

P M

PUBLIC MISSION

SPECIAL
BESTUREN MET
RISICO'S

JANUARI 2015



PROPORTIONEEL HANDELEN IN RISICOVOLLE SITUATIES

DG WONEN EN BOUWEN

MARK FREQUIN

OULDERS ONLINE

JUSTINE PARDOEN

WETHOUDER ZOETERMEER

MARIËTTE VAN LEEUWEN

CENTRE FOR RISK MANAGEMENT

RAGNAR LÖFSTEDT

Sdu

oprecht
de beste
keuze

GEEN SPIERBALLENTAAL MAAR EVENWICHTSKUNST

Gisteren zag ik de Franse premier op televisie, hij sprak over machinegeweren en geld in combinatie met de uitspraak "En ik garandeer u veiligheid!". Daar schrok ik van. Mark Frequin, directeur-generaal Wonen en Bouwen bij het ministerie van BZK, legt hiermee de vinger op een 'zwakke plek' in politiek en bestuur. De uitspraak lijkt heel stevig, maar het aankondigen van maatregelen bij risico's geeft slechts de illusie van controle.

Menselijk gezien te begrijpen, je wilt als politicus of bestuurder zekerheid bieden in tijden van nood. Maar juist dan ligt de risico-regelreflex op de loer. 'Hoe kun je uitleggen wat je nog niet goed weet? Je kunt wel aangeven wat je aan het doen bent. Het gaat niet om spierballentaal, maar om evenwichtskunst,' stelt Frequin.

'Er was een tijd dat je van je communicatieadviseur het advies kreeg dat je bij een incident vooral niet meteen je gevoel moest laten spreken, want "dat kostte geld!"; vertelt hij met enige humor. Herkenning in de



zaal... 'We weten nu dat je juist wel invloedend moet reageren. Maar zonder direct beloften te doen die je niet kunt waarmaken.' Een belangrijk kerninzicht uit het programma Risico's en verantwoordelijkheden is dat burgers risicorealistischer zijn, ze verwachten dat je meeleeft, maar rationele beslissingen neemt gebaseerd op het algemeen belang.

De ervaring leert dat het na een incident regent van de aanbevelingen, maar misschien zijn die helemaal niet nodig. Misschien zijn er zelfs urgentere zaken die

meer aandacht verdienen. 'Blijf rustig als een lastige journalist bij herhaling vraagt wat je aan een probleem gaat doen,' drukt hij de bestuurders op het hart. 'Vertrouw op wat je ziet en hoe dat overkomt. Handel met gevoel én met verstand. En denk ook in oplossingen. We weten niet waar we morgen mee te maken krijgen. Gisteren waren het asbeststrijders en morgen...? We zullen altijd geconfronteerd worden met dingen die we niet weten.' ● HH



4 'BESTUURDERS MOETEN ZICH WAPENEN TEGEN DE RISICO-REGELREFLEX'

Over de balans vinden tussen durven en berusten. Overheid versus bedrijfsleven. En risico's en de tijdgeest.



11 MEDIALOGICA EN MORALITEIT

Nadenken over framing kan kloof tussen bestuurder en burger verkleinen.



14 VOORBEELDEN UIT HET BUITENLAND

De *risk regulation reflex* komt overal ter wereld voor. 'Vicieuze cirkels leiden tot slechte besluiten.'



12 HANDREIKING VOOR DE JEUGDZORG

'Lering trekken uit incidenten is gevaarlijk.'



14 CASUSCAROUSSEL VAN RISICOVOORVALLEN

Ondoordacht en te krachtig reageren op risico's is een valkuil voor overheidsinstanties.



13 RISICO'S IN PERSPECTIEF

Risicovergelijking biedt een breder perspectief en kan interventies doelmatiger maken.



16 OVERHEID: HAAS OF SCHILDPAD?

Burgers willen dat overheden bij risico's acteren als langzame schildpadden. Maar de overheid pakt meestal de rol van de haas.

EN VERDER

- 8 Vierdelige film: Balans in risico's en verantwoordelijkheden
- 9 Wat zit er in de toolbox?
- 15 Column Martijn van der Steen: Wachten

COLOFON

DEZE SPECIAL IS EEN UITGAVE VAN SDU UITGEVERS

Redactieadres

Postbus 20025, 2500 EA
Den Haag
Tel. 06 54 954 112
www.pm.nl

Cover Joydesign
Algemene en redactionele coördinatie Asha Narain
Medewerkers Pieter van den Brand, Heleen Hupkens, Ana Karadarevic, Elly Lammers (eindredactie) Annemiek Onstenk, Arenda Oomen (fotografie), Cyriel

van Rossum, Klaas Salverda, Martijn van der Steen
Vormgeving Dmitry de Bruin
Uitgever Asha Narain
Drukkerij Senefelder Misset, Doetinchem
Verschijsning Deze PM-special verschijnt eenmalig als mee-hechter bij VNG Magazine

van 6 februari 2015
Kennispartner Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Niets uit deze uitgave mag worden overgenomen in welke vorm dan ook zonder schriftelijke toestemming van

de uitgever. De uitgever kan op generlei wijze aansprakelijk worden gesteld voor eventueel geleden schade door foutieve vermelding in het blad ©2015 Sdu Uitgevers

PROGRAMMA RISICO'S EN VERANTWOORDELIJKHEDEN LEVERT GEREEDSCHAPSKIST VOL INSTRUMENTEN OP

'RISICO-REGELREFLEX VORMT DÉ GROTE UITDAGING VOOR BESTUURDERS'

Na de overdrachtsconferentie eind januari moet het programma Risico's en verantwoordelijkheden vruchten in het land gaan afwerpen. Bestuurders en ambtenaren hebben gereedschap aangereikt gekregen, dat hen moet helpen proportioneel met risico's en incidenten om te gaan. 'Voor gezond verstand heb je geen regels nodig.'

Daan Quakernaat woont hoog boven Hoog Catharijne. Vanuit zijn appartement heeft hij zicht op de daken van het Utrechtse stationshart. De cabaretse spreker kon de grondige aanleg van voorzieningen voor valbeveiliging dagelijks volgen. Het lange netwerk van ankerlijnen langs de dakranden werd gecompleteerd met een twintigtal kooiladders en honderden waarschuwbordjes, bedoeld voor de bouwvakkers die de vernieuwingsoperatie van het uitgestrekte winkelcentrum en NS-station uitvoeren.

Maar niemand gebruikte de ladders met hun boogvormige stalen raamwerk, constateerde Quakernaat. 'Met mijn gereedschapskoffer kan ik daar niet doorheen,' zei

DE OVERHEID WERPT ZICH VAAK AUTOMATISCH OP ALS DE REDDER IN NOOD

een van de werklieden die hij met een opvouwbaar ladder in de lift tegenkwam. Een zinloze besteding van geld, dacht Quakernaat dan ook. De zinloosheid werd nog eens benadrukt toen het gehele complex korte tijd later tegen de vlakke ging.



