

Rapport van het symposium

De risico-regelreflex in het openbaar bestuur

Academie voor Wetgeving, Den Haag, 13 april 2011

Speeches en discussies



Inhoud

SAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 1. Bestuurlijke invalshoeken	8
Duco Stadig De bestuurder en de activistische expert	9
Jacques Wallage Verantwoordelijkheden en het bestuurlijk perspectief	13
HOOFDSTUK 2. Wetenschappelijke en ambtelijke invalshoeken	16
Michel van Eeten Kanttekeningen bij de belemmerende overtuigingen	17
Gert-Jan Veerman Juridische observaties	19
Olav Welling Ambtelijke observaties	20
Marjolijn Februari Filosofische observaties	21
Ira Helsloot Overwegingen bij de aanbidding van het eerste exemplaar	22
HOOFDSTUK 3. Discussies	24
Gerard Roes Schoten voor de boeg	25
Eerste discussieronde	27
Paneldiscussie en interactie met de zaal	28
HOOFDSTUK 4. Politiek-bestuurlijke invalshoeken	36
Minister Donner Dankwoord en afsluitende speech	37
DEELNEMERS	40

Samenvatting

Op 13 april 2011 vond in de Academie voor Wetgeving, Den Haag een symposium plaats over 'de risico-regelreflex in het openbaar bestuur'. Het werd georganiseerd door Boom Lemma, Academie voor Wetgeving, VU Amsterdam en het ministerie van BZK in het kader van het programma Risico's en verantwoordelijkheden. Minister Donner ontving het eerste exemplaar van een nieuw boek over de risico-regelreflex en zette uiteen welke plannen hij heeft met dit onderwerp. Een rijke optelsom van bestuurlijke, wetenschappelijke en ambtelijke ervaring onder de sprekers en deelnemers leidde tot geanimeerde en boeiende discussies onder leiding van staatsraad Gerard Roes.

Aanleiding en opzet

Het symposium markeerde zowel een eind- als een startpunt. Het was het eindpunt van het traject dat leidde tot Dag van het Risico in 2010, een brede conferentie waarin de risico-regelreflex centraal stond en waar deze nieuwe term werd geïntroduceerd. Naar aanleiding hiervan verscheen bij uitgeverij Boom Lemma de bundel *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Het symposium rond deze bundel was tevens een startpunt voor het programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' dat eind 2012 moet leiden tot een nieuwe kabinetsvisie op dit onderwerp.

De risico-regelreflex

De term 'risico-regelreflex' komt uit het essay van Margo Trappenburg in *Veiligheid boven alles?*. De risico-regelreflex bestaat uit twee diep gewortelde tendensen naar aanleiding van risico's en incidenten: enerzijds overregulering (met alle nadelige gevolgen van dien), anderzijds de tendens om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen.

Risico-regelreflex:

Het mechanisme waarbij een risico of incident wordt beantwoord met onevenredige (overheids) interventies, en waarbij de verantwoordelijkheid voor risicobeheersing en schadecompensatie min of meer vanzelfsprekend wordt opgevat als overheidstaak.

(voorlopige nadere definitie volgens programma Risico's en verantwoordelijkheden)

Minister Donner gaf een klein voorbeeld dat illustreert hoe de risico-regelreflex in werking kan treden. Naar aanleiding van twee schoolmeisjes die kwijt waren geraakt bij een excursie in Parijs analyseerde de NRC het risico van kwijtraken, en concludeerde: de begeleiding van excursies is een eigen verantwoordelijkheid van de school en hoe die er uitziet is niet wettelijk vastgelegd. De implicatie hiervan is

dat die begeleiding eigenlijk wettelijk geregeld zou moeten worden. Naast dit onschuldige voorbeeld zijn er natuurlijk legio gevallen van opeengestapelde maatregelen, met nadelen die uiteenlopen van hoge kosten voor de samenleving, inefficiënte inzet van overheidsmiddelen en een laag feitelijk veiligheidsrendement tot belemmering van technologische innovatie.

De minister schetste nog een ander nadeel van onze obsessie met veiligheid: 'Hoe meer zekerheden we hebben, des te onzekerder voelt het bestaan, des te meer nieuwe zekerheden scheppen we. En zo gaat ons denken met ons doen aan de haal in een consequent doorredeneren. Uiteindelijk wordt alles en iedereen daar dan ondergeschikt aan gemaakt: vrijheid, en soms zelfs medemenselijkheid.'

Enkele symptomen van de risico-regelreflex

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

Belemmerende overtuigingen

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

Belemmerende overtuigingen

De symptomen van de risico-regelreflex wijzen in de richting van een soort belemmerende overtuigingen. Weinig mensen zullen deze overtuigingen willen onderschrijven, maar in de reactie op risico's en incidenten gedragen velen van ons zich er toch naar:

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

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

Veel bijdragen gingen in op de belemmerende overtuiging *'Regels zijn het antwoord'*. Zo sprak Gert-Jan Veerman: 'Wij mensen leven in een moeilijk grijpbare wereld, wij zijn bang. Om greep daarop te krijgen verzinnen wij verhalen, al dan niet religieuze, en maken wij onderling regels. De onzekerheden van burgers legitimeert bestuurders om beleid te voeren, om de angst en de maatschappelijke onrust te kanaliseren en soms zelfs te exploiteren. Zij zijn daarbij ook dol op wetten want wetten zijn het zichtbare product van daadkracht.' Ira Helsloot stond stil bij de geringe wetenschappelijke en politieke aandacht voor de kosten en baten van nieuwe regels. Volgens Michel van Eeten wordt er niet gevraagd om aan te tonen dat nieuwe regels daadwerkelijk iets oplossen. Elke eerstejaars bestuurskunde leert dat niets doen vaak beter is dan iets doen, maar 'in de realiteit van het openbaar bestuur is dat niet echt een levensvatbare waarheid'.

Benno Baksteen sprak van een vicieuze cirkel van publieke emoties en percepties, die politici aanzet tot actie. Deze kan niet doorbroken worden bij de media maar alleen bij de politici zelf, mits ze daar een handvat voor krijgen. Marjolijn Februari zei het als volgt: 'Wat mij in dat hele mechanisme fascineert, is dat de ambtenaren zeggen: het komt door de politici. En de politici zeggen: het komt door de media. En de media zeggen: het komt door de lezers. En de lezers zeggen: het komt door de overheid. Je draait in een soort kring rond. Het allerinteressantste daarvan is dat het eigenlijk allemaal diezelfde mensen zijn. Want die politieagenten op het strand van Hoek van Holland stonden



daar niet alleen als politieagent. Ze waren gewoon doodsbang. Dat zijn precies dezelfde mensen die later de krant weer lezen en dan dingen verwachten. Er wordt een soort rad van onveiligheid aan de gang gehouden waarvan niemand precies weet wie er voortdurend de olie ingooit.'

Programma van het symposium	
13.30	Introductie door voorzitter Gerard Roes : aanleiding en programma, schoten voor de boeg.
13.40	Film <i>Killer Trees</i> , gevolgd door eerste plenaire discussieronde.
14.15	Jacques Wallage (voorzitter ROB): Verantwoordelijkheden en het bestuurlijk perspectief.
14.30	Duco Stadig (voormalig wethouder Amsterdam): Een gemeentelijke blik op de risico-regelreflex.
14.45	Theepauze
15.15	Michel van Eeten (hoogleraar bestuurskunde TU Delft): Belemmerende overtuigingen. Gevolgd door korte observaties vanuit diverse perspectieven: juridisch (Gert-Jan Veerman), ambtelijk (Olav Welling) en filosofisch (Marjolijn Februari)
15.45	Paneldiscussie met Benno Baksteen (voorzitter DEGAS), Coşkun Çörüz (Tweede Kamer, CDA), Tjibbe Joustra (voorzitter OVV) en Duco Stadig . Gevolgd door tweede plenaire discussieronde
16.30	Conclusies door de voorzitter.
16.35	Aanbieding eerste exemplaar boek door Ira Helsloot en dankwoord door minister Donner .

Incidenten

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

De minister stelde dat het een groot goed zou zijn als we een denkpaauze konden inlassen na een groot incident. Kamerlid Çörüz beaamde dat, maar wees op de verwachting van mensen dat de politiek direct antwoorden geeft. Volgens Duco Stadig zit het mechanisme waardoor politici

dingen gaan zeggen (waar ze later soms spijt van hebben) vooral in de druk vanuit de media. Klaas Dekker riep op tot minder prominente nationale inbreng in de eerste fase na een incident. Want elk incident gebeurt lokaal. Dus de communicatie zou in de eerste fase gericht moeten zijn op troost, op burgervader- of burgermoederschap. En pas in de tweede fase zou men na moeten denken over wat de dingen zijn die we daar in de concrete uitvoeringspraktijk van kunnen leren. Tjibbe Joustra vertelde over het niet eens zo verre verleden, waarin de Tweede Kamer aanmerkelijk terughoudender was in de eerste fase van crisisbestrijding. Tijdens veterinaire crises zoals varkenspest en mond- en klauwzeer vond de Kamercommissie een kort debat over de stand van zaken genoeg, en kwamen de vele vragen pas nadat de crisis voldoende onder controle was gebracht.

Het Bouwbesluit als lichtvoetige rode draad

Voormalig minister Hirsch Ballin bracht een discussie op gang die zich spontaan ontwikkelde tot een lichtvoetige rode draad door de hele middag. Zijn stelling was dat het een goede zaak is dat het Bouwbesluit tegenwoordig ook aandacht heeft voor sociale veiligheid en niet meer alleen voor de fysieke veiligheid. Herman Grol vroeg waarom de overheid zou moeten regelen of een deur bestand is tegen inbraak. Hirsch Ballin beaamde dat privaatrechtelijk gereedeneerd de overheid daar inderdaad niets mee te maken heeft. Maar de politieke reacties op inbraken bepaalt uiteindelijk dat zulke dingen toch door de overheid worden geregeld. Olav Welling ging later op dit thema van overregulering verder door te vertellen dat hij ooit vergeefs heeft geprobeerd om het voorschrift uit het Bouwbesluit te verwijderen dat een toilet in een woning een deur moet hebben. Hij ondervond toen massale weerstand vanuit de consumentenorganisaties, de bouwers, de leveranciers, de architecten en de toezichthouders. Zijn verklaring is dat daar belangen achter zaten, en dat de ambtelijke advisering daar wel vaker de vinger op mag leggen.

