op de Kamervragen stelt de minister dat “het aantal slachtoffers de komende jaren naar beneden moet, maar dat kan ook worden gerealiseerd door een veilig gebruik van de open verbrandingstoestellen in afwachting van de vervanging door veiliger gesloten toestellen. In mijn brief [van augustus 2013, red.] spreek ik bijvoorbeeld over periodiek onderhoud aan de toestellen en het plaatsen van koolmonoxide-melders.” Het verplichten van deze melders beschouwt hij als een minder effectieve maatregel: “Net zoals bij rookmelders is daarom eerder besloten om koolmonoxidemelders niet te verplichten in bestaande woningen, maar het vrijwillig gebruik ervan te stimuleren.” De minister sluit af met de constatering “dat de cijfers van VeiligheidNL al bekend waren bij het opstellen van mijn brief van augustus en dat deze in lijn zijn met eerdere cijfers over koolmonoxide slachtoffers.”³

In dit voorbeeld, net als in veel andere gevallen trouwens, beantwoordt de overheid de roep om risicobeperking met argumenten die op proportionaliteit gebaseerd zijn. Maar soms is dat moeilijk, vooral na een incident zoals in het volgende voorbeeld.

Op 9 januari 2005 gooien kwajongens stoeptegels op de snelweg vanaf een viaduct over de A4 bij Rijswijk. Deze raken de voorruit van een auto en de inzittende overlijdt. Veel partijen reageren geschokt en vinden het onaanvaardbaar dat zoiets kan. De minister van Verkeer en Waterstaat wordt dringend aangesproken om alles te doen om herhaling te voorkomen. 3VO (Veilig Verkeer Nederland) krijgt veel bijval voor het idee dat er op alle viaducten hekken moeten komen.

De kosten voor hekken op alle 350 viaducten zouden echter zo'n € 100 miljoen bedragen. Rijkswaterstaat vindt dat een onevenredig hoge uitgave en vergelijkt daarom andere opties zoals cameratoezicht of bewaking, maar ook die blijken erg kostbaar te zijn. Daarna volgt een preciezere analyse van wat er echt aan de hand is. Het blijkt dat als er veel dingen los zitten of als er rommel op de viaducten ligt, dat vaak de aanleiding is voor baldadige jongeren om ermee te gooien, zonder dat ze de consequenties van hun gedrag precies overzien. Dus het eerste is te zorgen dat die viaducten schoon zijn en dat er geen losse rommel meer ligt. Ook wordt gekeken op welke viaducten veel jongeren komen en wat eigenlijk de gevaarlijke routes zijn. Het blijkt te gaan om routes waar een viaduct de verbinding is tussen een woonwijk en een school of uitgaansgelegenheid. Er blijken uiteindelijk zeventig van die risicovolle viaducten te zijn en daar worden hekken geplaatst. Al met al verlaagt dit het risico beduidend, en tegen veel lagere kosten dan voor de drastische maatregelen die direct na de gebeurtenis vanuit de emotie waren voorgesteld.⁴

³ Tweede Kamer 2013-2014, Aanhangsel 1300.

⁴ Eva de Kan, *Wat maakt een 'succes casus' tot een succes? Een onderzoek naar de achterliggende factoren die invloed hebben op het komen tot een afgewogen oordeel naar aanleiding van een mogelijk risico of incident* (afstudeerscriptie Radboud Universiteit Nijmegen 2014). Zie ook casus zoals verteld door directeur-generaal Dronkers in J. van Tol (red.), *Conferentiebundel Dag van de dilemma's en oplossingen* (BZK 2013).

Voorbeelden waarin de proportionaliteit van de respons betwist kan worden

Er zijn ook gevallen waarin het niet lukt om de proportionaliteit voorop te stellen. Hier volgen enkele voorbeelden waar deze bij nadere beschouwing betwist kan worden.⁵

Legionella

Na de uitbraak van legionella in Bovenkarspel in 1999, die 32 mensen het leven kostte, werden drastische maatregelen afgekondigd voor waterinstallaties in alle bedrijven, organisaties en instellingen. Dit heeft geleid tot kostbare maatregelen die ook gericht werden op instellingen waar het risico geen noemenswaardige betekenis had zoals sportverenigingen, en zelfs op bedrijfsinstallaties (Hoogovens) waar geen mens in de buurt kwam. In de jaren nadien zijn verschillende maatregelen teruggedraaid vanuit het oogpunt van regeldrukvermindering. Toch bedragen de maatschappelijke kosten nog altijd tientallen miljoenen per jaar voor disproportionele resterende maatregelen, zoals de verplichte jaarlijkse controle op legionella in slanghaspels (die slechts voor brand gebruikt worden).