Quakernaat benadrukte dat achttien doden per jaar door valincidenten een ernstige zaak is. Maar hij vroeg zich hardop af of de maatregelen op duizenden gebouwen in ons land wel effectief zijn. 'De trap van de glazenwasser is blijkbaar niet goed genoeg, want die voldoet niet aan de NEN-zoveel norm. Dat hebben we zo afgesproken in Nederland. Maar onderzoek toont aan dat dit soort maatregelen niet helpt. Het gaat om bewustwording als je het dak opgaat. Daar schort het aan, niet aan valbeveiliging. We willen Nederland veiliger maken, maar moeten wel de juiste balans vinden tussen goed en slecht, tussen zinvol en verschuilen (achter regels) en tussen durven en berusten.' Met de puntige opening van Quakernaat is de



stemming op de overdrachtsconferentie Besturen met risico's gezet. Het land moet nu de vruchten gaan plukken van het vier jaar durende programma Risico's en verantwoordelijkheden, een kennisbundeling van wetenschap en bestuurlijke ervaring. Het eindresultaat is een uitgekende gereedschapskist vol inzichten, handreikingen en instrumenten, die bestuurders en ambtenaren helpen proportioneel met risico's en incidenten om te gaan.

De risico-regelreflex is inmiddels een bekend begrip. Het programma kwam zelf met deze naam voor het fenomeen van overreactie op risico's en incidenten, en onderzocht uitgebreid de voorbeelden en de aanjagende en dempende krachten eromheen. Het is de grote uitda-

ging voor bestuurders, stelde dagvoorzitter Hans Alders, zich tegen de risico-regelreflex te wapenen. Als voorzitter van de naar hem genoemde Alders-tafels voor de ontwikkeling van Schiphol en andere luchthavens in ons land kent hij als geen ander de druk op de overheid in het complexe maatschappelijke veld van tegenstellingen en belangen. 'Als het congres is afgelopen, is dit onderwerp niet voorbij.'

BRITSE INSPIRATIE

De eerste inspiratie voor het programma kwam uit Groot-Brittannië, vertelde plaatsvervangend directeur-generaal Bestuur en Koninkrijkszaken Lucas Lombaers van het



ministerie van BZK. Een jaar of tien geleden ging een Britse adviesraad op zoek naar wat zij beschouwde als de missing link voor het maken van goede regelgeving. 'Die missing link was het omgaan met risico's.'

Het invloedrijke rapport *Risk, Responsibility and Regulation - Whose risk is it anyway?*, dat tal van overreac-

'OUDERS WILLEN NIET NOG MEER MAATREGELLEN OM DE VEILIGHEID VAN KINDEREN TE VERGROTEN'

ties op risico's en incidenten beschreef, bleef ook in ons land niet onopgemerkt. Een verkennend project onder het programma Vernieuwing Rijksdienst bracht de paradox in kaart dat er na een incident werd geroepen om meer regulering, terwijl over die regels wordt geklaagd als er na verloop van tijd niets is misgegaan. Dat leidde tot het vierjarige programma Risico's en verantwoordelijkheden.

JEUGDZORG

De focus op het onderzoeken en agenderen van de risico-regelreflex is later verbreed naar de decentrale bestuurspraktijk met speciale aandacht voor de jeugdzorg. 'Zelf

vind ik het erg mooi hoe uit een brede samenwerking tussen wetenschap, ambtenaren en bestuurders – met Britse inspiratie – iets is ontstaan waar onze decentrale overheden zich door geholpen voelen,' vertelde Lombaers.

Het verschijnsel risico-regelreflex wordt in steeds meer landen en bij organisaties zoals de OESO en de Wereldbank herkend en de Nederlandse activiteiten op dit vlak worden als pionierswerk beschouwd.

WIENS RISICO?

Een belangrijke vraag is wie er eigenlijk verantwoordelijk is voor risico's en incidenten. De overheid werpt zich vaak automatisch op als de redder in nood. Naast de overheid ligt de verantwoordelijkheid beslist ook bij het bedrijfsleven. Dat stelden manager Health, Safety and Environmental Affairs Annemarie van der Rest van Shell Nederland en emeritus hoogleraar veiligheid en rampenbestrijding Ben Ale in het eerste debat op het met tweets omlijste wikiforum.

Van der Rest: 'De verantwoordelijkheid voor de veiligheid op de werkvloer ligt bij het bedrijf. De rijksoverheid moet voor het op risico's gebaseerde wettelijke kader zorgen. De invulling hiervan gebeurt door het lokale bestuur, dat de vergunning afgeeft en controleert of het bedrijf zich aan de regels houdt.'

Van der Rest noemde de punten waarop het mis kan gaan. 'Na een incident is de eerste vraag: moeten er regels bij? Dat schept echter nog meer onoverzichtelijkheid. De wetgever zou moeten benoemen of regels betrekking hebben op hoge of lage risico's.' Verder wees ze op het voorbeeld van valgevaar, dat inderdaad serieus is, maar ook laat zien dat maatregelen pas effectief zijn als ze voortkomen uit de praktijk.

De vraag van wie het risico is, is een politieke kwestie die ook iets zegt over de tijdgeest, aldus Ale. Maar degene die de activiteiten onderneemt waaraan risico's zijn verbonden, is verantwoordelijk voor de veiligheid. 'De overheid geeft de grenzen aan. De meeste ongevallen ontstaan door geknoei of door het langdurig negeren van regels en normen. Zo kon het gebeuren dat een monstertruck in de rijrichting van het publiek kwam te staan en een gestoorde man een wapenvergunning kreeg. Wie later zegt "Met de kennis van nu was dit niet gebeurd" heeft zijn werk gewoon niet goed gedaan,' stelde Ale. 'Het is logisch dat de burger verwacht dat hij oudejaarsavond overleeft en dat het dak van de supermarkt niet op zijn hoofd valt. De overheid heeft ervoor te zorgen dat het land ordelijk blijft. Als ze geen deskundig personeel in dienst heeft, moet ze dat maar inhuren.'

De jeugdzorg is doorgeslagen in regelgeving en dat brengt veel onnodige rompslomp voor ouders en hulpverleners met zich mee. 'Alle kinderen gaan bij het consultatiebureau op de weegschaal. Ook moeten ze laten zien dat



ze goed blokjes kunnen stapelen. Ouders weten heel goed zelf of hun kinderen goed eten en of hun motoriek goed is. Voor gezond verstand heb je geen regels nodig,' vertelde wethouder Mariëtte van Leeuwen van Zoetermeer.