Risico's en onzekerheid

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

Coşkun Çörüz beaamde dat het politici zou sieren als ze meer zouden zeggen dat honderd procent veiligheid niet

bestaat. Hij wees er echter op dat burgers in zijn perceptie dat toch min of meer ook eisen: 'iedereen wil een verzekering voor alles en de overheid moet het regelen.' Enkele andere sprekers betwijfelden echter dat burgers geen enkel risico willen accepteren. Zo verwees Ira Helsloot naar onderzoek waaruit blijkt dat burgers veel nuchterder reageren op risico's dan het bestuur veronderstelt. De discrepantie zou wel eens kunnen samenhangen met de manier waarop je mensen bevraagt.

Het boek

De aanleiding van dit symposium was de verschijning van *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, geredigeerd door J.H. van Tol, I. Helsloot en F.J.H. Mertens en uitgegeven door Boom Lemma (ISBN 978-90-8974-401-2). De auteurs zijn Alex Brenninkmeijer, Marc Chavannes, Michel van Eeten, Ira Helsloot, Ferdinand Mertens, Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens, Jan van Tol en Margo Trappenburg. Engelstalige bijdragen zijn afkomstig van twee voormalige Britse directeuren-generaal: Donald Macrae en Simon Webb, en van Florentin Blanc (project-manager Wereldbank/IFC). Het voorwoord is van Ernst Hirsch Ballin.

Programma Risico's en verantwoordelijkheden

Zoals gezegd was het symposium ook een startmoment. Minister Donner heeft het interdepartementale programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' ingesteld, dat tot eind 2012 werkt aan een kabinetsvisie op de rol van de overheid met betrekking tot risico's. Het is de bedoeling om op meerdere terreinen te komen tot een explicitering van verantwoordelijkheden, zo mogelijk aan de hand van duidelijke principes. Bijvoorbeeld dat er op bepaalde terreinen een grens is aan veiligheidsinvesteringen door de overheid. Het programma gaat ook voorstellen doen voor een verruiming van het handelingsperspectief van de (rijks)overheid ten behoeve van een proportionele en transparante omgang met risico's en incidenten, en draagt bij aan maatschappelijk draagvlak daarvoor. Het programma zoekt uitwisseling met andere overheden die iets doen aan dit probleem, zoals de provincie Noord-Holland die naar de bestuurlijke reactie op incidenten kijkt en de veiligheidsregio Utrecht die onderzoek doet naar de werkelijke risicoperceptie van mensen.

Filmverslag en verdere informatie

Een filmverslag van het symposium staat op www.vernieuwingrijksdienst.nl/actueel/video's/video's/impressie-symposium. Meer informatie over het programma Risico's en verantwoordelijkheden is te vinden via www.risicoregelreflex.nl.

Jan van Tol

**Programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden,
ministerie van BZK**

Een eerdere versie van deze samenvatting verscheen in Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing mei-juni 2011.

HOOFDSTUK 1.

Bestuurlijke invalshoeken

- Duco Stadig
- Jacques Wallage

Duco Stadig De bestuurder en de activistische expert

In mijn twaalf jaar als wethouder van Amsterdam heb ik allerlei dingen meegemaakt die passen in waar we het vanmiddag over hebben. In elk geval heb ik dat boekje met essays gelezen en er staat heel veel herkenbaars in, zeker wat betreft een aantal mechanismen. Ik pak er één uit: het mechanisme van de activistische expert. Daar geef ik u drie voorbeelden van uit mijn ervaring. En daarna, om u een beetje te bemoedigen, heb ik dan nog drie mogelijke uitwegen uit het moeras waar we vanmiddag met z'n allen in zitten.

Afgedankte stoptreinen

Eerst nog even de actualiteit van gisteren. Een foto in het NRC, u hebt hem vast wel gezien. Die trein op die vrachtauto die over de snelweg rijdt. Dat was één van de zeshonderd treinen die worden gesloopt. Dat zijn die oude Hondekoppen. Iedere dag gaan er twee naar de sloper. Op de vraag waarom ze dat per auto doen en waarom die trein niet gewoon over de rails naar de sloper gaat, was het antwoord: dat kan niet omdat niet zeker is dat die treinen nog aan de veiligheidsnormen voldoen. U kunt zich voorstellen dat er een certificaat is, maar dat is verlopen. En dan zegt er iemand: nu weten we het niet meer zeker, dus zelfs als er niemand in die trein stapt mag dat niet meer. Dit gebeurt iedere dag.

Voorbeeld 1. Aquaductje Abcoude

Ik ga eerst met u naar de activistische experts en dan pak ik het aquaductje te Abcoude. Abcoude is een mooi dorpje: Daar loopt een klein riviertje, het Gein. Het is ongeveer tien meter breed. Dat wordt gekruist door de Spoorlijn Amsterdam – Utrecht. Die ging daar vroeger een meter hoog overheen. Je kon er nog net onderdoor kanoën, maar dat was dan ook alles. Toen moest die spoorlijn worden verdubbeld. ProRail heette toen nog Railinfrabeheer, en die ging naar de gemeente Abcoude en zei: we willen het we hier op één meter boven dat riviertje twee keer zo breed maken. De burgemeester van Abcoude zei: daar gaan wij niet aan meewerken. In die tijd kon een lagere overheid zoiets nog helemaal blokkeren. Bijgestaan door de ANWB natuurlijk (watersport), wist hij gedaan te krijgen dat die spoorlijn onder dat riviertje door zou gaan. Als je daar nu rijdt merk je dat de trein eerst zo'n tweehonderd meter langzaam naar beneden gaat. Dan heb je een aquaductje van ongeveer dertig meter breed. Een riviertje, een grasbermpje en een weggetje erboven. Dan ben je er al weer uit en dan gaat hij dus langzaam omhoog. Het heeft wat gekost, maar dan heb je ook wat. Want je kunt inderdaad leuk doorvaren over het Gein. Dus geen kwaad woord daarover.



Maar toen kwam ProRail bij de commandant van de brandweer. Hij zei: dit is een tunnel. Ja, het is een tunnel of geen tunnel, en dit was er eentje. En hij zei tegen de mensen van ProRail: er kunnen vreselijke dingen gebeuren. Als daar een trein brandend tot stilstand komt, precies in die onderdoorgang, zitten die mensen als ratten in de val. Je kunt natuurlijk zeggen: ze kunnen er aan allebei de kanten gewoon uitlopen. Maar nee, dat is allemaal veel te gevaarlijk, het is vol met rook. ***Dat risico kan ik niet nemen, en ik ben verantwoordelijk voor de veiligheid. U krijgt geen vergunning.*** Dan is het: wie heeft er haast? ProRail had haast, dus die nooduitgangen zijn er gekomen. U moet het zich voorstellen als een betonnen bak. Dan moet je daar een nooduitgang aan de zijkant maken. Dan moet je dus die betonconstructie helemaal laten uitkragen. Daar zit dan een trappenhuis in met een grote deur beneden. En waar de trap boven de grond komt, een heel groot hekwerk om te voorkomen dat onverlaten onbevoegd die nooduitgang betreden. Ik schat dat dit vier ton per stuk meer kost. Nu moet u eens bedenken hoeveel van die nooduitgangen daar zijn. Aan weerszijden natuurlijk. Het zijn er vijf keer twee. Als je die bak bijna uit bent komt er nog één. Iedere keer als ik er doorheen rijd (en u gaat dat nu ook meemaken) denk ik: dit slaat helemaal nergens op.

Dat was de activistische expert. Of eigenlijk de expert met monopolieacht. Dat is nog erger. ***Als je een expert monopolieacht geeft, dan krijg je*** (ik ben een econoom) ***een suboptimale allocatie van middelen.***

Voorbeeld 2. Roltrappen Noord-Zuidlijn

Als tweede voorbeeld geef ik u de roltrappen van de Noord-Zuidlijn van de Amsterdamse metro. Ik moest naar de Raad van State voor de bouwvergunning voor de ruwbouw van één van de stations. We hadden tegenstanders. Dat was het platform, en het platform wilde dat die hele lijn er

niet zou komen. In de ruwbouw kon je zien waar de roltrappen kwamen. Ze hadden bedacht: als wij kunnen bewijzen dat die roltrappen te smal zijn, dan klopt die hele bouwvraag niet meer want dan moet dat helemaal over en dan hebben we in ieder geval weer twee jaar gewonnen. Er werd dus een bevriende expert ingehuurd. Hij kwam en zei dat het allemaal heel gevaarlijk was met die roltrappen. In het veiligheidsscenario van de gemeente staat dat een trein die in brand vliegt moet doorrijden tot aan het station. Dan moeten al die mensen eruit en over die roltrappen naar boven. Maar dan is de capaciteit, zei deze expert, niet groot genoeg. Wij hadden dat laten meten door een contra-expert, en uit zijn berekening bleek dat de capaciteit wel goed was. Ja, zei toen hun expert, maar als de roltrap het nou niet doet? Bijvoorbeeld omdat boven een stroomstoring bij de Nuon is. Dan doen die roltrappen het niet, en er kunnen minder mensen over een roltrap die stilstaat. Toen zei de gemeente natuurlijk: we hebben een noodstroomvoorziening. Ja, maar als die het nou ook niet doet? Dan is het de vraag of de mensen uit de trein over die stilstaande roltrap nog op tijd naar boven kunnen. Die expert zei van niet. Gelukkig hadden wij ook een expert en die zei van wel. Dat werd dus bij de Raad van State (die daar volgens mij helemaal niet op ingericht is) een hele technische discussie. Uiteindelijk vond de Raad van State dat de roltrap breed genoeg was.

Achteraf kun je twee dingen bedenken. Om te beginnen hadden we als gemeente moeten zeggen: oké, dan gaan we nu beloven dat we die noodstroomvoorziening iedere maand inspecteren. Dan is dat risico eruit en dan kan die combinatie niet meer gebeuren en dan is het helemaal niet meer actueel. Dat hadden we moeten zeggen. Maar ik dacht achteraf ook: de casus, het zijn dus drie losse oorzaken. De trein die in de fik vliegt staat los van de stroomstoring in het net. En dat staat weer helemaal los van het feit dat er kennelijk iets niet goed is met die noodstroomvoorziening. Maar als die drie dingen tegelijk gebeuren, dan werkt ook de ventilatie en de verlichting niet meer. Die discussie over die roltrap was volkomen triviaal. Die mensen zijn dan allemaal hartstikke dood, in dat hele bijzondere exceptionele geval. Dit was dus een activistisch ingezette expert.