Spoorveiligheid

Vooruitlopend op de invoering van een Europees spoorbeveiligingssysteem (ERTMS) heeft de staatssecretaris van I&M in december 2013 gevraagd aan Prorail (waarvan het rijk de eigenaar is) om te investeren in extra maatregelen. Het gaat om € 165 miljoen in twee tranches voor landelijke invoering van ATB-vv als tijdelijke verbetermaatregel na het treinongeval van 2012 in Amsterdam. De baten daarvan zijn erg klein aangezien de veiligheid op het Nederlandse spoor tot de veiligste ter wereld behoort, en reizen met de trein veruit het veiligste vervoersmiddel is.

Rijkskantoren

Na de Schipholbrand in 2005 werd de brandveiligheid van uit zeecontainers opgetrokken detentiegebouwen sterk verbeterd. Vervolgens werd de norm voor brandveiligheid in bestaande stenen gevangenissen en opvanghuizen voor jeugdzorg verhoogd naar nieuwbouwniveau, en aansluitend gebeurde datzelfde met de rijkskantoren. Allengs is het verband met het oorspronkelijke risico dus verdwenen. De aanvankelijk voorziene kosten zouden in de honderden miljoenen lopen, maar inmiddels lijkt de feitelijke uitvoering beperkt tot een voorzichtige start die ca. € 10 miljoen per jaar kost.

Kinderopvang

Professionalisering en screening worden ingezet als remedie voor kindermisbruik. Toch is er voor zover bekend geen significant effect op de kans op misbruik. Meer algemeen leidt het 'vier ogen principe' tot minder zorg.

Hoogspanningsleidingen

Er bestaat geen wetenschappelijk bewijs dat elektromagnetische straling schadelijk is voor de gezondheid. Mogelijk is er een klein risico op kinderleukemie (1 geval per twee jaar), maar zelfs die conclusie is omstreden. Toch heeft het rijk besloten om alle hoogspanningsleidingen die in de buurt lopen van woningen onder de grond te plaatsen, deels om daarmee de aanleg van hoogspanningslijnen te vergemakkelijken maar deels ook expliciet vanwege de veiligheid. Deze maatregel kost € 580 miljoen en gemeenten betalen 25% mee.

⁵ Deze beschrijvingen zijn gebaseerd op onderzoek voor het programma Risico's en verantwoordelijkheden (zie verder de bijlage).

De risico-regelreflex

Het moge duidelijk zijn: omgaan met risico's is lastig. Aspecten van het verschijnsel van overreactie zijn de afgelopen tien jaar door verschillende adviesraden en wetenschappers naar voren gebracht, bijvoorbeeld onder de noemer incidentalisme, medialogica, gulzige overheid, zorgcultuur en 'pech moet weg'. De term risico-regelreflex verspreidt zich steeds meer, en wordt bijvoorbeeld door de Raad van State genoemd en van voorbeelden voorzien in zijn jaarverslag 2012. Ook de media besteden af en toe aandacht aan het verschijnsel en de effecten van overreactie op risico's.⁶



Het begrip risico-regelreflex is dus verwant aan diverse andere begrippen, maar brengt die samen voor zover ze iets beschrijven of verklaren over disproportionaliteit bij het omgaan met risico's.

De term risico-regelreflex is in mei 2010 geïntroduceerd door Margo Trappenburg in een essay voor het programma Risico's en verantwoordelijkheden, waarna het programma dit verschijnsel verder heeft bestudeerd en nader gedefinieerd.⁷ Het programma hanteert als voorlopige definitie en toelichting:

De risico-regelreflex is de neiging om het voortdurend verminderen van risico's, al dan niet naar aanleiding van een incident, als vanzelfsprekende opgave aan te merken. Deze reflex kan leiden tot disproportionele ingrepen: maatregelen waarvan de baten bij nadere beschouwing duidelijk niet opwegen tegen de kosten en de maatschappelijke bijwerkingen, of waarbij van de overheid meer wordt verwacht dan nodig of realiseerbaar is. Maatregelen kunnen uiteenlopen van wet- en regelgeving en normstelling tot toezicht, uitvoeringsmaatregelen en systeemveranderingen.

⁶ Daarbij wordt overigens steeds vaker verwezen naar het programma. Enkele voorbeelden: Brabants Dagblad 31-8-2013 *Echte veiligheid is een utopie*; AD 19-10-2013 *Alarm voor onze kademuur*; Trouw 10-9-2013 *Regeldrift zit hulpverlener bij ramp in de weg*; DNP 5-9-2013 *Protokolder*; Volkskrant 15-6-2013 *Kille cijfers zijn niet onmenselijk*; Geen Stijl 14-1-2013 *Treinen zijn rijdende grafkisten. Of wacht...*; NRC Next 13-12-2012 *Als veiligheid een obsessie wordt*; NRC Next 21-9-2012 *next.checkt 'De overheid heeft 1,7 miljard euro over voor één leukemiegeval per twee jaar minder'*.