ANGSTHAZEN

De politica deinst er niet voor terug regels te schrappen en protocollen wat meer als leidraad en minder als letterlijk voorschrift te willen opvatten.. Zo vertelde ze laatst niet te hebben meegewerkt aan een ondertoezichtstelling, omdat ze meer vertrouwen had in een andere oplossing. 'We gaan hulp bieden aan huis. Het liefst willen kinderen bij hun ouders blijven wonen. Als er dan

iets gebeurt, ben ik daarvoor verantwoordelijk. Besturen is niet voor angsthazen.'

Opvoeddeskundige Justine Pardoën van Ouders Online hekelte het veiligheidsdenken rondom kinderen. 'Ieder kind staat vele malen ergens in een dossier, en alles is zo in te richten dat het vrij gemakkelijk is gegevens te koppelen en te vergelijken met risicoprofielen. Zover moeten we het niet laten komen,' hield Pardoën de aanwezigen voor. 'Het tast de autonomie van ouders aan en daarmee ondermijnt je hun kracht. Dit soort risicodenken houdt geen rekening met de bufferende factoren die ervoor zorgen dat kinderen en ouders het ook in minder gunstige omstandigheden gewoon heel goed doen.'

'Ouders willen niet nog meer maatregelen om de veiligheid van kinderen te vergroten. Ze geloven niet dat het effect heeft, weten we uit onderzoek. In het leven gaan nu eenmaal dingen mis. Ouders en kinderen moeten ook fouten kunnen maken. Het wordt tijd om te ontkrampen. De kunst voor bestuurders en jeugdzorgprofessionals is los te laten en niet meteen te beginnen met monitoring en verdere protocollering. Heb het lef samen te leren zonder risico-regelreflex.'

WETENSCHAP

Dat de oorspronkelijke inspiratie voor het programma aan de overzijde van de Noordzee lag, bleek uit de aanwezigheid van Ragnar Löfstedt, directeur van het Centre

for Risk Management van het Londense King's College en Donald Macrae, als hoge ambtenaar tijdens de regeerperiode van Tony Blair betrokken bij de Risk and Regulation Advisory Council en de afgelopen jaren als adviseur verbonden aan het programma Risico's en verantwoordelijkheden. Löfstedt liet zien dat landen een risicovolle activiteit soms verbieden of toestaan als hun eigen economie daar baat bij heeft, maar zonder die achterliggende redenen duidelijk te maken. Dat kan ook in EU-verband tot een ondoorzichtig proces leiden, waar een Chief Science Officer behulpzaam zou zijn ware het niet dat de nieuwe Europese Commissie die functie onlangs heeft opgeheven. Hij bepleitte verder dat onderzoekers heel eerlijk zijn over hun bevindingen en dat de overheid er geen spin aan geeft, want onafhankelijk onderzoek en transparante besluitvorming zijn essentieel voor de betrouwbaarheid van de overheid. Daarna wees Löfstedt op de rol van de media. Journalisten van de *Daily Mail* hebben in hun contract staan dat ze wekelijks een scoop moeten brengen over een voedselveiligheidsprobleem. Dat is een kwalijke zaak, want het scheidt onrust die misschien helemaal niet nodig is.'

IRRATIONEEL

Macrae bepleitte begrip voor niet-rationele reacties van burgers op een risico of crisis. 'Burgers laten zich leiden door waarden en dat is niet minderwaardig aan ratio. Bestuurders moeten daar rekening mee houden. Als burgers ongerust zijn, ga daar dan geen nieuw beleid op maken. Dat is wat de overheid gewend is te doen, maar het is zeer de vraag of dat een juiste reactie is. Het tonen van compassie zou een betere reactie zijn.'

Bovendien zijn er groepen in de samenleving die iedere crisis gebruiken om hun eigen doelen te realiseren rond het probleem dat ineens hoog op de agenda staat. Ook daar moeten bestuurders een antwoord op vinden.'

In een democratie, betoogde Macrae, zijn bestuurders automatisch de eerst aangesprokene. Goede politici voelen zoiets intuïtief aan. Een snelle en adequate reactie vergt echter een vorm van professionaliteit die helaas weinig bestuurders op kunnen brengen, aldus Macrae. ● PvdB

25 MINUTEN FILM

Journalistiek productie bureau BroekhuizenWirtz legde de voornaamste inzichten van het programma Risico's en verantwoordelijkheden vast in de vierdelige film *Balans in risico's en verantwoordelijkheden. Omgaan met de risico-regelreflex*. Tijdens het congres werden twee delen vertoond. 'Een bijzonder project,' zegt filmmaker Arnold van Bruggen. 'Omdat ik bij het maken ervan eigenlijk pas besepte hoe belangrijk het is hoe er bestuurd wordt in Nederland.'

Voor hem kwam vooral de rol van de pers in een ander daglicht te staan. 'Als je de krant leest, word je meegesleept in "hoe heeft dit kunnen gebeuren?" Ik zie nu hoe moeilijk het is voor een bestuurder om het hoofd koel te houden.'

BREDE SCOPE

De film laat in een brede scope niet alleen de valkuil van overreactie zien, maar ook de positieve keerzijde die bepaalde risico's acceptabel maken voor bijvoorbeeld scholen, burgers en kunstenaars. Persoonlijke verhalen van bekende bestuurders moeten de kijker inspireren en bewustmaken in het omgaan met risico's en incidenten. Zo keek burgemeester Koos Janssen van Zeist terug op de moord op de twee broertjes: 'Het is moeilijk weg te blijven bij de schuldvraag,' zei hij. Andere goede voorbeelden zijn het besluit van de Leidse burgemeester om Benno L. toe te staan in zijn stad te komen wonen en het besluit van de staatssecretaris van lenM om de veiligheidsregels voor helikopterplatforms breder te bekijken zodat traumahelikopters vaker ingezet konden worden. Deze voorbeelden en de verschillende facetten van de risico-regelreflex worden in de film geanalyseerd door Harm Taselaar (hoofdredacteur *RTL Nieuws*), Remi Poppe (voormalig Kamerlid), Annemarie Jorritsma, Jacques Wallage, Donald Macrae, Ira Hellsloot (RUN), Michel van Eeten (TU Delft) en Benno Baksteen (DEGAS).

'Het was ook een taai opdracht,' vertelt Van Bruggen, 'met veel cases en documenten.' Met het scenario van programmaleider Jan van Tol lukte het om al het materiaal terug te brengen tot vier delen van samen 25 minuten. De film kan ook gebruikt worden in workshops en trainingen. ● HH

De films zijn te bekijken op www.risicoregelflex.nl



HANDREIKINGEN EN PRODUCTEN

Het programma Risico's en verantwoordelijkheden heeft een schat aan informatie opgeleverd. Deze is voor alle bestuurlijk betrokkenen samengebracht in een Toolbox voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden. De informatie is als brochure en ook online beschikbaar via www.risicoregelreflex.nl.