Voorbeeld 3. Bouwbesluit en herbestemming

(Het hierna door Duco Stadig gegeven voorbeeld is in overleg met hem in deze schriftelijke weergave weggelaten, aangezien het grotendeels was gebaseerd op verkeerd geïnterpreteerde informatie – zo bleek naderhand.)

Ik ga u na deze drie voorbeelden van de activistische expert zoals beloofd drie uitwegen bieden. Althans, wat ik hoop dat uitwegen zouden kunnen zijn.



Duco Stadig

Uitweg 1: Professionele trots en intuïtie

De eerste is die van de professionele trots en intuïtie. Ik ben zeer onder de indruk geraakt van wat daar in Japan bij die kerncentrale gebeurde een paar weken geleden. Vijftig mannen die daar maar bleven en naar huis belden dat ze hun doodvonnis hadden getekend. Ze wisten wat er aan de hand was, en hadden toch de mentaliteit: als wij hier weglopen gebeurt er echt een ramp. Wij zijn er om dit te doen, en wij doen dat ook, en daar zijn we trots op. Dan worden de beslissingen in zo'n enorme hoge-druksituatie natuurlijk ook niet meer op basis van de voorschriften genomen, maar op basis van wat die mensen met hun ervaring denken dat ze moeten doen. Je zou het moeten hebben van die mentaliteit van mensen die uitvoerend zijn en vlak daarboven. Dat is een tegenkracht tegen al die formuleren en regelingen. Maar dan heb je wel een ander soort managers nodig: managers die weten waar het over gaat op hun werkvloer, die met de mensen kunnen praten die daar zitten omdat ze daar of ergens anders vroeger ook hebben gezeten. En niet, net zoals je nu hebt bij de rijksdienst, dat je alleen maar de managementkunstjes hoeft te kennen en dan vanzelf doorrouleert naar weer een ander departement waar je ook geen verstand van hebt. Uit het ongelukkige interview met die mevrouw van ProRail haalde ik dat die mevrouw daar wordt neergezet. Het is het systeem dat daar een mevrouw neerzet die nog nooit in de trein heeft gezeten. Dat is toch gek? Ik pleit voor een *terugkeer van de professionaliteit als wapen tegen dat dichtgroeien met voorschriften*.

Uitweg 2: gezond verstand van bestuurders

Het tweede is het gezond verstand van bestuurders. In het boekje staan allemaal casussen, meestal gevallen die niet goed zijn verlopen. Maar er zijn ook veel gevallen waarin het wél goed is gegaan. Eén casus die ik helemaal heb meegemaakt was de moord op Theo van Gogh. Wij zaten in B&W en het bericht kwam binnen. De burgemeester ging meteen weg en ging overleggen met de politie. Wij zaten daar als college verslagen bij en vroegen ons af: wat kunnen we doen, wat moeten we doen? Niemand had ervoor geleerd en er waren ook geen draaiboeken voor. Op basis van gezond verstand hebben we toen een aantal dingen gedaan waarvan we niet wisten hoe die zouden uitwerken.

We hebben alle buurtregisseurs, clubhuiswerkers, straathoekwerkers en wat er verder aan mensen waren die omgingen met mensen in de buurten en de wijken, allemaal de straat op gestuurd om te kalmeren en om te signaleren en te dempen. Dat heeft heel goed gewerkt. Het tweede was dat we dachten: er moet een uitlaatklep komen. Het is natuurlijk schandelijk dat dit gebeurt. Dat voelen mensen zo. Ze worden boos en dat moet eruit. We hebben de lawaaidemonstratie op de Dam bedacht en uitgevoerd.

Een geweldig moment voor heel veel mensen waar je ook spanning kon laten wegvloeien. Oud-collega Ahmed Aboutaleb heeft de dag erna in de moskee dat beroemde verhaal gehouden dat wie zich niet wil aanpassen z'n koffers maar moet pakken. Dat was heel erg vooruitlopend op dat moment. En we hebben het weekend daarna nog een popconcert op het Museumplein gehouden voor alle groepen van de jeugd met artiesten die daar allemaal graag belangeloos aan meededen.

Ik denk achteraf dat het allemaal wel een beetje heeft geholpen (je weet niet precies hoe), want het had verschrikkelijk uit de hand kunnen lopen: het was nogal een traumatische gebeurtenis. Dat is toch niet gebeurd in de stad en ook daarbuiten niet, mede door het gezonde verstand van de bestuurders.

Uitweg 3: discretionaire ruimte voor de bestuurder ter plaatse

Als laatste noem ik discretionaire ruimte voor de bestuurder ter plaatse. Dat sluit een beetje aan bij de vorige uitweg. Mijn voorbeeld is het belastinggebouw in Sloterdijk in Amsterdam. Dat is een nogal opmerkelijk gebouw. Waarschijnlijk kent u het. Het heeft de vorm van een opengeslagen boek en is zestig meter hoog. Bovenop staat een kunstwerk van Jeroen Henneman. Het lijkt op een wiel, althans de contouren van een wiel, of een deegroller. Ik werd in '94 wethouder en dat gebouw was al bijna klaar, en dat kunstwerk ook. Het zou binnen drie maanden opengaan en de koningin zou het gaan openen. Toen kwamen er ambtenaren die zeiden dat er een groot probleem was. Als dat kunstwerk op dat gebouw wordt getild en wordt vastgeschroefd, dan zit het aard- en nagelvast aan dat gebouw. Dat is dus bouwen. Daar moet een bouwvergunning voor komen. Maar die kan niet worden verstrekt, want het bestemmingsplan zegt dat de maximale bouwhoogte precies gelijk is aan de nokhoogte van het gebouw. Een ontheffingsprocedure was wel mogelijk, maar zou een half jaar kosten.



Wat te doen? Ik heb toen het volgende bedacht. Er is een regel waar wij tegenaan lopen. Die regel over maximale bouwhoogte is er niet voor zichzelf, die is er om één of meer belangen te beschermen. Welke zouden dat zijn? Bijvoorbeeld de luchtvaart. Je mag in Amsterdam niet onbepaald de lucht in want dan botsen de vliegtuigen. Maar dat speelt pas op veel grotere hoogte, dus dat is hem niet. Andere belangen waren het stedenbouwkundig beeld en de schaduwwerking op de directe omgeving. Nu geeft dat wel helemaal geen schaduw want het is alleen maar een contour, bovendien woont er in de wijde omgeving helemaal niemand. Dus dat is niet aan de orde. En stedenbouwkundig wordt het met wel alleen maar mooier dan zonder. Dus toen heb ik gezegd: zet het er maar op. En zo is het gegaan. Dus het staat er nog steeds. Illegaal. Ik voel me daar nog steeds goed bij.

En om het nog vrolijker af te sluiten: ik kwam tien jaar daarna op een verjaardag een meneer tegen die ik niet kende. Hij zei: bent u die wethouder Stadig? Ik zei ja. Kent u dat belastinggebouw in Sloterdijk? Ik zei: ja, dat ken ik wel. Kent u het kunstwerk daar bovenop? Ik zei: ja, dat ken ik. Weet u wel dat het daar illegaal staat? Ik zei: ja, dat weet ik inderdaad, maar als u dat ook weet dan moet u wel Jeroen Henneman zijn. En dat was ook zo.

Duco Stadig is voorzitter van het Herbestemmingsteam en was twaalf jaar wethouder in Amsterdam

Jacques Wallage Verantwoordelijkheden en het bestuurlijk perspectief

Reacties van burgers en bestuurders op ongelukken

Een jaar of vijf geleden werd een buurt in Groningen opgeschrikt doordat een man enkele weken dood in zijn huis lag voordat hij werd gevonden. Het voorval kwam aan de orde op een buurtavond toen iemand mij vroeg waarom de gemeente daar niets aan had gedaan. Ik herinner me mijn verbazing. Het leek me van belang het gesprek maar direct en open aan te gaan. 'Volgens mij woont de gemeente niet in die straat, maar U wel'. Er ontstond een scherpe discussie tussen de buurtbewoners en hun burgemeester. Een groot deel van de probleem-analyse uit de interessante bundel, die vandaag wordt aangeboden, flitste voorbij. De dode man had iedereen in de buurt geconfronteerd met de kwetsbaarheid van het bestaan. Van eenzaamheid ook, die ieder van ons zou kunnen overkomen. De kilte van een samenleving, waarin we in eenzaamheid zouden moeten sterven, waarin niemand zich in het uur van onze dood om ons zou bekommeren, zo'n samenleving wil niemand. Die mag dus niet bestaan. Maar hij bestaat.



Jacques Wallage

Er is niet zoveel psychologisch inzicht nodig om de uitweg te zien, die mensen kiezen als ze geconfronteerd worden met een werkelijkheid, waarmee zij niet willen, of misschien ook wel niet kunnen leven. Twee reflexen dringen zich dan op: 'wie is daarvoor verantwoordelijk' en 'hoe voorkomen we dat zoiets nog eens gebeurt'. **Als iemand schuld heeft was het pijnlijke voorval vermijdbaar geweest. Het is makkelijker over schuld te spreken dan het noodlot onder ogen te zien.** En discussiëren over het vermijden van zo'n incident in

de toekomst troost – hoe gek het ook klinkt – evenzeer. Als we in de illusie kunnen leven dat zo'n drama nooit weer zal gebeuren hoeven ons niet te hersens te verzwikken over de angst dat het onszelf nog eens zou kunnen overkomen.

Wie kan er eigenlijk iets doen

Mijn botte uitspraak 'de gemeente woont niet in deze straat, U wel' werd aanvankelijk van repliek gediend met een verwijzing naar de zorgplicht, die de gemeente toch voor al zijn inwoners heeft. 'Daarvoor hebben we toch een overheid?' Ik bracht nuance in die zorgplicht; zeker, de gemeente kan en moet veel, maar het domein achter de voordeur stelt aan overheidsinstanties wel forse beperkingen. Het begrip zorgmijders ging over tafel. Maar heel geleidelijk kwam er een andere dimensie in het gesprek. Een mevrouw stond op en zei: 'We moeten in onze schrik over wat er is gebeurd wel eerlijk blijven, wij wonen inderdaad in die straat. We zagen de gordijnen niet meer bewegen en de post op de grond liggen achter de deur en we zijn niet naar binnen gegaan. Misschien waren we wel bang een dode man te vinden.' Uiteindelijk begrijpt iedereen, dat **niemand echt kan garanderen dat iets dergelijks nooit meer zal gebeuren. De bestuurder, die doet alsof hij dat naar de toekomst toe waar kan maken speelt voor Onze Lieve Heer.** En dat gaat zijn ambtsinstructie ver te buiten.