⁷ Margo Trappenburg, 'Waarom het allemaal niet lukt', in J. van Tol, I. Helsloot en F. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011. Een verkorte versie van haar essay verscheen op 15 mei 2010 in NRC Handelsblad.

Het kan hier gaan om allerlei risico's. De reflex is in ieder geval duidelijk zichtbaar als het gaat om fysieke risico's binnen de actieradius die aan de overheid wordt toegeschreven. In het voorbeeld van de geisers was de reflex te zien bij de Brandwondenstichting, de oprichters van de Facebookpagina en het Kamerlid. Een mogelijk disproportionele ingreep bleef uit door de respons van de minister en doordat de Kamer niet verder aandrong.

Het is vanzelfsprekend dat we ons telkens blijven afvragen of het nog veiliger kan, dat is een combinatie van beschaving en genoeg welvaart om steeds extra maatregelen te kunnen nemen. Toch leidt ons hoge veiligheidsniveau tot een paradoxale situatie: wie naar de berichtgeving in de Westerse media kijkt ziet een toenemende angst voor risico's. "Honger is vervuild voor angst" schreef Ulrich Beck⁸ al, of in de woorden van Aaron Wildavsky: "the richest, longest lived, best protected, most resourceful civilization, with the highest degree of insight into its own technology, is on its way to becoming the most frightened"⁹. Het uitgangspunt in politiek en media lijkt steeds meer te zijn 'veiligheid boven alles'. Gevoegd bij een focus op het afrekenen met schuldigen maakt dit de bestuurlijke afweging van verschillende belangen rondom een activiteit – waarvan de fysieke veiligheid er een is – steeds beladener.

Daar komt nog bij dat we in ons zeer veilige land te maken hebben met de wet van de afnemende meeropbrengsten: door deze angst gedreven verdere verbeteringen van de fysieke veiligheid hebben naar verhouding steeds minder effect en kosten steeds meer, in allerlei opzichten. Uit de bestudering van vele voorbeelden blijkt dat ingrepen ten aanzien van risico's niet alleen kunnen leiden tot kostbare maatregelen met een min of meer symbolische werking, maar ook tot een verschuiving van de primaire verantwoordelijkheid voor risicobeheersing naar de overheid.

Het huidige regeerakkoord spreekt expliciet uit dat er na incidenten niet meteen maatregelen moeten komen. Dat sluit aan bij het voornemen van meerdere kabinetten om grotere nadruk te leggen op proportionaliteit en verantwoordelijkheid laten waar die hoort: decentraal wat kan, kleinere overheid, minder regeldruk, participatiesamenleving. Die intenties blijken vaak moeilijk realiseerbaar als ze raken aan veiligheidsaspecten, want het waarborgen van een zekere mate van veiligheid is een kerntaak van de overheid.

Een gangbare remedie voor proportioneel omgaan met risico's is om meer of betere kosten-batenanalyses te doen, maar cijfers kunnen meestal weinig uitrichten wanneer het publieke debat verhit raakt. Een andere veelgehoorde aanbeveling is: de bestuurder moet gewoon zijn rug recht houden. Ook dat blijkt in de praktijk vaak niet zo eenvoudig, want de risico-regelreflex bevindt zich in het spanningsveld van diverse bestuurlijke dilemma's.

- Een eerste dilemma is dat alsmaar gedetailleerder uitvoeringsvoorschriften een rem kunnen vormen op innovatie en ondernemerschap zonder dat ze de veiligheid per se verbeteren. Dit trekt ook een sterke wissel op een evenwichtige afweging tussen de goede en kwade kansen rond nieuwe technologie.
- Bovendien kunnen zulke interventies grondrechten of burgerlijke vrijheden aantasten.
- Een ander dilemma betreft de vrijheid om activiteiten te ontplooiën die persoonlijke kansen en risico's bevatten, versus de zorgplicht van de overheid om mensen tot op zekere hoogte tegen gevaar te beschermen.
- Lokale en regionale bestuurlijke keuzen leiden tot verschillen, wat spanning geeft ten opzichte van een strikte navolging van het gelijkheidsbeginsel.

⁸ U. Beck (1992), *Risk Society: towards a new Modernity*. London: Sage Publications.

⁹ A. Wildavsky, 'No Risk is the Highest Risk of all' in *American Scientist* (1979) vol. 67, no 1.

- Voortschrijdende technologie laat ons steeds meer en gezonder voedsel produceren maar kan ook steeds kleinere verontreinigingen detecteren waarvan de schadelijkheid niet vaststaat.
- Een verder dilemma is dat er aan de ene kant wordt verwacht dat de overheid een kleinere rol zal spelen in onze steeds horizontaler opererende samenleving waarin plaats moet zijn voor burgerinitiatieven, zelfredzaamheid en weerbaarheid, terwijl aan de andere kant bij tekenen van onveiligheid de overheid steeds sterker wordt aangesproken.
- Interventies kunnen onrealistisch hoge verwachtingen wekken van de mate waarin de overheid toekomstig onheil kan voorkomen.
- Het intrekken van eenmaal ingestelde maatregelen met een veiligheidsoogmerk is erg moeilijk, zelfs als ze duidelijke ongewenste effecten blijken te hebben of gewoon niet werken.