Kennisdocument Burgers over risico's en incidenten

Veel politici en bestuurders denken dat burgers veiligheid boven alles stellen. Echter uit onderzoek blijkt dat ze een veel realistischer kijk op de aard en omvang van risico's hebben. Ze verwachten na incidenten vooral eerst compassie en goed onderzoek. Een samenvatting van de opbrengst van vier publieksonderzoeken naar de diepere gedachten van burgers over een redelijke omgang met risico's en incidenten.

Kennisdocument Ongerust over onrust

Emotionele reacties na incidenten zijn normaal, ook omdat de media er vaak bovenop zit. Er is echter teveel bestuurlijke nervositeit over veronderstelde maatschappelijke onrust en die kan tot disproportioneel overheidsoptreden leiden. Of overheidsoptreden wel/niet gewenst is, wordt besproken aan de hand van drie verschillende typen maatschappelijke reacties, inclusief praktijkvoorbeelden.

Kennisdocument Burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid

Burgers blijken risicorealisten en bereid bepaalde veiligheidsrisico's te accepteren. Om deze acceptatie te bereiken moeten burgers wel op een transparante manier geïnformeerd worden over deze risico's, door zowel de overheid als risicoveroorzakers. Een document over de waarde van participatief risicobeleid.

Kennisdocument Bestuurlijke fragmentatie

Juist rondom veiligheidsrisico's worden de verantwoordelijkheden van verschillende overheden scherp zichtbaar. Om te voorkomen dat overheden naar elkaar gaan wijzen bij incidenten moeten de verantwoordelijkheden bij veiligheidsbeleid scherp afgebakend zijn. Over de oorzaken en gevolgen van bestuurlijke fragmentatie en de wijze waarop dit voorkomen kan worden.

HANDREIKINGEN

Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden

Omgaan met risico's en incidenten is ingewikkeld. De risicoregelreflex hindert de

bestuurlijke besluitvorming, blijkt uit onderzoek. Tegelijkertijd blijken burgers meer risicorealistisch te zijn dan menig politicus en bestuurder denkt. Dat

biedt concrete handelingsperspectieven. Alle inzichten en aanbevelingen van het programma Risico's en verantwoordelijkheden bij elkaar in één document.

Bestuurlijk balanceren met risico's en incidenten in de jeugdzorg

In maart verschijnt deze handreiking voor jeugdzorg.



DE RISICO-REGELREFLEX

De risico-regelreflex omschrijven we wel als 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. Meer lezen?

- I. Helsloot en A. Scholtens (red.) (2015), *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*.
- I. Pröpper, R. Smulders en B. Litjens (2014), *De risico-regelreflex ontleed*.

- M. Trappenbrug, M.J. Schiffelers, G. Pikker en L. van de Camp (2012), *De risico-regelreflex vanuit politiek perspectief: Verkennend onderzoek naar de meningen van Kamerleden over risico's en verantwoordelijkheden*.
- K. de Ridder en S. Reinders (2014) *Regulering, toezicht en de risico-regelreflex*.
- J. van Tol (2014), *Omgaan met de risico-regelreflex in: P.B. Boersma en A.E. Ronner (red.), Jaarboek 2013, Nationaal Netwerk Risicomanagement*
- M. Februari (2014), *Veiligheid leeft niet bij veiligheid alleen*.

JEUGDZORG

Jeugdzorg richt zich op de bescherming van de meest

kwetsbare kinderen. Incidenten blijken helaas onvermijdelijk. Hoe ga je als bestuurder om met deze incidenten, zonder onnodige nieuwe maatregelen te treffen?

- I. Helsloot, A. Scholtens en N. Melsens (2014), *Risico's en gevaren in de jeugdzorg: Hoe kijken de bewoners er tegenaan?*
- M. Trappenbrug (2015), *Remedies voor de risico-regelreflex in de jeugdzorg*.
- N. Melsens en E. Jongmans (2013), *De risico-regelreflex in de jeugdzorg? Verkennende analyse van de bestuurlijke valkuil van overreactie op risico's en incidenten in de jeugdzorg*, Ministerie van BZK.

RISICOVERGELIJKING

Bij veiligheidsinterventies kijken bestuurders vaak naar het dossier in kwestie. Het vergelijken met andere risico's kan een nuttige verbreding van het perspectief opleveren, waarmee de overheden meer proportioneel kunnen handelen.

- M. van Eeten, L. Noordegraaf-Eelens, J. Ferket en M. Februari (2012), *Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien*.
- Royal Haskoning DHV (2014), *Risico's in perspectief. Risicovergelijking*.
- E. Bemer, S. Mulder en D. Verhul (2012), *Burgers over risico's en verantwoordelijkheden. Overall rapportage van drie fasen burgerparticipatie*.



De opbrengst van het programma Risico's en verantwoordelijkheden is vastgelegd op een speciale USB-stick. Johan Remkes, voorzitter Interprovinciaal Overleg (IPO), Mariëtte van Leeuwen, lid van het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Hetty Klavers, namens de Unie van Waterschappen (UvW), kregen een eerste exemplaar van deze 'toolbox' namens minister Plasterk uitgereikt door Mark Frequin, directeur-generaal Wonen en Bouwen.

De toolbox bestaat uit twee handreikingen en vier kennisdocumenten. De algemene handreiking benoemt de signalen en aanjagende krachten van de risico-regelreflex, zodat de valkuilen van overreactie vroegtijdig herkend kunnen worden. Daarnaast beschrijft de handreiking dat de meeste

burgers risicorealistischer zijn, die van bestuurders rationele beslissingen verwachten gebaseerd op het algemeen belang. Gebaseerd op die inzichten geeft de handreiking bestuurlijke handelingsperspectieven voor omgaan met vrijwillige risico's, onvrijwillige risico's en incidenten.

Behalve deze handreiking bevat de toolbox vier kennisdocumenten die het onderliggende onderzoek samenvatten. Ze gaan over maatschappelijke onrust, opvattingen van burgers over risico's, manieren om burgers bij veiligheidsbeleid te betrekken en bestuurlijke fragmentatie. Om de toolbox compleet te maken komt er nog een bestuurlijke handreiking voor het om-

gaan met risico's en incidenten in de jeugdzorg. Deze wordt later aangeboden aan de VNG.

Remkes is blij dat het kabinet dit thema zo voortvarend opgepakt heeft. 'De toolbox draagt bij aan bewustwording en kan zorgen voor een meer gelijkgerichte attitude van bestuurders. Het is nu de kunst deze informatie ook echt tussen de oren te krijgen bij volksvertegenwoordigers, maar ook bij de media,' zei hij. 'Burgers weten heel goed dat ze niet in een risicovrije samenleving wonen.'

'We willen als bestuurders zo graag vertellen dat er geen risico's zijn,' reageerde Klavers. 'Deze toolbox houdt ons een spiegel voor en na de verkiezingen van 18 maart kunnen we de nieuwe besturen hierin meenemen.'