Natuurlijk maakt het bij grote incidenten voor de verantwoordelijkheid veel uit of de overheid vergunningen niet of onjuist heeft verstrekt of evident nalatig is geweest in het toezicht op de naleving. En zonder in de tredmolen onheil-onderzoek-nieuwe regels te vervallen kan en moet natuurlijk van elk incident of crisis geleerd worden.

De trieste geschiedenis van de dode man bleek leerzaam te zijn voor het openbaar bestuur. Want ook als de buurtbewoners de buurtagent wel hadden gewaarschuwd, had deze op grond van de instructie voor binnentreden niet zomaar naar binnen mogen gaan. Daarom hebben we die instructie aangepast. Maar niet om burgers de suggestie te geven dat herhaling is uitgesloten.

Objectivering

Mijn ervaring is dat een belangrijke beperking van de risico-regelreflex is gelegen in de mogelijkheid tot objectivering. Veiligheid bevorderen, laat staan garanderen is ingewikkeld. Wie dobert op de tijdgeest en vooral op zoek gaat naar schuldigen mist de mogelijkheid de objectieve feiten te laten spreken. Niet ieder ongeluk kan voorkomen worden, niet elk risico kan worden uitgesloten.

Maar wie er al door objectivering in slaagt het zoeken naar zondebokken te voorkomen valt makkelijk in de volgende kuil: hoe goed de complexiteit van veiligheid ook aan de orde wordt gesteld, **hoezeer de feiten ook worden geobjectiveerd, daarmee wordt de onveiligheid nog niet geaccepteerd. De angst en onzekerheid, die crises met zich brengen, zoekt een uitweg.** De burger, die uit balans is gebracht, zoekt houvast. Hoe vaak maken we niet mee dat de brandweer, die zijn uiterste best doet een brand te blussen, na afloop in gebreke wordt gesteld. Als ze er iets eerder waren geweest, als men groter materieel direct beschikbaar had gehad.

Er is een directe relatie tussen angst, onveiligheid en de boze reacties daarna. We kennen allemaal die verbinding uit onze jeugd. Ik zakte als jongetje van een jaar of tien door het ijs, werd gered door een vriendje en stond kletsnat bij mijn moeder op de stoep. In plaats van opluchting, dat ik niet was verdronken kreeg ik een harde draai om mijn oren: ik had nooit het ijs op mogen gaan.

De context van reacties op incidenten en risico's

Terecht wordt in de bundel veel aandacht besteed aan de context, waarin de risico-regelreflex ontstaat. Er is immers geen rechtstreekse relatie tussen burgers en overheid, er zijn partijen en instanties, die burgers representeren en de media geven die relatie een geheel eigen dynamiek. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft in zijn rapport Vertrouwen op democratie getracht het teruglopende vertrouwen in politici en politieke partijen te analyseren. De verticale instituties, waarmee de publieke zaak wordt bestuurd, zijn veel natuurlijke verbindingen met de horizontale netwerken waarin burgers leven kwijtgeraakt: globalisering, ontzuiling en individualisering maken dat vertrouwen niet meer in vaste instituties groeit en zich bestendigt, maar dat steeds opnieuw in de publieke ruimte om vertrouwen moet worden geworven. Er is, zo stelt het rapport, dringend behoefte aan nieuwe en betere verbindingen tussen de verticale instituties en de horizontale netwerken, waarin burgers verkeren.

Eén van de oorzaken van het teruglopende vertrouwen in politici en politieke partijen is het feit, dat hoewel de beslruimte voor de verticale instituties drastisch terugloopt (kort gezegd: omdat Brussel en de G20 enerzijds en de autonome burger anderzijds veel beslruimte opeisen), er toch in de politiek weinig blijkt van nieuw verworven bescheidenheid ten aanzien van hetgeen de overheid (nog) wel kan. Natuurlijk, basisveiligheid mag ook nu van de overheid worden verwacht, evidente risico's niet vooraf bestrijden doet ook nu tekort aan de primaire taak van autoriteiten. Maar **opgewonden Kamerleden krijgen van ministers zelden enige relativering te horen en Kamerleden op hun beurt spreken de burger zelden tegen.**

Terwijl marktwerking, afslanking van de organisatie, bezuinigingen in het algemeen, vaak ook verdedigd worden met een verwijzing naar een soberder overheid, met scherpere – en dus meer beperkte – taken, wordt dat discours meestal gemeden als het over ernstige risico's en crises gaat. Er is een ware crisis-industrie ontstaan, zowel in het vermijden van ernstige risico's als in het analyseren ervan als ze wel zijn opgetreden. En neem het van me aan, ondanks als die crisisoefeningen, draaiboeken, trainingen en ex-post onderzoeken: het volgende incident stelt je voor geheel nieuwe vragen, de werkelijkheid is echt vol verrassingen.

Is dat een pleidooi de zorgvuldige voorbereiding maar na te laten of na afloop het boek maar dicht te doen zonder te willen leren? Natuurlijk niet. Maar het zou tot beperking van de risico-regelreflex leiden als die notie van betrekkelijkheid wat meer zou worden uitgedragen voordat het onheil zich voltrekt. Ik denk dat crisisonderzoeker Rosenthal iets in deze richting zal hebben overwogen toen hij zich als minister voor het incident met de helikopter moest verantwoorden. Misschien is het wel een wezenskenmerk van het leven dat het zich niet aan de leer houdt.

Vermenging van staatsrecht en strafrecht

Dat brengt me tot slot bij een meer staatsrechtelijke vraag, die naar mijn oordeel een belangrijke schakel vormt in de keten van de risico-regelreflex. Die van de ministeriële verantwoordelijkheid. Er heeft zich, met name door de parlementaire onderzoeken en aangeblazen door een gure, populistische wind, een merkwaardige vermenging van staats- en strafrecht voorgedaan. De ministeriële verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat verantwoording wordt afgelegd. Niet de onschendbare Koning, maar de minister is immers verantwoordelijk. Hij beantwoordt (ook na een calamiteit) alle vragen van het parlement. Ministerieel verantwoordelijk zijn betekent verantwoording afleggen. Niet meer, niet minder.

Maar uit het strafrecht is de redenering binnengeslopen, dat er straf hoort vast te zitten aan een delict. Als iets erg fout gaat moet iemand schuldig zijn en die moet dan ook gestraft worden. Natuurlijk als uit de verantwoording blijkt dat de minister niet meer capabel moet worden geacht aan zijn departement leiding te geven dan dient hij af te treden. En hij kan zich na het afleggen van de verantwoording zelf niet meer in staat achten zijn werk geloofwaardig te verrichten. Maar er is geen direct verband tussen de calamiteit, waarvoor hij verantwoording aflegt en zijn wel of niet aanblijven. Die calamiteit kan groot zijn, maar hoeft het vertrouwen in zijn voortgezet ministerschap niet aan te tasten. Omgekeerd kan een klein akkiefetje ernstige twijfel oproepen over zijn capaciteiten of betrouwbaarheid en

uiteindelijk tot zijn aftreden leiden. Niet aard en omvang van het probleem waarvoor hij zich verantwoordt leidt onvermijdelijk tot zijn aftreden (zoals moord leidt tot een zware gevangenisstraf), maar de vertrouwensrelatie met de Kamer vergt dat er na het afleggen van verantwoording voldoende vertrouwen moet zijn dat hij zijn werk gezagvol kan voortzetten.

Ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel zijn twee te onderscheiden staatsrechtelijke leerstukken. De oneigenlijke vermenging ervan lokt zondebokreflexen uit, zoekt schuldigen in plaats van de waarheid, wil straffen in plaats van leren. Zo wordt bijgedragen aan een klimaat, waarin we onvoldoende nuchter leren omgaan met het onwrikbare gegeven, dat terwijl er veel goed gaat, af en toe ook wel eens iets afschuwelijk mis kan gaan.

Jacques Wallage is voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur en was onder meer burgemeester van Groningen en staatssecretaris van Onderwijs

HOOFDSTUK 2.

Wetenschappelijke en ambtelijke invalshoeken

- Michel van Eeten
- Gert-Jan Veerman
- Olav Welling
- Marjolijn Februari
- Ira Helsloot

Michel van Eeten Kanttekeningen bij de belemmerende overtuigingen

De bewering dat we als samenleving geobsedeerd zijn door veiligheid, kan op brede instemming rekenen. Veel mensen onderschrijven ook de idee dat deze obsessie zich uit in pogingen om elk risico uit te bannen. De overheid werkt hier aan mee. Volgens sommigen als aanjager, volgens anderen als meeloper en volgens enkelen als slachtoffer. Het repertoire van de staatsmacht wordt ingezet om risico's uit te bannen. De bundel die vandaag uitkomt, duidt dit fenomeen aan met een term van Margo Trappenburg: de risico-regelreflex.

Herkenbaarheid van de belemmerende overtuigingen

Hoe kan een probleem dat zo breed wordt herkend, toch voortbestaan? In de bundel wordt het antwoord gezocht in zogenaamde belemmerende overtuigingen. Deze overtuigingen, zeven in totaal, zouden de 'onzichtbare motor' zijn achter dit probleem. Met andere woorden, zonder het te beseffen koesteren we bepaalde ideeën, een soort verborgen ideologie, die ons handelen stuurt in de richting van de risico-regelreflex. Of zoals Marx ooit zei: 'Sie wissen das nicht, aber sie tun es'.

Er is echter iets merkwaardigs aan de hand met deze verklaring voor de risico-regelreflex. Laten we de eerste belemmerende overtuiging nemen. Die luidt: 'Ieder ongeluk had voorkomen kunnen worden.' Mijn vraag is: Wie van u deelt deze overtuiging? Wil iedereen die denkt dat elk ongeluk voorkomen kan worden, nu een hand opsteken? Zoals u ziet onderschrijft niemand van ons deze overtuiging. Dat roept de vraag op: wie heeft die overtuiging dan wel? Ik vermoed dat het antwoord moet luiden: niemand.