Illustratie: Sebe Emmelot

Kortom, de omgang met risico's en verantwoordelijkheden brengt bijzondere moeilijkheden met zich mee. Het programma R&V probeert het bestuurlijke en ambtelijke handelingsrepertoire in het omgaan met risico's en incidenten te verbreden, onder meer door inzicht te bieden in de werking van de risico-regelreflex en de daarmee samenhangende krachten en tegenkrachten.

Krachten rond de risico-regelreflex

De risico-regelreflex (RRR) hoeft niet automatisch te leiden tot onevenredige maatregelen of maatregelen die hun doel voorbij schieten. Wat zijn eigenlijk de factoren die daarbij een rol spelen, en wat zijn de tegenkrachten? Het programma werkt aan een compacte samenvatting van onze inzichten op dit vlak. De onderstaande tabel wordt in de loop van 2014 afgerond en voorzien van een uitgebreide toelichting; de hoofdingeling gaat er ongeveer als volgt uit zien.

<i>Krachten die disproportionaliteit versterken</i>	<i>Tegenkrachten</i>
<ul style="list-style-type: none">• Zichtbare patronen en symptomen• Mogelijke drijfveren• Impliciete overtuigingen• Denkfouten	<ul style="list-style-type: none">• Aandachtspunten voor bestuurders• Maatschappelijke en beleidsmatige argumenten• Wat de overheid nog meer kan doen

De linker kolom noemt patronen en onderliggende krachten die in de hele maatschappij te zien zijn, de rechter kolom noemt handvatten voor de overheid. Veel van die krachten zijn ook elders al beschreven, zij het niet altijd specifiek t.a.v. risico's; onder de handvatten bevinden zich ook de opbrengsten van het programma R&V.

Voorlopige inhoud van de kolom 'Krachten die disproportionaliteit versterken'

Zichtbare patronen en symptomen zijn bijvoorbeeld:

- Veel aandacht in de media en de politiek voor risico's, waarbij het risico-aspect al snel de andere aspecten van een kwestie domineert in de beeldvorming
- Aanvechting om na een incident bestuurlijk medeleven uit te drukken met een actiegericht repertoire (symptomatisch zijn uitspraken zoals "De veiligheid moet gegarandeerd worden")¹⁰
- Roep om strengere normen en systeemveranderingen na een incident

Mogelijke drijfveren zijn bijvoorbeeld de angst voor maatschappelijke onrust (die er mede toe leidt dat niet altijd kritisch wordt onderzocht of die onrust er wel is, en zo ja waar die precies uit bestaat), indekgedrag in verband met de neiging tot publieke afrekening.¹¹ Voor politici kunnen electorale overwegingen een rol spelen, voor de media zijn oplage- en kijkcijfers van belang. Verder is veiligheid een aantrekkelijke verpakking voor onderliggende zakelijke belangen of om aansprakelijkheid af te wenden. Daarnaast kunnen interne prikkels leiden tot eenzijdig advies.¹²

Een onderschatte factor in het krachtenveld is de invloed van impliciete overtuigingen. Want juist door hun impliciete karakter hebben deze overtuigingen een sterke maatschappelijke invloed. Een invloed die niet beperkt blijft tot burgers, maar waar ook professionals, politici en journalisten vatbaar voor zijn. Voorbeelden:

- Pech moet weg
- Veiligheid is vooral een taak voor de overheid
- Het is immoreel om de kosteneffectiviteit van veiligheidsmaatregelen ter sprake te brengen (symptomatische uitspraak: 'Een mensenleven is onbetaalbaar').

¹⁰ Zie o.a. Raad voor het openbaar bestuur (2012), *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding* en W. Trommel, *Gulzig bestuur* (oratie VU 2009).

¹¹ Het bovengenoemde ROB-advies gaat ook in op de verwarring van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid.

¹² Zie I. Helsloot, *Veiligheid als (bij)product. Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers* (oratie RUN 2012).