WAT ZIT ER IN DE TOOLBOX?



EXPERTLAB MEDIALOGICA EN MORALITEIT

'HOE WARMER DE BOODSCHAP, HOE KRACHTIGER'

In de discussie over risico's spelen tal van mechanismen, zoals waarden, emotie, principes en intuïtie. Dit expertlab probeerde bestuurders wegwijs te maken in de arena van medialogica en moraliteit. 'Hoe warmer en persoonlijker de boodschap, hoe krachtiger.'

Een bewoonster over de komst van Benno L.: 'Waarom moet die man nou net in onze wijk komen wonen? We zijn juist zo goed bezig. Een Vogelaarwijk werden we genoemd. Waarom krijgt een pedoseksueel dan hier een flat toegewezen? Ik werk overdag. Mijn kinderen komen zelf naar huis. Ik wil dat ze buiten spelen en niet voor de tv gaan hangen. Dat kan nu niet meer. Ik maak me zorgen.' De burgemeester: 'Dit probleem geldt voor heel Nederland. Niemand wil een ontuchtpleger in zijn buurt. Natuurlijk winnen we hier de populariteitsprijs niet mee, maar die man moet toch ergens wonen.'

KILLE REACTIE

Hoewel dit in werkelijkheid in Leiden door de bewoners is geaccepteerd, vonden de deelnemers aan het expertlab het toch een kille bestuurlijke reactie. Twee acteurs speelden dit rollenspel, met teksten gebaseerd op uitspraken van burgemeesters in soortgelijke gevallen. De deelnemers mochten de acteurs aansturen en vonden na de eerste scène dat de burgervader meer had kunnen meebewegen met de vrouw.

Het leek een beetje alsof de burgemeester zich afsloot voor de problemen in de wijk. 'De vrouw heeft het monopolie van de emotie,' legde leider van de clinic Hans de Bruijn uit. 'De burgemeester heeft daar geen weerwoord op. Zo overtuig je de bewoners van de wijk nooit.'

In een nieuwe poging uit de 'burgemeester' zijn afschuw over pedofilie, begrijpt hij de bezorgdheid van de bewoners en laat hij vol vuur zien dat hij staat voor de waarden van een vrije samenleving. 'Ik ben niet iemand die het probleem naar andere gemeenten doorschuift.' Daarmee komt hij uit bij hetzelfde besluit, maar door deze andere opbouw stemde zijn antwoord de verantwoordigde vrouw veel rustiger.

FRAMING

De Bruijn is hoogleraar bestuurskunde aan de TU Delft en geldt als een specialist op het gebied van framing. 'Je zet een kader om een deel van de werkelijkheid heen en dat vergroot je vervolgens uit. De burgemeester stapte in het



Kijken naar een rollenspel met 'een kille burgemeester'

frame van de bewoonster en kon de discussie eigenlijk al niet meer winnen.' Een goed frame doet een beroep op waarden, emotie, principes en intuïtie.

ACCEPTATIE

In de discussie over de komst van een pedoseksueel schuilt een heel palet van invloeden en mechanismen, leerden de deelnemers van De Bruijn en zijn collega-gespreksleider Liesbeth Noordegraaf-Eelens. De filosoof en econoom is docent aan het Erasmus University College. Deze workshop had als vertrekpunt het essay dat Michel van Eeten en zij in 2012 schreven voor het programma Risico's en verantwoordelijkheden: *Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien*. Noordegraaf merkt in haar onderzoek dat regels vaak als oplossing voor risico's worden gezien, 'maar burgers zijn bereid risico's te accepteren. In feite doen mensen de hele dag niets anders. Het maatschappelijk verzet tegen de opslag van CO₂ in Barendrecht richtte zich juist tegen het voortdurend hameren op de veiligheid van deze oplossing'.

Noordegraaf vervolgt: 'Ik heb dit gevecht van dichtbij meegemaakt, want ik woon er om de hoek. De bewoners van Barendrecht voelden zich niet serieus genomen door de overheid en Shell. Als er emotie in het spel is, is het moeilijk om over beslissingen te spreken. En er speelt veel meer mee. Mensen zijn bijvoorbeeld tegen iets nieuws. Of: doe een ander niet wat u niet wilt dat u geschiedt. Mensen beoordelen een voorstel op basis van waarden. Waarden spreken meer aan dan risico's. Probeer deze waarden in te voeren in het gesprek met de burger.'

Uit deze workshop worden nog aanbevelingen gededistilleerd voor bestuurlijke trainingen. ● PvdB



Hans de Bruijn



Liesbeth Noordegraaf-Eelens

EXPERTLAB HANDREIKING VOOR DE JEUGDZORG

DRIE TRAGEDIES EN REMEDIES

'De jeugdzorg is een lastige sector om de risico-regelreflex aan te pakken. We reageren allemaal fel en emotioneel als het gaat om incidenten met jongeren, juist omdat we vinden dat de jeugdzorg deze kinderen veiligheid moet bieden.'

Dat de jeugdzorg zo lastig is, heeft alles te maken met de manier waarop we deze sector hebben ingericht, stelde Margo Trappenburg. Trappenburg, onder meer bijzonder hoogleraar grondslagen van het maatschappelijk werk aan de Universiteit voor Humanistiek, schreef op verzoek van het programma Risico's en verantwoordelijkheden het denkdocument *Remedies voor de risico-regelreflex in de jeugdzorg*.

Ze vatte de problemen samen in drie tragedies met bijbehorende remedies, die tijdens de expertbijeenkomst een voor een besproken werden.

BREDE VOORZIENING

'Tragedie 1 is dat de jeugdzorg geen basisvoorziening is, maar alleen bedoeld voor dramatische gevallen. Dan is het lastig successen behalen voor hulpverleners, met als gevolg een negatief imago.' Door de sector te verbreden kunnen we problemen in een pril stadium opsporen en meer succeservaringen boeken, stelde de hoogleraar.

'Maar hoe werkt dit uit in de praktijk? Betekent dit dat ik straks de inspectie op mijn dak krijg als ik niet alle kinderen langs de risicometer heb gelegd?', vroeg wethouder Gopal van Hoogezand-Sappemeer. Hiermee verwoordde ze precies het risico van een te ver doorslaande verbreding, die Trappenburg zelf ook als bijsluiter meegeeft. 'Pas op voor te grote problematisering of medicalisering van alledaagse zorg. Hoe ver ga je met preventie?'

DEPROFESSIONALISERING

De vergaande professionalisering, als resultaat van *evidence based* werken, leidde tot situaties waarin soms een hele set aan hulpverleners op een multi-probleemgezin zat. Tragedie 2 volgens Trappenburg. 'We probeerden wetenschappelijke methoden toe te passen in een veld waarin dat vrijwel onmogelijk is.' De remedie is volgens haar 'deprofessionalisering', bijvoorbeeld door burgers meer zelf te laten doen of door samenwerking in wijk- en zorgteams.