We moeten waarschijnlijk verder zoeken om een verklaring te vinden voor de risico-regelreflex. Het opmerkelijke is dat iedereen afstand neemt van de belemmerende overtuigingen, maar ondertussen gedragen we ons toch *alsof* we die overtuiging hebben. De filosoof Slavoj Žižek heeft beschreven dat juist het bespotten of cynisch omschrijven van een overtuiging, helpt om het bijbehorende gedrag voort te zetten.

Gedrag dat duidt op een belemmerende overtuiging

Waar zien we dat gedrag, het gedrag dat hoort bij de overtuiging dat alle ongelukken te voorkomen zijn, een overtuiging die niemand deelt? Dat gedrag zien we overal waar ongelukken worden onderzocht. Neem de

Onderzoeksraad voor Veiligheid. De raad onderzocht honderden ongevallen en rampen. Nog nooit, ik herhaal: nog nooit, is de raad tot de conclusie gekomen: kan gebeuren, het was onvermijdelijk, niemand had iets kunnen doen. In het wonderlijke universum van de Onderzoeksraad bestaan alleen maar vermijdbare ongelukken. In dit universum opereren we met zijn allen – politiek, bestuur, burgers, media, wetenschappers.

De Onderzoeksraad is geen speciaal geval. Wie de commissierapporten en incidentenstudies achter elkaar legt, zal overal deze conclusie tegenkomen: Het incident had wellicht voorkomen kunnen worden. Ik daag iedereen uit om één rapport te vinden uit het afgelopen jaar, dat niet voldoet aan deze voorspelling. De eerste persoon die me een dergelijk rapport toestuurt, trakteer ik op een etentje.

Het universum waarin elk incident vermijdbaar is, bestaat niet. Toch is het niet moeilijk om een dergelijk universum op te roepen als politieke realiteit. Als Tristan van der V. geen wapenvergunning had gekregen, dan had hij waarschijnlijk geen automatisch wapen kunnen kopen en dan was het bloedbad wellicht voorkomen. Deze redenering vereist geen enkele inspanning, geen enkel onderzoek, en is toch verdraaid lastig te weerleggen. Daarmee wordt het politiek gezien bijna onvermijdelijk om de regels rondom wapenvergunningen strenger te maken. Men hoeft niet aan te tonen dat dergelijke regels werkelijk iets oplossen. Iets doen is altijd beter dan niets doen. *We leren elke eerstejaars bestuurskundestudent dat niets doen vaak een superieure optie is, maar in de realiteit van het openbaar bestuur blijkt die waarheid zelden levensvatbaar.*

De redenering die leidt tot meer regels, hoeft zich evenmin te buigen over de vraag of nieuwe regels geen ernstige neveneffecten hebben. Wat doet iemand die de medemens schade wil berokkenen, maar die geen automatisch wapen kan krijgen? Die kiest misschien een ander voorbeeld. In sommige van die voorbeelden is het aantal slachtoffers aanzienlijk omvangrijker dan wat we nu in Alphen hebben gezien.

Er zijn dus goede redenen om vraagtekens te zetten bij de overtuiging dat elk ongeluk vermijdbaar is. Dat doen we ook. Sterker nog, die opvatting wordt in zekere zin bespot.



Michel van Eeten

Controverse rondom het accepteren van risico's

Hetzelfde gebeurt bij de tweede belemmerende overtuiging. Die luidt: "We hoeven risico's niet te accepteren". Ook daar is enige hoon te bespeuren. Natuurlijk moeten we risico's accepteren. We doen niet anders. Opnieuw: wie van ons koestert deze overtuiging? Ik vermoed dat het antwoord opnieuw zal luiden: niemand.

Ook hier is het niet de overtuiging die het gedrag in stand houdt. Daar liggen andere mechanismen achter. Waarom sommige grote risico's wel en andere kleinere risico's niet? Eén antwoord op deze vraag is: Omdat we het onrechtvaardig vinden.

Het verzet tegen de CO₂-opslag in Barendrecht kwam voort uit hypochondrie van de inwoners. Het kwam niet voort uit de illusie geen enkel risico te hoeven accepteren. Het kwam voort uit een vraag: Waarom moet ik dit risico accepteren? Waarom is dat rechtvaardig? Op die vraag heeft men nooit een antwoord gekregen. Het enige dat men te horen kreeg is de inmiddels beruchte boodschap van minister Cramer: 'Het is echt veilig.' Gevolgd door andere bestuurders met de bezweringsformule: 'Honderd procent veiligheid bestaat niet.'

Er zijn allerlei manieren om het rechtvaardig te maken om een risico te accepteren. Bijvoorbeeld omdat je zelf profijt hebt van dat risico. Of omdat degene die profiteert van het risico, dat risico met jou draagt. In Barendrecht ontbraken die rechtvaardigingsgronden ten ene male. Het profijt was er echter niet. Noch voor de inwoners, noch voor de gemeente. En de partijen die profiteerden van het risico, het Rijk en Shell, droegen zelf geen enkel risico, geen enkele aansprakelijkheid. Dat noemen we afwenteling. Of in economische termen: liability dumping.

We zien hier hetzelfde mechanisme als bij de eerste belemmerende overtuiging. Ook hier geldt: **het bespotten van een overtuiging die niemand deelt, namelijk dat je geen enkel risico hoeft te accepteren, houdt juist het bijbehorende gedrag in stand. Maakt dat gedrag mede mogelijk. In dit geval omdat het afwentelingsmechanismen maskeert**, afwenteling door degene die oproept tot acceptatie van risico's.

Ik rond af. Zoals u merkt heeft de bundel me aan het denken gezet. Daarvoor heb ik veel waardering. Hoe kunnen we onze krampachtige omgang met risico's begrijpen? De belemmerende overtuigingen zijn niet het antwoord, maar ze helpen ons wel bij het stellen van de juiste vragen.

Michel van Eeten is hoogleraar Bestuurskunde aan de TU Delft

Gert-Jan Veerman Juridische observaties

Het probleem dat hier aan de orde is, heeft eigenlijk weinig met wetgeving te maken. En dan in twee minuten iets zinnigs zeggen over regels en risico's, dat is riskant. Niettemin. Ik doe zes stellige uitspraken die tezamen een ambigue beeld geven.

1. Wij mensen leven in een moeilijk grijpbare wereld, wij zijn bang. Om greep daarop te krijgen verzinnen wij verhalen, al dan niet religieuze, en maken wij onderling regels. Mensen zijn dol op regels, wij maken ze altijd en overal.
2. Wetten zijn de regels van de overheid. Zij werden en worden gemaakt om orde te scheppen in een samenleving, dat wil zeggen een juridische infrastructuur voor conflictbeslechting te organiseren, het gedrag van de medemens en dat van de overheid enigszins voorspelbaar te maken, om een opvatting dwingend op te leggen én om risico's te spreiden over de samenleving als geheel. De wet beschermt, en het gaat er dus om wie er in slaagt via de wet zijn opvatting te beschermen of zijn positie en daarmee zijn kosten te externaliseren.
3. Bestuurders houden evenmin van onzekerheid, maar zij zijn wel dol op de onzekerheden van hun burgers. Dat legitimeert dat zij beleid voeren, dat zij de angst en maatschappelijke onrust kanaliseren (en soms zelfs exploiteren). Zij zijn daarbij eveneens dol op wetten. Wetten zijn het zichtbaar product van daadkracht. **Zoals elke wethouder zijn dorps huis, parkeergarage of metro wil hebben, zo wil elke minister graag zijn wetten hebben.**



Gert-Jan Veerman

4. Wie beleid zegt, zegt overigens wetgeving. Dat verband tussen wetgeving en beleid bestaat al lang als legaliteitsbeginsel. Dat houdt onder meer in dat het bestuurlijk handelen gebaseerd moet zijn op een wet.

5. Bieden wetten zekerheid? **Wetten bevatten normen en op dat niveau bieden zij althans enige zekerheid. Op het niveau van het gedrag is die zekerheid geringer.** Daarvoor zijn diverse redenen, ik noem er twee.

Mensen en uitvoerende instanties moeten voor regelnaleving 'weten, willen en kunnen', en aan die voorwaarden komt de rijksoverheid lang niet altijd tegemoet.

Mensen zijn ambigu. Enerzijds zijn mensen, inclusief bestuurders, vanwege hun onzekerheid geneigd zich aan de regels te houden, anderzijds gaan zij, inclusief bestuurders, graag hun eigen gang als de omstandigheden dat toelaten. De mens is helaas nog ambiguër. Als bijvoorbeeld de wetgever aansluit op sociaal gedrag van mensen en dit gedrag algemeen verplicht stelt, is de kans groot dat een deel van de mensen dit gedrag niet meer gaat vertonen omdat de intrinsieke motivatie is vervangen door een extrinsieke. Men noemt dat het 'crowding out' mechanisme. Wat niet wegneemt dat mensen ook veel gemak van regels kunnen hebben.

Het is eigenlijk heel erg: **na 4000 jaar wetgeving kunnen wij nog niet voorspellen hoe concrete wetten zullen werken, de context blijkt beslissend.** Elke wet is een experiment, wat overigens niet wegneemt dat mensen ook veel gemak kunnen hebben van wetten.

6. Ik besluit met een paradox. Om aan de functie van orde en voorspelbaarheid te voldoen, moeten wetten enige tijd meegaan. Zij moeten vanwege de rechtszekerheid continuïteit hebben. Tegelijkertijd moeten wetten vanwege dezelfde rechtszekerheid actueel zijn, dat wil zeggen aansluiten op de werkelijkheid. In onze snel veranderende samenleving is die paradox een groot probleem.

Gert-Jan Veerman is hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit aan de Maastricht University

Olav Welling **Ambtelijke observaties**

Het zal u misschien verbazen, maar het programma Risico's en verantwoordelijkheden wordt binnen mijn directie uitgevoerd. Ik kan daar heel veel over zeggen, maar misschien kan ik beter putten uit eerdere ervaringen. De heer Stadig noemde al het Bouwbesluit. Daar ben ik enige jaren voor verantwoordelijk geweest. Ik zal zo direct een voorbeeld gebruiken. En ik heb ook een aantal jaren bij de VROM-inspectie gewerkt.

Ik merk dat in advisering van bestuurders twee aspecten veelal niet meegenomen worden. Dat is enerzijds het aspect belangen. Dat werd net al genoemd door de heer Stadig. En het andere is de niet-rationele aspecten.