Ook algemene denkfouten kunnen een prikkel vormen tot disproportionaliteit. Dat kunnen cognitieve vertekeningen zijn zoals de hindsight bias of de outcome bias. De hindsight bias komt erop neer dat met de kennis van vandaag signalen uit het verleden die voorafgingen aan een gebeurtenis anders worden beoordeeld dan op het moment dat die signalen zich voordeden, waardoor het achteraf al snel lijkt of er enorme blunders gemaakt zijn. De outcome bias stelt de uitkomst van een situatie gelijk aan de kwaliteit van de preventiemaatregelen: in die redenering is een ongeval het bewijs dat de veiligheidsmaatregelen gefaald hebben. Andere denkfouten hebben te maken met de spanning tussen het snelle, intuïtieve beslissen ('systeem 1') en het langzame, inspannende nadenken ('systeem 2'). Onder systeem 1 vallen simplificaties van een complexe werkelijkheid, zoals het trekken van algemene conclusies uit één voorval, het idee dat veiligheid een absoluut gegeven is, of het idee dat een groot incident het meeste gediend is met een grote beleidsreactie.¹³

Voorlopige inhoud van de kolom 'Tegenkrachten'

Aandachtspunten voor bestuurders zijn bijvoorbeeld het eerlijke verhaal, oftewel burgers tijdig en volwaardig betrekken bij de afweging van goede en kwade kansen. Verder het besef dat uit onderzoek blijkt dat burgers na een incident vooral een overtuigende empathische reactie belangrijk vinden zonder voorbarige beloften van risicovermindering (kortom, empathie zonder meer).

Afhankelijk van de situatie zijn er diverse maatschappelijke en beleidsmatige argumenten voor proportioneel omgaan met risico's, zoals de bescherming van vrijheid en andere grondrechten, het profiteren van innovatie, ruimte voor maatschappelijke en burgerinitiatieven, of vermindering van regeldruk.

De overheid kan ook nog andere dingen doen, zoals aansluiten bij de volop aanwezige risico-acceptatie bij burgers (zie volgende paragraaf). Daarnaast hebben adviesraden zoals de WRR aanbevolen om meer te doen met risicovergelijking, en om met onzekerheden anders om te gaan dan met aantoonbare risico's. Daarnaast blijft natuurlijk een solide diagnose van groot belang als input voor besluitvorming, bijvoorbeeld met behulp van het Integrale afwegingskader IAK, een maatschappelijke kosten-batenanalyse of fact checking.

Toepasselijkheid van deze inzichten

Voor een praktisch gebruik van deze inzichten is het van belang om te weten welke domeinen en situaties eigenlijk gevoelig zijn voor de RRR. We hebben de reflex gezien in de fysieke en ook in de sociale domeinen, en naar onze indruk komt die ook voor op andere terreinen. Momenteel onderzoekt het programma welke domeinen er duidelijk bevattelijk voor zijn.

Wat betreft situaties waarin disproportionaliteit versterkt kan worden zien we vijf standaard situaties waar de overheid rekening mee kan houden, en die uiteenlopen in mate van gevoeligheid:

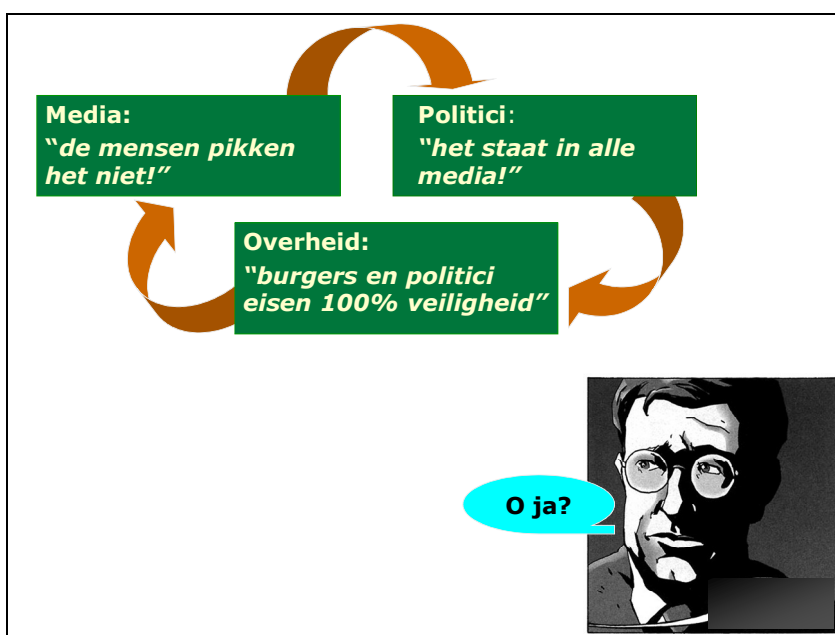
- risicokwestie zonder veel externe aandacht
- risicokwestie met veel aandacht van de media of politiek
- eerste reactie op een incident
- structurele respons op een incident, al dan niet n.a.v. ongevalsonderzoek
- verdere nasleep van een calamiteit.

¹³ Zie o.a. D. Kahneman, *Thinking, fast and slow* (USA 2011) en R. Dobelli, *De kunst van het heldere denken*. 52 *Denkfouten die je beter aan anderen kunt overlaten* (Nederlandse vertaling 2012).