'Deprofessionalisering? Is er dan geen specialistische kennis meer nodig? Hoe behouden we die kennis in dit model?', vroeg Gopal zich af. 'Niet alles hoeft excellent te zijn,' antwoordde Trappenburg. Volgens Gemma Tielen, hoofdinspecteur jeugdzorg, weten generalisten heel goed wanneer ze moeten doorverwijzen. 'De generalist is de nieuwe specia-



Bijzonder hoogleraar Margo Trappenburg: 'Niet alles hoeft excellent te zijn'

list.' Gespreksleider Corrie Noom, voormalig wethouder van Zaanstad, zou het anders willen duiden: 'Specialisten moeten meer generalistisch kunnen denken.'

PROTOCOLLEN

Trappenburg: 'Lering trekken uit incidenten is gevaarlijk. Uitspraken en aanbevelingen leiden vaak tot nieuwe regels en aanvullende registratie-eisen.' Het heeft in de afgelopen jaren geleid tot een vlucht in protocollen, waarachter zowel bestuurders als professionals in de jeugdzorg zich verschuilen.

'Dat is tragedie 3, daar willen we vanaf. Natuurlijk moet je goed onderzoek doen na een incident, maar belangrijker is in eerste instantie empathie te tonen, vertrouwen te kweken en tijd te winnen voor je tot eventuele acties overgaat.'

In dit kader wees ze nog op het publieksonderzoek van Crisislab *Risico's en incidenten in de jeugdzorg*. Hoe kijken burgers daar tegenaan? Het blijkt dat burgers bereid zijn risico's te accepteren, maar dat gaat minder sterk op in de jeugdzorg. 'Voor jeugdzorg zijn burgers wel bereid extra belasting te betalen om ernstige incidenten te voorkomen.'

Tielen benadrukte dat we uiteraard moeten blijven leren, ook van incidenten. Maar onderzoekers moeten meer focus aanbrengen in de aanbevelingen. 'Betrek burgers bij de afwegingen die je als gemeenten of zorginstelling maakt,' raadde ze aan.

Als onderdeel van de toolbox werkt BZK nog aan een bestuurlijke handreiking voor het omgaan met risico's en incidenten in de jeugdzorg. Deze zal worden aangeboden aan de VNG. ● HH



Oetra Gopal, wethouder Jeugd Hoogezand-Sappemeer: 'We moeten inwoners beter in beeld krijgen, ook over de vraag wat een acceptabel risico is'

EXPERTLAB RISICOVERGELIJKING

RISICO'S IN PERSPECTIEF ZETTEN DOOR VERGELIJKING

Hoe weeg je als bestuurder risico's? Royal Haskoning heeft een aantal heel verschillende risico's met elkaar vergeleken. Deze aanpak werd besproken tijdens het expertlab over risicovergelijking in de bestuurlijke praktijk.

De bijeenkomst begon met de casus van de chloortrein, die na de vuurwerkramp in Enschede onder het vergrootglas kwam te liggen. Belangenverenigingen en activisten riepen op tot stopzetting van de ritten door bewoond gebied vanaf Delfzijl en Hengelo naar industriegebied de Botlek in Rotterdam. 'Ik ben altijd verbaasd geweest dat zo'n potentieel gevaarlijk transport dwars door bewoond gebied mocht,' zei Guus de Hollander van het Planbureau voor de Leefomgeving, die het expertlab leidde. Het

'WERKLOOSHEID LEIDT OOK TOT GEZONDHEIDRISICO'S'

risico dat er iets mis zou gaan, was weliswaar erg klein, maar bij het ergst denkbare ongeluk zouden er 5000 doden kunnen vallen en 200.000 gewonden. Onder druk van de publieke opinie besloot de overheid in 2006 dat deze transporten gestopt moesten worden. Hoogleraar bestuurskunde Michel van Eeten aan de TU Delft tekende in het filmpje niettemin aan dat het staken van de chloortrein wel driehonderd mensen hun baan kostte. 'En een baan betekent een inkomen, zekerheid en veiligheid. Werkloosheid leidt ook tot gezondheidsrisico's.'

DILEMMA'S

Met dit soort dilemma's moeten bestuurders in Nederland rekening houden bij het nemen van maatregelen om risico's te verkleinen. Meestal kijken zij alleen naar het dossier in kwestie, terwijl vergelijken met andere risico's een breder perspectief kan bieden. Zo kan worden voorkomen dat de overheid disproportionele maatregelen neemt, zeker na een incident. Denk aan de roep om strengere maatregelen tegen legionella-besmetting, na de uitbraak van de veteranenziekte in Bovenkarspel in 1999. Die maatregelen zouden ongeveer een miljoen euro kosten en het aantal verloren levensjaren op jaarbasis verminderen met 0,01.

In de bestuurlijke praktijk worden voortdurend afwegingen gemaakt tussen risico's die strikt wetenschappe-



lijk gezien onvergelijkbaar zijn, maar waar toch een besluit over moet worden genomen binnen de beperkingen van een budget en vanuit een bepaalde politieke context. In die afwegingen ontbreekt vaak de component van risicovergelijking en adviesraden zoals de WRR en de Raad voor het openbaar bestuur bevelen aan dat de overheid juist daar meer aan doet. Om wat meer houvast te geven heeft het programma Risico's en verantwoordelijkheden Royal Haskoning een vergelijking laten maken tussen uiteenlopende risico's. Een vergelijking die geen absolute waarheden pretendeert te bieden, maar wel helpt om de rationele kant van risicovermindering breder te bekijken.

DURE MAATREGELEN

'Maatregelen die omgevingsrisico's verkleinen, kosten doorgaans veel geld,' volgens Guus de Hollander. 'Gezondheidsmaatregelen, denk aan bijvoorbeeld de hiel-prik bij kinderen, zijn veelal een stuk goedkoper.' Iemand uit het publiek vroeg waarom de overheid in Nederland dan maatregelen neemt tegen fijnstof, een dure aangelegenheid immers. De Hollander: 'Omdat de overheid ooit heeft besloten dat de leefomgeving gezonder moest worden. En dat is ook gebeurd, er worden levensjaren gewonnen dankzij de maatregelen.'

De Hollander ging in op de pluspunten en de beperkingen van een risicovergelijking. Een duidelijk pluspunt is meer doelmatigheid. Sommige interventies leiden 'voor een koopje' tot gezonde levensjaren, andere zijn juist peperduur. De keuze is uiteindelijk politiek en bestuurlijk, aangezien risico's vaak te maken hebben met waardenconflicten. En voor evenwichtige besluitvorming spelen ook andere argumenten en benaderingen een rol, zoals morele belevingsaspecten. ● AK

EXPERTLAB BEST PRACTICES OUTSIDE THE NETHERLANDS

GA NIET UIT VAN STRENGER = BETER

Is de risico-regelreflex een Nederlands verschijnsel? Ervaren buitenlandse onderzoekers constateerden dat de risk regulation reflex overal ter wereld voorkomt en presenteren de goede praktijken die ze konden vinden.