Voorschrift voor w.c. deuren in woningen

Het Bouwbesluit was in eerste instantie een vervanging van heel veel gemeentelijke regelgeving. Dus in eerste instantie leidde dat daadwerkelijk tot minder regelgeving. Daarna heeft de rijksoverheid diverse pogingen gedaan om het Bouwbesluit dunner te maken, maar ik herken het beeld wel van de heer Stadig dat er nog steeds van alles in geregeld is dat misschien niet nodig is.

Laat ik een voorbeeld noemen. Wie van u vindt dat de rijksoverheid zou moeten regelen dat een toilet in een woning een deur moet hebben? Deze verplichting staat in het Bouwbesluit. Je kan je afvragen of dat nodig is, dus ik heb een poging gedaan om die bepaling eruit te halen. Maar ik kreeg vanuit de consumentenorganisaties, de bouwers, de leveranciers, de architecten, en vanuit de toezichthouders tachtig of negentig procent weerstand. Daar zitten natuurlijk ook belangen achter, bijvoorbeeld dat het bedrijfsleven het heel handig vindt als er een aantal

dingen gestandaardiseerd geregeld zijn. Dat een deur of een plafond een bepaalde hoogte heeft. Of wat betreft ventilatieoplossingen. Toch merk ik *dat we in de advisering na incidenten eigenlijk niet willen zeggen dat er sprake is van belangen als mensen op een bepaald moment voor iets opkomen.*

Organisatieverandering VROM-inspectie

Een tweede voorbeeld is niet zozeer naar aanleiding van een incident maar gaat ook in op het aspect niets doen en rationeel versus niet-rationeel. Ik heb onder andere bij de VROM-inspectie de organisatie mogen ombouwen vanuit een aantal regionale directies naar één landelijk werkende directie. Eén van de vraagstukken die daar naar voren kwam was wat dit betekende voor de sociale cohesie. Vlak voordat we ermee aan de slag gingen lag er een uitkomst van de ondernemingsraad. Tachtig, vijftientig procent van de medewerkers maakte zich zorgen over de sociale cohesie. Als management waren we geneigd om gelijk te zeggen: hier zetten we een plan op, hier gaan we wat aan doen, hier gaan we acties op ondernemen. Tot er een verstandig iemand was die tegen ons zei: misschien moeten jullie dat niet doen. Misschien moeten jullie zeggen: we kijken even wat er gebeurt. Het grappige was dat de ondernemingsraad (die z'n rol echt serieus oppakte) na verloop van tijd opnieuw een enquête deed en vervolgens liet zien dat na een half jaar draaien de medewerkers zeiden: ik heb er eigenlijk niet zoveel problemen mee, maar ik denk dat mijn collega's er nog problemen mee hebben. En weer een fase later, toen de ondernemingsraad dat opnieuw deed, was er een categorie van ongeveer tien procent die met dat aspect na een jaar nog problemen had.

Niets doen, ik denk dat dit vaker kan. Dan is het wel van belang dat we in onze besluitvorming niet alleen luisteren naar juristen, technici en managers. En ook niet alleen naar communicatieadviseurs, die een bepaalde manier van adviseren hebben die er vooral toe leidt dat je iets moet laten zien. Maar *luister vooral ook naar mensen die oog hebben voor niet-rationele aspecten. Waarom loopt dit op een bepaalde manier, wat zit er achter?* Dat leek me aardig om u mee te geven voor vanmiddag. Dank u wel.

Olav Welling is directeur Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk bij het ministerie van BZK



Olav Welling

Marjolijn Februari Filosofische observaties

Laat ik vandaag aandringen op een moraalfilosofische benadering van het probleem dat we bespreken. Er zijn namelijk twee filosofische ontwikkelingen waardoor in het denken over veiligheid de schuldvraag op de voorgrond is gekomen. Ten eerste worden begrippen als ‘veiligheid’, ‘gevaar’ en ‘risico’ sinds de moderne tijd opgevat als morele begrippen. Ten tweede heeft zich in het denken over moraal juist een verschuiving voorgedaan van vooraf denken naar achteraf denken, van morele besluitvaardigheid naar morele oordeelsvorming. Daardoor wordt nu over risico's vaak in beschuldigende termen gesproken, daar waar je kloeke handelingsvoornemens en een praktische aanpak verwacht. Het is mijn vaste overtuiging dat je *het denken over veiligheid niet kunt veranderen als je niet eerst het denken over moraal attaqueert.*



Marjolijn Februari

Veiligheid als rechtvaardigheid

Eerst het veiligheidsdenken. Een aantal jaren geleden raakte ik onder de indruk van een artikel van de Amerikaanse filosoof Susan Mendus.¹ Zij schreef dat de moderne tijd het noodlot heeft ingeruild voor rechtvaardigheid.

Gebeurtenissen die je vroeger nuchter zou opvatten als een uitkomst van het lot, worden nu beschreven in termen van rechtvaardigheid. Het interessante was dat zij die omslag in het denken ophing aan de opkomst van het liberalisme. In het verleden, zoals in de klassieke wereld van de tragedies, draaiden conflicten onveranderlijk uit op dood en verderf; met de opkomst van het liberalisme ontstond de gedachte dat je de spanning tussen tegengestelde belangen altijd kunt oplossen. Althans, als je een hoger gelegen standpunt inneemt, van waaruit je de diverse belangen kunt overzien

en onderling afwegen. Dit leidde vervolgens tot *de naïeve hoop dat de overheid, of wie ook maar zo'n hoger gelegen standpunt zou innemen, altijd kan bijdragen aan het herstellen van rechtvaardigheid* in situaties die uit de hand zijn gelopen. Zo ontstond de illusie dat de wereld uiteindelijk volledig rechtvaardig valt te maken.

Mendus liet hiermee niet alleen zien waarom de moderne mens compensatie voor geleden schade van de overheid verwacht; ze liet ook zien dat wij tegenwoordig begrippen als veiligheid en risico gebruiken als morele begrippen; we hebben de discussie over de tragedie binnengebracht in het morele domein.

Moraal als beoordelingscriterium in plaats van handelingsprincipe

Dit moraliseren van de tragedie moeten we vervolgens leggen naast een verandering in het denken over moraal zelf. Want ook daar heeft zich de laatste eeuw een verandering voltrokken: in de moderne tijd beschouwen we moraal niet meer als een richtsnoer voor ons handelen, als een set van overtuigingen en normen die ons helpt het goede te doen. In de loop der tijd is het morele denken honderdtachtig graden gedraaid en *inmiddels wordt moraal louter nog gezien als een maatstaf voor oordeelsvorming achteraf.* Zoals de Franse filosoof Badiou zegt: niet langer het streven naar het Goede staat voorop, maar het afrekenen met het Kwade.

Al met al leidt de moderne, morele interpretatie van het begrip veiligheid dus niet zozeer tot besluitvaardigheid, maar voornamelijk tot afrekenen en tot anticipatie op het oordeel dat achteraf zal volgen. We lijken meer bezig met maatregelen om de rechtvaardigheid te herstellen, dan met plannen om de zaken zo goed mogelijk in te richten.

Veiligheid als moreel begrip

Om al deze redenen ben ik ervan overtuigd dat je terdege zult moeten kijken naar de ethiek voordat je ook maar iets zult kunnen veranderen in het veiligheidsdenken en het probleem wat wij vandaag hier ter tafel hebben. *Niet het oordeel, maar het handelen moet weer centraal komen te staan in het denken over moraal en rechtvaardigheid.* Alleen dan kunnen we omgaan met de nieuwe, morele interpretatie van veiligheid zonder te verzanden in een afrekencultuur.

Marjolijn Februari is rechtsfilosoof, schrijver en lid van adviescollege veiligheid burgerluchtvaart DEGAS

¹ Susan Mendus, 'Tragedy, Moral Conflict, and Liberalism', in: *Royal Institute of Philosophy Supplement*, 40, 1996, pp 191-201

Ira Helsloot Overwegingen bij de aanbidding van het eerste exemplaar

Dames en heren, excellentie, het is mij een eer en een genoegen om u zo direct het eerste exemplaar aan te mogen bieden van *Veiligheid boven alles?*. Het is een boek dat over de verschillende kanten van de risico-regelreflex gaat, maar sinds vandaag denk ik dat ik de term van de voorzitter over ga nemen. Het gaat misschien vooral over het rad van misfortuin.

De risico-regelreflex

Ik vat in een paar zinnen samen wat we vandaag hebben gehoord. Als mechanisme is de risico-regelreflex van alle tijden. Het is minstens zo oud als het spreekwoord 'als het kalf verdronken is dempt men de put'. Het is echter ook een spiksplinternieuw begrip. Het is gemunt als term door Margo Trappenburg, en voor het eerst in dit boek opgenomen. En dat is niet zonder betekenis. Want het vergt een helder en goed begripenstelsel om de werkelijkheid echt helder te kunnen zien. Dat is één van de bijdragen van dit boek, denk ik.

Dan iets dieper kijkend. Ik citeer Thomas Hobbes in de zin dat ik de huidige regelgeving wel als een soort van klein monster van Leviathan zou willen zien. Hobbes schreef: 'For by art is created that great Leviathan, called a state which is but an artificial man; though of greater stature and strength than the natural, for whose protection and defence it was intended.' Even vertaald naar de context van ons onderwerp: **onze regelgeving lijkt wel groter te zijn geworden dan het beoogde doel** - het beschermen van de maatschappij.

Het belang van regels

Geen misverstand dat een gezonde dosis regels op zijn plaats is en ons heel veel heeft gebracht. Het zijn bijvoorbeeld regels op het gebied van sanitatie, waar de wc-deur in oorsprong vandaan kwam, al lang voordat Olav Welling zich daar zorgen over maakte. De afscherming van de wc van de rest van de woning was een belangrijke regel waardoor de verspreiding van infectieziekten werd voorkomen. Sanitatieregels hebben geleid tot een aanzienlijke verhoging van de gemiddelde leeftijd van de mens die aan het eind van de negentiende eeuw nog maar vijfenvierzig was. Dat kunnen we ons nu niet meer voorstellen. Dus dat waren heel belangrijke regels. Later hebben we bijvoorbeeld de basisregels op het gebied van voedselveiligheid gehad. Die hebben veel betekend. Externe veiligheidsregels uit de jaren '70 hebben er voor gezorgd dat de grote ongevallen (duizenden slachtoffers bij explosies van LPG bollen in Mexico City) zich daarna niet meer hebben voorgedaan.