Publieksonderzoek

De bovenstaande inzichten zijn zoals gezegd nog aan het uitkristalliseren. Dat geldt minder voor onze bevindingen uit burgeronderzoek, die een aantal opvallende en bemoedigende uitkomsten bevatten voor de bestuurlijke praktijk.

Tijdens een symposium in 2011 ontstond de ‘Cirkel van Februari’: de observatie door rechtsfilosoof M. Februari dat politici, journalisten, burgers en overheid eigenlijk vooral naar elkaar doorverwijzen, waardoor een soort rad van onveiligheid aan de gang wordt gehouden.¹⁴



Cirkel van Februari

Zeker na grote ongevallen en incidenten lijken woordvoerders in de media en in de politieke arena ervan uit te gaan dat burgers 100% veiligheid eisen, terwijl het nog maar de vraag is of dat klopt. Wanneer de overheid een kleinere en meer realistische rol wil spelen op het vlak van risico's, is het dus van groot belang om te weten hoe burgers daar werkelijk tegenover staan. Daarom heeft het programma veel aandacht besteed aan burgeronderzoek; de voornaamste inzichten zijn hieronder samengevat.

Burgers staan nuchter tegenover risico's

Voor bestuurders kan het een belangrijke steun in de rug zijn dat ons onderzoek laat zien dat de meeste burgers een nuchtere basishouding hebben tegenover risico's, die dus haaks staat op de gebruikelijke toonzetting van het publieke debat. Een belangrijk verschil ten opzichte van ander onderzoek is overigens dat wij ons niet richten op risicoperceptie maar op risico-acceptatie. Deze begrippen worden vaak als synoniem beschouwd, maar als burgers zich bewust zijn van een bepaald risico wil dat nog niet zeggen dat ze het niet accepteren of eisen dat de overheid het risico vermindert.

¹⁴ Zie *Rapport van het symposium 'De risico-regelreflex in het openbaar bestuur'* (BZK 2011) en latere discussie daarover in *Conferentiebundel Dag van de dilemma's en oplossingen*.

Ons onderzoek sinds 2011 laat een soort drietrapsraket zien:

- Het algemeen publiek zou in meerderheid op basis van een rationele afweging besluiten over risicobeleid
- De bij een klein risico betrokken burgers wensen in meerderheid dat de overheid meer investeert in dat risico
- Nader geïnformeerd en in de positie van het bestuur gebracht zou echter een meerderheid van dezelfde betrokken burgers niet investeren in verdere verkleining van dat kleine risico.

Een nieuw inzicht lijkt het onderscheid dat burgers maken tussen investeringen in meer preventie (die acht men niet nodig voor kleine en/of vrijwillige risico's) en schadevergoeding (waar men ruimhartigheid van de overheid verwacht).¹⁵

Burgers vinden veiligheid niet altijd boven alles gaan

Naast de nuchterheid van burgers is ons ook gebleken dat burgers veiligheid niet altijd als belangrijkste factor beschouwen, hoewel veel politici, bestuurders en de overheid dat als een eenvanzelfsprekend uitgangspunt lijken te hanteren. Een zekere schraalheid van de politieke communicatie rondom risico's lijkt een belangrijke oorzaak van de neiging tot steeds verdergaande risicoreductie. Wie 'hoe minder, hoe beter' als moreel principe centraal stelt in het debat, levert zich uit aan de partij die het kleinste risico belooft of eist. Daardoor kan de overtuiging ontstaan dat burgers geen enkel risico meer wensen te tolereren.

Burgers hanteren echter een veel rijkere verzameling morele overwegingen bij het beoordelen van risico's.

De frames die burgers gebruiken om risico's te accepteren gaan vaak niet primair over risico's. Ze stellen niet veiligheid centraal, maar een andere waarde, zoals rechtvaardigheid, moed, wederkerigheid, soevereiniteit of vrijheid. Deze frames hebben ook een bepaalde samenhang: ze vormen clusters met drie verschillende houdingen in de omgang met risico's: berekenen, verdelen en verzoenen.

Sommige van die overwegingen maken het accepteren van risico's noodzakelijk, wenselijk of zelfs aantrekkelijk. Politici en bestuurders kunnen daarop aangrijpen, gesterkt door het feit dat risicoacceptatie een minder moeilijke boodschap is dan vaak gedacht wordt.¹⁶

We hopen dat deze inzichten helpen om gevoelens van publieke bezorgdheid te taxeren en vervolgens te beantwoorden zonder daarbij te hoeven suggereren dat de veiligheid gegarandeerd zal worden. In zijn algemeenheid heeft het programma R&V tenslotte als doel dat bestuurders en ambtenaren de risico-regelreflex beter gaan herkennen en pareren, zodat die minder in de weg staat aan gewenste maatschappelijke ontwikkelingen.