‘Stuur nooit een politicus naar een rampgebied,’ luidt een van de conclusies uit een Engels onderzoek naar rampenbestrijding. Journalisten zullen vragen welke maatregelen volgen, zodat Dit Nooit Weer gebeurt, en de risico-regelreflex is daar.

Inleider Florentin Blanc, consultant voor onder andere de Wereldbank en gespreksleider Donald Macrae hebben onderzoek gedaan voor het programma Risico's en verantwoordelijkheden. Ze zijn ervan overtuigd dat de *risk regulation reflex* in zeer veel landen voorkomt. Blanc gaf tijdens het expertlab enkele voorbeelden. *The war on drugs* levert in de VS overvolle gevangenissen op, in 2013 met ruim 1,5 miljoen *drugs offenders*. De veiligheid in steden nam echter niet toe door de strenge straffen, maar door werkgelegenheid en door investeringen van overheden in leefbaarheid en voorzieningen.

Een ander voorbeeld was de Franse beleidsreactie op twee ongelukken met liften, een reactie die veiligheidsmaatregelen behelsde die enkele miljarden kostten, maar amper extra veiligheid opleverden. Blanc: ‘Veel landen hebben uitgebreide regelgeving om kinderen te beschermen tegen ongelukken. Onderzoek wijst echter uit dat het zelfvertrouwen van kinderen die (leren) vallen juist groeit en daarmee het aantal verwondingen afneemt.’

Ook op het gebied van zedendelicten en terrorisme is volgens Blanc sprake van overregulering. Een gemeenschappelijk element in deze overreacties: de interventies hebben onvoldoende aandacht voor de balans tussen kosten en baten en voor mogelijke alternatieven.

HOE DAN WEL

Welke goede praktijken hebben de onderzoekers gevonden in andere landen? Volgens Blanc is er geen *silver bullet* en kunnen vicieuze cirkels altijd leiden tot slechte beslissingen. Uit het Verenigd Koninkrijk (VK) komen oplossingen zoals de Regulatory Policy Committee, dat departementale beleidsplannen toetst en kritisch kijkt naar de onderliggende Regulatory Impact Assessments. Een beperking daarvan is de uitsluitende aandacht voor kosten en baten en

daarom zijn er ook *What works centres* opgericht die de maatregelen evalueren.

Uit verschillende landen komen de volgende conclusies:

- Wetenschappelijk bewijs is belangrijk, maar minstens even belangrijk is het duidelijk benoemen van onzekerheid.
- Bij inspecties leeft vaak een misplaatst geloof in *tougher is better*, terwijl naleving bij verreweg de meeste bedrijven juist gestimuleerd wordt door uitleg en een goede behandeling.
- De overheid kan betrouwbaarder worden door openheid over de *trade off*, de uitruil tussen verschillende waarden waarvan veiligheid er een is.
- Essentieel is dat het onderwerp begrepen wordt door bestuurders en beleidsmakers, iets waar het VK het nodige aan heeft gedaan evenals Nederland met het programma Risico's en verantwoordelijkheden. ● AO

Bron: F. Blanc, D. Macrae, G. Ottimofiore (2015), *Understanding and addressing the Risk Regulation Reflex. Lessons from international experience in dealing with risk, responsibility and regulation.*



Consultant Florentin Blanc

EXPERTLAB CASUSCAROUSSEL VAN RISICOVOORVALLEN

KRACHTEN ROND DE RISICO-REGELREFLEX

Ondoordacht (zonder kosten-/batenanalyse) en te krachtig reageren op incidenten en risico's is een valkuil voor overheidsinstanties. Dat blijkt uit de bevindingen van het programma Risico's en verantwoordelijkheden in binnen- en buitenland. De jongste twee onderzoeken zijn gedaan door Astrid Scholtens (Crisislab) en Igno Pröpper (Partners+Pröpper).



Scholtens en Pröpper verkenden in dit expertlab het krachtenveld waarin bestuurlijke beslissingen over risicomanagement tot stand komen. Naar aanleiding van het Crisislab-onderzoek van 27 casussen gaven zij een beeld van de aanjagende en dempende krachten die bij die beslissingen een rol kunnen spelen. Inzicht in die krachten kan bestuurders helpen om goed doordacht en proportioneel te reageren op ongelukken en risico's.



Onderzoeker Astrid Scholtens in gesprek met deelnemers aan het expertlab

Overreactie in de vorm van een krachtige risico-regelreflex blijkt volgens het onderzoek van Partners+Pröpper meestal het gevolg van grote maatschappelijke druk en de gevoeligheid van de gezagsdrager. Aanstaande verkiezingen of een zwakke positie van een wethouder of burgemeester kunnen die gevoeligheid bepalen. De media spelen ook een belangrijke rol: met name (schokkend) beeldmateriaal kan de maatschappelijke druk op een bestuurder om een daad te stellen flink opvoeren. De onderzoekers zien meer dan vroeger een zekere sensatiezucht door de journalistiek schemeren.

TEENSLIPPERINCIDENT

Een klein maar duidelijk voorbeeld van overreactie is het zogenaamde teen-slipperincident. In 2006 vertrouwde de gemeente Maastricht de inzameling van papier toe aan een particulier, die op zijn beurt vrijwilligers inschakelde die wat geld verdienden voor hun vereniging. Toen na zeven jaar twee vrijwilligsters met hun voeten in een kraakinstallatie terechtkwamen trok de gemeente de inzameling direct weer naar zich toe en verbood vrijwilligers. Kosten: 70.000 euro. Onder druk van het verenigingsleven werden vrijwilligers daarna toch weer ingeschakeld, na een scholing in veilig werken op kosten van de gemeente en invoering van werkkledingvoorschriften.

Een positief gemeentelijk voorbeeld betreft de Amsterdamse metro. Toen aanpassingen aan de verhoogde veiligheidseisen nog niet waren doorgevoerd in de Oostlijn, kreeg de wethouder in 2012 het advies om deze tunnel voorlopig te sluiten. De wethouder vergeleek toen de risico's van een metrorit met die van andere vormen van

vervoer. Hij besloot om de tunnel open te houden omdat deze, ondanks dat zij niet voldeed aan de wet, nog steeds verreweg de veiligste manier van reizen was.

De studie van Crisislab geeft in totaal 27 voorbeelden waarin de risico-regelreflex optrad en al dan niet afgewend kon worden, ook binnen domeinen van het Rijk.