Regels zijn wel degelijk van belang. Laat er ook geen misverstand zijn over het feit dat we nog niet klaar zijn met de fysieke veiligheid. Het is een bekend gegeven dat bijvoorbeeld het verschil in sociale klasse in Nederland, nog steeds, gemiddeld zeven jaar scheelt in levensduur en zelfs zeventien jaar in gezonde levensjaren. Dus er is nog altijd een enorme opgave op het gebied van fysieke veiligheid.

Even terug naar die kleine Leviathan. Daarvan hebben we vandaag verschillende voedingsbodems en mechanismen langs zien komen. Veel daarvan staan uitgebreid beschreven in het boek. Ik stip samenvattend een paar van deze mechanismen aan. Ten eerste het goed bedoelde deskundigenactivisme op een veiligheidspostzegel en het automatisme van beleidsafdelingen om met nieuw beleid te komen. Dan de wet van de woekerende professionalisering. En verder het fundamentele onbegrip - dat bleek ook heel mooi uit de discussie - over wat de Nederlandse burger nu echt denkt.

Mechanisme 1. Goed bedoeld deskundigenactivisme

Het idealisme van deskundigen op hun gebied, het wezen van beleidsafdelingen is misschien wel een reden waarom er eigenlijk zo weinig aandacht is (wetenschappelijk en politiek) voor de kosten en baten van veiligheidsbeleid. **Wij nemen veel maatregelen maar weten zelden en rekenen zelden na wat de opbrengst daarvan is.** Er bestaan wel uitzonderingen. Frederick Wolfe heeft in een briljante wetenschappelijke studie over de Amerikaanse petrochemie laten zien dat,



Ira Helsloot

gegeven een bepaald basisveiligheidsniveau (het jaren '70 niveau zal ik maar zeggen), extra wettelijke veiligheidsmaatregelen minder van betekenis zijn dan de winst die een bedrijf maakt.

Een bedrijf dat veel winst maakt gaat blijkbaar makkelijker een rammelend onderdeel vervangen. En dat heeft meer effect op de veiligheid dan allerlei opgelegde veiligheidsvoorschriften. In Amerika kun je dat mooi testen want daar heb je heel veel petrochemische industrie, in heel veel staten met allemaal eigen veiligheidsmaatregelen en een basisveiligheidsniveau. Dus dat is keurig uitgezocht. Dat betekent dat we soms al over de top zijn met regels. Toch gaan we vaak verder met regels.

Mechanisme 2. Wet van de woekerende professionalisering

De wet van de woekerende professionalisering stelt dat *professionals de neiging hebben om in de eerste plaats steeds meer taken en verantwoordelijkheden over te nemen* van niet-professionals. Zie het voorbeeld van de wc-deur in het Bouwbesluit. In de tweede plaats hebben de professionals de neiging om steeds hogere eisen aan hun eigen professionaliteit te stellen. Maar daarbij vragen ze zich niet meer af wat voor effect dat uiteindelijk heeft. In procestermen: professionals stellen steeds meer eisen aan throughput zonder dat ze kijken naar de output, laat staan de outcome. Woorden die daarbij horen en die we vandaag ook een paar keer in varianten langs hebben zien komen zijn woorden als: de noodzaak tot continue verbetering, tot borging, tot processturing. Als je die woorden op veiligheidsgebied ziet langskomen, kan je je afvragen of het nog om essentiële dingen gaat.

Mechanisme 3. De narrige burger

Wat mij betreft is één van de meest fundamentele dingen het probleem dat wij nog *slecht begrijpen wat de Nederlandse burger werkelijk denkt*. Michel van Eeten zei: niemand denkt toch dat er geen risico's bestaan, maar toch doen wij alsof. U zei: de burgers verwachten iets van ons. Die kloof tussen burgers, media, en bestuur is groot. Overigens is de kloof tussen media en burgers nog veel groter dan die tussen bestuur en burger. Wij zeggen altijd: het is noodzakelijk om het narrige karakter van de Nederlandse burger te begrijpen. Dat wil ik graag uitleggen met de beschrijving van een experimentje dat wij in de Amsterdamse metro hebben gedaan.

We hebben aan achthonderd metrogebruikers vragen gesteld over de veiligheid in de metro. De eerste vraag was natuurlijk: voelt u zich weleens onveilig? Ja, wij zijn weleens bang voor zakkenrollers. Weet u dat u doodgaat als er brand is in de metro? Een brand in een tunnelbuis in de metro, rook en vuur in een tunnelbuis, is slecht verenigbaar met

het leven, zoals we dan zeggen. De brandweer heeft trouwens geen mogelijkheid om je te redden, dus je gaat gewoon dood in zo'n situatie. Dat wist natuurlijk bijna niemand van deze achthonderd mensen. De vervolgvraag was: vindt u dat vervelend? Dat vond men in vrij grote meerderheid vervelend. Vindt u dat de overheid daar iets aan moet doen? Het antwoord was ja. Zou u bereid zijn om daarvoor zelf een hogere ritprijs te betalen? Nee. Tot zover waren deze antwoorden precies te voorspellen.

Maar onze slotvraag was: zou u, als u burgemeester was van Amsterdam, een substantieel bedrag investeren in extra brandveiligheid voor de metro? In die paar seconden dat het kost om deze vraag te stellen maakte zestig procent van de aanwezigen de U-bocht en antwoordde: nee, natuurlijk niet. Als ik burgemeester was zou ik dat niet doen. Want ik begrijp heus wel dat de metro één van de veiligste transportmiddelen is.

Dit is wat wij het narrige karakter van de burger noemen. *Behandel de burger als Sinterklaas met een Sinterklaastijstje, en dan krijg je te horen wat hij of zij wil*. Dat is de duiding die ik, in tegenstelling tot Michel van Eeten, heb van Barendrecht. Wilt u CO₂ onder uw huis opgeslagen hebben? Nee. *Maar diezelfde burger verwacht vaak van zijn overheid een veel robuuster bestuur*. En dat is een lastige opgave.

Het rad van misfortuin

Al deze elementen van het rad van misfortuin betekenen dat het voor de verantwoordelijk bestuurder niet eenvoudig is. Want als hij die kleine Leviathan wil temmen, dan moet hij regentenmoed vertonen. Hij of zij moet het postzegelidealisme van deskundigen kunnen weerstaan, moet z'n eigen beleidsafdelingen kunnen weerstaan, moet begrijpen dat de klassieke polls die op klassieke vragen volslagen voorspelbare antwoorden geven niet datgene zijn wat de burger wil en moet op het eigen kompas van voldoende veiligheid durven varen. Dat maakt dat het vak van bestuurder niet eenvoudig is. Maar dan hadden bestuurders maar geen bestuurder moeten worden.

Ira Helsloot is hoogleraar Crisisbeheersing en fysieke veiligheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam

HOOFDSTUK 3.

Discussies

- Schoten voor de boeg
- Eerste discussieronde
- Paneldiscussie

Gerard Roes Schoten voor de boeg

Met het oog op de discussie vanmiddag geef ik alvast een paar schoten voor de boeg.

Incident bij DSM

Er is een tijd geweest dat incidenten betrekkelijk weinig publiciteit opleverden en gewoon werden opgelost (al dan niet succesvol) in de rustige wereld van de vierkante kilometer van Den Haag. Het woord ramp bestond toen nog niet, we hadden alleen de watersnoodramp gehad, en daarna hadden we hooguit incidenten.

Zo was er in 1975 een incident met de DSM. Daar vielen doden, en er kwam een discussie over de vraag: is dat incident goed bestreden, en had het voorkomen kunnen worden? Maar wijlen minister De Gaay Fortman hield het hoofd koel. Hij wachtte meer dan een jaar en toen kwam er een nota van zes pagina's. Daar stond in dat er allerlei dingen moesten gebeuren, en dat het misschien ook wel nuttig zou zijn om eens te overwegen of het op termijn niet eens nodig zou kunnen zijn dat er wetgeving zou moeten komen. Vervolgens is er inderdaad een wet gekomen: de Rampenwet. Maar dat heeft uiteindelijk tien jaar geduurd. Kom daar nog maar eens om.



Gerard Roes

Aardbevingsramp in Limburg

Als we vervolgens een aantal jaren verder gaan, dan zijn we in 1993 aangeland, en neem ik u mee naar wat toen wel een ramp ging heten. Als je dat vergelijkt met wat in Japan, Haïti en Chili is gebeurd, is dat eigenlijk een beetje merkwaardig.

Dat was de aardbevingsramp in Limburg. Jazeker. Wat gebeurde daar toen? Er was een bepaalde beweging in de aarde die daar, naar later bleek, elke vijf jaar plaatsvindt. De mensen waren dat eigenlijk wel gewend, alleen was die trilling deze keer wat groter en toen vielen er enkele schoorstenen naar beneden.

U ziet, we komen in een andere periode. Dit nu noemden de politiek en de media een ramp. En toen ging het heel anders. Binnen een dag was er een beleidsteam. Ik mocht dat voorzitten. En er was een centrum. Er waren discussies over verzekeringen, schadevergoeding, wettelijke regelingen. En er waren natuurlijk ook Kamerdebatten. Ik mocht toen werken onder wijlen minister Dales, een door mij zeer bewonderde bewindsvrouw. Op een gegeven moment moest ze naar de Kamer en ik moest bij haar komen. Zij zat achter haar bureau en zei: kan jij daar niet heen? Ik zei: nee, dat gaat niet. En toen zei ze: nonsens, er is helemaal niets aan de hand en ik ga niet. Dat heeft vervolgens tot een aardbeving in Den Haag geleid, want toen kwam er natuurlijk gedonder. En uiteindelijk moesten we toch. Ik zal nooit vergeten met hoeveel tegenzin mevrouw Dales toen in de Kamer zat en voortdurend zat uit te stralen dat ze het volkomen onzinnig vond om daar te zijn. En ze had helemaal gelijk.

Herculesramp

Vervolgens ga ik dan verder naar wat naar mijn gevoel ook een dragend moment is geweest. Dat is de Herculesramp. Die heb ik mee mogen maken als ambtenaar op Binnenlandse Zaken en als ambtenaar op Justitie. Daar zie je voor het eerst dat merkwaardige samenstel van rationele en irrationele elementen bij elkaar komen. En dat heeft zich in de loop der jaren steeds verder versterkt.