¹⁵ Zie o.a. TNS Nipo TNS-Nipo/Bureau Veldkamp, E. Bemer, S. Mulder en D. Verhue, *Burgers over risico's en verantwoordelijkheden. Overall rapportage van drie fasen burgerparticipatie* (BZK 2012); I. Helsloot, A. Scholtens, J. Groenendaal en A. Stapels, 'De Nederlandse burger nader verkend: nuchter mits geïnformeerd' in I. Helsloot en J. van Tol (red.), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden* (BZK 2012); Crisislab, I. Helsloot, D. de Vries en N. Melssen, *Risico's en gevaren in de Drechtsteden. Hoe kijken de inwoners er tegenaan?* (BZK 2014). In 2014 doen we nog publieksonderzoek in de jeugdzorg en m.b.t. burgerinitiatieven, terwijl het SCP het onderwerp risico's en verantwoordelijkheden centraal stelt in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het tweede kwartaal 2014.

¹⁶ Zie verder M. van Eeten, L. Noordegraaf-Eelens, J. Ferket en M. Februari, 'Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien' in *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*.

Bijlage. Toelichting op het programma Risico's en verantwoordelijkheden

Aanleiding en kader

Eind 2009 zegde de minister van BZK een algemene beschouwing toe over verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van risico's. Onder opeenvolgende ministers is dit nader gekwalificeerd als een kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met (vooral fysieke) risico's en incidenten. Na een verkennend project vanuit het programma Vernieuwing Rijksdienst heeft BZK vanaf 2011 uitvoering gegeven aan het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden (R&V). Het programma heeft een brede weerklank gevonden bij departementen, lokale en regionale bestuurders en wetenschappers, evenals bij politici, journalisten en in andere landen.

Het kader is niet alleen de toezegging aan de Tweede Kamer, maar ook het voornemen in het huidige regeerakkoord om niet toe te geven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving. De kabinetsreactie op het ROB-advies *Belichaming van de kundige overheid* beschrijft hoe het programma R&V deze uitgangspunten omzet in acties.¹⁷ Het ROB-advies is medebepalend voor de richting van het programma, en datzelfde geldt voor een eerder advies dat de WRR uitbracht op verzoek van BZK¹⁸.

Het programma ontwikkelt een handelingsrepertoire voor de overheid, dat bestuurders en ambtenaren helpt om proportioneel te blijven omgaan met risico's en incidenten ondanks druk van buitenaf, waardoor meer ruimte ontstaat voor de samenleving met een minder centrale rol voor de overheid. Welke keuzen daarbij uiteindelijk worden gemaakt is uiteraard aan desbetreffende bestuurders.

Afbakening

De risico-regelreflex is een breed verschijnsel dat waarneembaar lijkt bij zeer uiteenlopende risico's. Het programma legt in de nadere analyse en in de ontwikkeling van hulpmiddelen de nadruk op fysieke, niet opzettelijk veroorzaakte risico's. Sinds 2013 is de actieradius verbreed naar fysieke risico's in het sociale domein zoals jeugdzorg en kinderopvang.

Bij de analyse kijken we breed naar relevante actoren in het risicolandschap, maar wat betreft oplossingen zoomen we vooral in op de rol van de overheid (bestuurders en ambtenaren, sinds 2013 ook bij gemeenten en provincies). Andere actoren proberen we te interesseren voor het verschijnsel en hun aandeel daarin door middel van dialogen en conferenties.

De risico-regelreflex heeft ook een raakvlak met crisisbeheersing, vooral bij de reactie op onrust, het toezeggen van maatregelen en het omgaan met ongevallenonderzoek.

¹⁷ Kabinetsreactie: Tweede Kamer 2012-2013, 29 362 nr. 218.

¹⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011), *Evenwichtskunst. Over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Kabinetsreactie: Tweede Kamer 2011-2012, 26 956 nr. 127.

Aanpak en acties

De aanpak van het programma is samenbindend en iteratief, zowel inhoudelijk als procesmatig (netwerkbenadering). Het complexe onderwerp betreft immers vooral het handelen van partijen buiten BZK. De desbetreffende overheidsorganisaties worden op collegiale wijze bij het programma betrokken in een proces dat overwegend van onderop plaatsvindt. De kring van belangstellenden groeit gestaag, ook buiten ambtelijke kringen. Zowel wetenschappers als bestuurders, volksvertegenwoordigers en journalisten herkennen de reflex.¹⁹ Diverse wetenschappers hebben inbreng geleverd in het programma, dat verder een wetenschappelijk adviseur heeft in de persoon van Ira Helsloot (hoogleraar Besturen van veiligheid, Radboud Universiteit).