KRACHTEN

Welke krachten spelen er rond de risico-regelreflex? Crisislab benoemt als aanjagende krachten onder meer de angst voor aansprakelijkheid, politieke dadendrang, de overtuiging dat burgers niet redelijk kunnen omgaan met risico's, de overtuiging dat veiligheid dé kerntaak van de overheid is en geloof in de maakbaarheid van een samenleving zonder ongelukken. Het goede nieuws is dat de risico-regelreflex zeker niet altijd leidt tot proportionele interventies. Dat hangt samen met dempende krachten bij het bestuur, zoals het vermijden van de aankondiging van nieuw beleid direct na een incident. En buiten de sfeer van incidenten: erkenning van een resterend risico zonder het weg te wuiven als het aantoonbaar klein is, en duidelijkheid over de bestuurlijke afweging met andere waarden dan veiligheid. ● C&R

Het boek van Crisislab verschijnt in maart bij uitgeverij Boom Lemma en wordt nagezonden aan de deelnemers van de conferentie. Voor internationale voorbeelden en goede praktijken zie expertlab *Best practices outside the Netherlands*.

WACHTEN

Na de aanslagen in Parijs was er de roep om de beleidsreactie. De Kamer drong aan op tempo. Misschien waren de terroristen al wel onderweg. Elk antwoord is dan goed als het maar snel is.

Ik ben erg voor snelheid. Bijvoorbeeld in de wacht bij de helpdesk of bij een medisch spoedgeval. Soms kan het niet snel genoeg gaan. Toch ligt de nadruk hier op *soms*. Vaak hoeft het helemaal niet snel en leidt tijdsdruk tot overhaaste beslissingen. Als de druk van een pijnlijk incident groot is, leidt even adempauze tot betere besluiten. Dat weten we wel, maar toch moet het snel, sneller, snelst. Dan is elk wachten teveel. De risico-regelreflex gaat niet over een verslaving aan regels, maar om intolerantie voor wachten.

Het boek *Wait* van Frank Partnoy brengt dat probleem prachtig onder woorden. Tijd is voor ons een te nemen horde in plaats van een te benutten ruimte. Dat is volgens Partnoy een psychologisch patroon. We conceptualiseren tijd als snelheid in plaats van als vertraging. Zo wordt tijd een tekort en snelheid de overwinning. We conceptualiseren tijd als iets dat we kwijt zijn in plaats van iets wat we hebben en nog kunnen oprekken.

Partnoy suggereert dat de enige oplossing het aanleren van een ander tijdsbesef is. Besluiten of taken niet uitdrukken in hoe snel het moet, maar hoe lang het nog kan wachten. *Hoe langzaam* is dan de regel. En wie niet de lange adem heeft om die gedragsverandering af te wachten leggen we bij elk incident een verplichte pauze van een jaar op. Dat zorgt voor tussentijd, waarin we zien wat de werkelijke gevolgen zijn en welke delen van de kwestie er echt toe doen. Waardoor we betere besluiten kunnen nemen over wat er nodig is. En we waarschijnlijk ontdekken dat er vaak niet veel inzet meer nodig is.

Om beter om te gaan met risico's en incidenten moeten we weer leren wachten. Goed bestuur gaat om vertragen, om tussentijd maken en om wachten. We zijn het misschien verleerd, maar even niets doen is altijd een optie. En vaak zelfs de beste.

MARTIJN VAN DER STEEN



EXPERTLAB DE NUCHTERE BURGER

OVERHEID: HAAS OF SCHILDPAD?

Een van de oorzaken van de risico-regelreflex is de gedachte bij bestuurders en beleidsmakers dat burgers veiligheid boven alles stellen. Hoe nuchter kijken burgers eigenlijk aan tegen risico's en grote incidenten? Kunnen mensen überhaupt objectief over risico's spreken?

Wereldwijd zijn jaarlijks meer doden te betreuren door vallende kokosnoten dan door aanvallen van haaien, maar velen denken het tegenovergestelde. We zijn eigenlijk slecht in staat risico's in te schatten. Experts doen het ietsje beter, zij het vooral op hun eigen terrein. Absolute objectiviteit is een illusie. Overheden lukt dat ook niet. Ook in dat opzicht zijn bestuurders en hun adviseurs net mensen.

'SYSTEMATISCHE IRRATIONALITEIT'

Jop Groeneweg, cognitief psycholoog aan de Universiteit Leiden, haalde in het expertlab over burgers en risico's Daniel Kahneman aan, de Nobelprijswinnaar die meent dat er bij het beoordelen van risico's sprake is van 'systematische irrationaliteit'. Het haassysteem in ons is in staat om heel snel risico's in te schatten. Dat systeem staat altijd aan en geeft al bij het eerste brandgeurtje een alarm af. De schildpad daarentegen wil eerst nagaan wat er aan de hand is en gaat zitten nadenken.

'DIT RAAKT MIJN WERK'

Famke Ingen-Housz, Hoogheemraadschap Delfland: 'Als je als overheid meer schildpad dan haas wilt zijn, zul je wel meer met burgers in gesprek moeten. Want mensen dienen zich wel bewust te zijn van risico's. Ook als het om water en dijken gaat.'

Bij het inschatten van risico's is een aantal factoren van invloed. Zo is van belang dat we ons voor kunnen stellen wat het risico is. Wat helpt is dat we er een beeld bij hebben. In vliegtuigen die de Twin Towers doorboren zien we meteen een groot risico. Bij het uitdrogen van mensen in verzorgingshuizen in de zomer hebben we geen beeld. Andere factoren zijn de uitkomst (een busongeluk waarbij twintig mensen omkomen voelt 'erger' dan twintig ongelukken met één dode) en de manier van formuleren. Het meer rationele schildpadsysteem kan hier nuchter doorheen kijken, maar het inschakelen ervan kost tijd en moeite.

Nuchterheid is dus een lastig verhaal, maar risico-perceptie is wel beïnvloedbaar. De fundamentele vraag is wat de overheid doet: vanuit de haas spelen of naden-



Cognitief psycholoog Jop Groeneweg en hoogleraar besturen van veiligheid Ira Helsloot

ken. Tot nu toe heeft de overheid vooral op het eerste systeem, dat van de haas, gezeten, aldus Ira Helsloot van de Radboud Universiteit. Maar uit onderzoek blijkt dat als de schildpad wordt aangesproken, burgers heel 'redelijk' met risico's kunnen omgaan. Wanneer ze even de tijd nemen en krijgen, kunnen zij aardig risico's vergelijken en vanuit het algemeen belang redeneren.

RATIONELE AFWEGINGEN

Onderzoek dat voor het programma Risico's en verantwoordelijkheden is verricht, laat zien dat zelfs de haas in de burger verwacht dat bestuurders beslissen als schildpadden, namelijk op basis van rationele afwegingen. Bestuurders moeten wel als een haas reageren op incidenten door het tonen van betrokkenheid en het bieden van acute zorg, maar dus niet door het nemen van ondoordachte structurele maatregelen. ● KS