Internationaal staat dit onderwerp eveneens in de belangstelling. We zijn schatplichtig aan het eerdere werk van de Britse Better Regulation Commission en de Risk Regulation Advisory Council²⁰, en leden van die raden beschouwen ons als hun geestelijke opvolgers. Er is veel belangstelling en waardering voor de Nederlandse aanpak, vandaar dat we regelmatig presentaties geven op internationale conferenties en af en toe publiceren in de internationale wetenschappelijke tijdschriften.²¹

Tot nu toe lag het accent op het onderzoeken en agenderen van de risico-regelreflex. Acties voor de resterende periode (tot eind 2014):

- Rol van de overheid nader bepalen m.b.v. een kabinetsvisie. Deze is bedoeld als referentiekader voor bestuurlijke keuzen bij het waar mogelijk verkleinen van overheidsinbreng t.a.v. risico's bij minstens gelijk blijvend veiligheidsniveau. De visie omvat een aantal algemene principes inzake de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met publieke risico's en incidenten; de latere toepassing en invulling ervan is een zaak van de verantwoordelijke portefeuillehouders of bestuurders.
- Hulpmiddelen ontwikkelen voor de overheid (zoals tips voor gemeentesecretarissen²², handvat risicovergelijking, onrustbeoordeling, wenken t.a.v. incidenten enz), films, analyse goede praktijken
- Inzichten uitdragen aan bestuurders en ambtenaren, daarbuiten agenderen (workshops, dialogen)
- Verbinden en waar mogelijk toepassen: transformatie jeugdzorg²³ (samen met Transitiebureau Jeugd en Platform 31), Omgevingswet, burgerinitiatieven, regeldruk, BZK-leidraad crisiscommunicatie.

¹⁹ Zie o.a. V. Winter en J. van Tol (red.), *Dialogen risico's en verantwoordelijkheden. Zestien bijeenkomsten met actoren in het risicolandschap, juni 2011 – oktober 2012* (BZK 2012); USBO Advies, Universiteit Utrecht, M. Trappenburg, M.J. Schiffelers, G. Pikker en L. van de Camp, *De risico-regelreflex vanuit politiek perspectief: Verkennend onderzoek naar de meningen van Kamerleden over risico's en verantwoordelijkheden* (BZK 2012).

²⁰ Voor een samenvatting van dat werk tussen ca. 2005-2009 zie A. Burgess en D. Macrae, 'An Experimental Offensive against the Mishandling of Risk in Society': Reflecting on the Pioneering Work of the Risk Regulation Advisory Council in the UK' in *European Journal of Risk Regulation* 3/2012.

²¹ 'Symposium on the Risk Regulation Reflex', in *European Journal of Risk Regulation* 3/2012 blz. 281-360; 'International Seminar on Risk and Responsibility in The Hague', in *Journal of Risk Research* (verschijnt 2014).

²² Zie <http://www.gemeentesecretaris.nl/over-de-vgs/nieuws/1012/10-gouden-tips-voor-de-gemeentesecretaris>.

²³ Onze activiteiten in de jeugdzorg zijn begonnen met N. Melssen, E. Jongmans, *Risico-regelreflex in de jeugdzorg? Verkennende analyse van de bestuurlijke valkuil van overreactie op risico's en incidenten in de jeugdzorg* (BZK 2013).

Beschrijving en analyse van casus

Het programma heeft een flink aantal voorbeelden beschreven en geanalyseerd, of ter sprake gebracht tijdens conferenties en workshops.²⁴ Momenteel werken we aan een serie van 40 voorbeelden die evident geleid hebben tot disproportionele maatregelen, respectievelijk waarin dit vermeden kon worden ondanks grote druk. Elk voorbeeld krijgt een korte beschrijving en een analyse die verwijst naar de krachten rond de RRR.

Publicaties

Hierboven zijn al diverse van onze publicaties genoemd. Een compleet overzicht van publicaties tot eind 2012 is als bijlage opgenomen in de bundel *Nieuwe Perspectieven*. Overigens zijn op aspecten van de risico-regelreflex tot nu toe negen studenten afgestudeerd aan de VU, de RUN en de UU, doorgaans in combinatie met een stage bij het programma R&V; in 2014 volgen nog drie andere master scripties.

Tot slot

In november houdt het programma zijn slotconferentie, die toegankelijk wordt voor iedereen met belangstelling voor het onderwerp. Meer informatie over het programma R&V staat op www.risicoregelreflex.nl.

²⁴ Zie de 15 compacte analyses in *Veiligheid boven alles? Vier dieper geanalyseerde voorbeelden staan in Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Vijf casus zijn het onderwerp geweest van een afstudeerscriptie. Voor een globale analyse met kostenindicatie van enkele voorbeelden van staand respectievelijk dreigend disproportioneel beleid zie I.Helsloot, A. Schmidt en D. de Vries, *Quick scan voorgenomen en staand rijksbeleid op proportionaliteit* (Crisislab 2012).