Ten eerste wat Brenninkmeijer op de Dag van het Risico vorig jaar de 'neurotische houding' noemde. Dat komt door **het samenspel en de uitvergroting van verdriet en emotie**.

Een tweede factor, die zich met name de laatste jaren heeft voorgedaan, is de fascinerende herwaardering van het begrip spijt, boetedoening. Dat is in de gesecculariseerde wereld helemaal verdwenen. Individuen aanspreken op boetedoening en schuld, dan ben je niet meer van deze wereld. Maar in de politiek is dat terug. **Bij elk debat moet iemand zeggen dat hij ergens spijt van heeft**, ook al lijkt de lichaamstaal van de desbetreffende politicus wel eens een andere boodschap te geven. Als je het maar zegt dan is er

toch iets van die verwerking gebeurd. Een derde punt is dat er altijd **schuld en verantwoordelijkheid** moet zijn. Deze **worden voortdurend door elkaar gehaald** op een wijze die ik eigenlijk een vergroving van die begrippen vind. Maar we moeten schuldigen vinden. En dan ten slotte de twee echte reflexbewegingen. Om te beginnen de reflex van het onderzoek: we gaan onmiddellijk onderzoeken, het liefst zoveel mogelijk. En daarnaast gaan we natuurlijk (ook dat heb ik als justitieambtenaar mee mogen maken) **onmiddellijk roepen dat de regels moeten worden aangepast.**

Dat alles voorzien (ik noem dat een verticale as) van een begrip dat in de politiek is gaan huishouden: verbijstering. Iedereen is tegenwoordig elke ochtend ergens verbijsterd over. Het wachten is nu op verbijstering van een Kamerlid omdat een windhoos in Assen niet door de buienradar is voorspeld en dat daar dus onderzoek naar moet worden verricht.

Gerard Roes is staatsraad en inmiddels directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, ministerie VenJ

Eerste discussieronde in de zaal

Drie kanttekeningen

Ernst Hirsch Ballin: Eén van de interessante dingen van het thema, ook in het boek, is de verhouding tussen juristen en mensen met een technische deskundigheid op het punt van veiligheid. Er waren drie punten die me opvielen.

Het eerste is de afloop van de zaak over de roltrappen bij de Noord-Zuid metrolijn. Ik herinner me die goed. Er wordt vaak een voorstelling van zaken gegeven alsof juristen in een soort van eigen werkelijkheid blijven steken. Dat hoeft niet zo te zijn. Want nadat we deskundigen hadden gehoord is daar dus toch de bouwvergunning in stand gebleven. Het werkt natuurlijk ook de andere kant op. Bij de tweede Maasvlakte is de vergunning in de eerste ronde gesneuveld. Het is een zaak waar ik niet op heb gezeten, maar ik weet wel wat er in de uitspraak aan de orde was. Er is toen een heel opvallende fout gemaakt tegen de procedures, dus het was eigenlijk voorzienbaar dat die vergunning niet in stand zou blijven.

Dan mijn tweede punt. Dat is het begrip veiligheid zoals de techniek die beschouwt. In het Bouwbesluit rustte er heel lang een taboe op om daar ook sociale veiligheid in mee

te nemen. In ieder geval is het nog maar vrij recent dat ook veiligheid tegen inbraken in de ogen van de technici een acceptabel onderdeel werd van de Regeling Bouwbesluit. Voorheen was hun redenering: voor een deur kun je wel eisen dat ze breed genoeg is, maar niet dat ze goed genoeg sluit om een inbreker tegen te houden. **Het begrip veiligheid is gelukkig breder geworden, zodat het ook de sociale veiligheid omvat.**

En ten derde ligt er op dat punt van het veiligheids-discours ook een heel merkwaardige relatie naar hoe de politiek zich verhoudt tot de medialogica. Ik geef één voorbeeld. In februari is in Utrecht een moord gepleegd. Daar kun je op twee manieren op reageren of inhaken. Je kunt bijvoorbeeld zeggen: dit is zo erg, we moeten iets nieuws bedenken, we gaan een minimumstraf voor moord invoeren. Maar je zou ook kunnen constateren dat het de eerste moord in Utrecht was sinds 2008, wat toch vrij bijzonder is voor de vierde stad van het land met zo'n 311.000 inwoners en nog eens laat zien dat ons land in die periode nog veiliger is geworden.

Wat moet er allemaal in het Bouwbesluit geregeld worden?

Herman Grol: *Waarom moet de overheid regelen dat die deur bestand is tegen inbraak?* Is dat niet gewoon een zaak van de eigenaar van het pand die moet bepalen wat voor deur en of hij daar voldoende maatregelen tegen neemt? Waarom gaat de overheid dat regelen? Daar begint al de vraag welke rol de overheid neemt om overall regels voor te stellen omdat we iets vinden terwijl de verantwoordelijkheid ergens anders zou liggen.

Ernst Hirsch Ballin: *In een puur privaatrechtelijke reactie op inbraak zeg je dat de overheid er niets mee te maken heeft.* Als je dat vindt – ik doe dat niet – dan zou ik uw redenering helemaal kunnen volgen.

Onbekende spreker: Ik ben het met meneer daar eens. Het gaat over veiligheid, gezondheid en nog een paar dingen. Laten we het daarbij houden, want ik vind inderdaad dat het mijn zaak is of mijn huis al dan niet beveiligd is tegen inbraak en daar hoeft de overheid zich niet mee te bemoeien.

Ernst Hirsch Ballin: Als u regelt dat u het verder ook afwikkelt als die inbraak geweest is, maar dan verwacht u wel dat de politie en justitie in actie komen!



Ernst Hirsch Ballin

Paneldiscussie en interactie met **de zaal**

Het panel bestond uit Benno Baksteen (adviescollege Degas), Coşkun Çörüz (Tweede Kamerlid CDA), Tjibbe Joustra (Onderzoeksraad Voor Veiligheid) en Duco Stadig (oud-wethouder gemeente Amsterdam). Gerard Roes leidde het gesprek en de interactie met de zaal. De uitspraken zijn hier en daar ingekort.

De drang om als politicus onmiddellijk na een incident te reageren

Çörüz: Laat ik het maar gelijk actueel maken. De schietpartij in Alphen, dat is natuurlijk een drama van jewelste. Ik heb bewust gekozen om daar niet onmiddellijk op te reageren, uit respect voor slachtoffers en nabestaanden. Ondanks dat je wordt gek gebeld door de media. Er komt natuurlijk een moment dat je de onderste steen boven wilt krijgen, maar ik vond het beter om het even een paar dagen, een week, twee weken te laten liggen. Dat is altijd wel een spanningsveld. Mensen willen antwoorden van de politiek, maar het is denk ik ook wel eens goed om niet meteen te reageren. Dat is een lastige positie, want de neiging is om dat wel te doen.

Stadig: Dat wordt volgens mij helemaal niet gevraagd door de burgers. Het wordt gevraagd door de media, want die maken er dan een nieuwsitem van. Door de concurrentie tussen de media wordt dat steeds verder wordt opgezweept. Ik heb het zelf ook allemaal meegemaakt.

Çörüz: Ik ben dat niet met u eens. Natuurlijk zijn de media heel actief. Maar geloof me, collega's en ik krijgen wel degelijk een scala van bezorgde vragen van burgers over vuurwapens, voordat dit gebeurde. En daarna zijn mensen boos: waarom heeft u niks ondernomen, het is nu weer te laat. Dus dat spanningsveld blijf je wel houden.

Stadig: Die mailtjes zijn van bezorgde burgers die aan de politiek vragen om iets te doen aan dingen die hun dwars zitten. Prima als je daar wat mee doet. Maar het gaat erom dat, *zodra er iets gebeurd is, politici dingen gaan zeggen (waar ze later soms zelfs spijt van hebben) als gevolg van druk vanuit de media*. Daar ben ik heilig van overtuigd.

Lerend vermogen

Joustra: Ik vind dat in z'n algemeenheid veel te snel naar schuldigen wordt gezocht. De enige vraag die nog telt is of er een kop gaat rollen. Die verenging komt denk ik wel door een wisselwerking tussen media en politiek.

Iedereen zegt dat je niet alles kunt voorkomen. Volstrekt mee eens. Als er iets ernstigs gebeurt zul je altijd moeten proberen om er lering uit te trekken. Dat is ook de opdracht van de Onderzoeksraad. Alleen wordt het je soms nauwelijks gegund om die lering te trekken. Evalueren is heel nuttig voor de organisaties, maar als je niet oppast gaan de media of de politiek daarmee op de loop. Voor je het weet heb je een probleem dat bijna nog groter is dan de crisis die je hebt onderzocht. Het kan ook anders. Als Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding was ik eens in Israël toen daar veel zelfmoordaanslagen waren. Dat zijn dus heel ernstige incidenten en die werden allemaal geëvalueerd. Ze zeiden dat men in hun maatschappij gewend was dat men er elke keer weer van leerde, en dat ze van wat morgen en overmorgen gebeurt ook weer zouden leren. Zo'n volwassen omgaan met wat er gebeurt staat toch wel in contrast met hoe in ons land een zaak vaak verengd wordt om het begrijpelijk te maken of om de schuldige te vinden. Ik vind een reactie als die van de heer Çörüz zeer passend bij het incident dat er gebeurd is. Het draagt ook bij om het in een zeker rustig vaarwater te brengen.



Coşkun Çörüz



Tjibbe Joustra

Ton Horrevorts (vanuit de zaal): Ik ben het met dat pleidooi voor het lerend vermogen helemaal eens. De vraag is alleen hoe het komt dat er van dat leren vaak zo weinig terecht komt en je in die kramp verschuift. Ik heb een paar keer politieoptredens geëvalueerd en dan kwam er een hele lijst uit van dit moet anders, dat moet anders. En na afloop applaudisseerde iedereen: zo gaan we het doen. Dan ga je na een paar jaar kijken of het ook is gebeurd en dan zie je dat er, ondanks alle goede bedoelingen met het lerend vermogen, in de praktijk niet zo heel veel van terecht is gekomen.

Ik heb daar deze week nog een mooi voorbeeld van gehoord. Dat was over de A73, een mooie snelweg in de buurt van Roermond, die te laat openging omdat er met de techniek van alles mis was. Dus riepen ze toen bij Verkeer & Waterstaat: dat zal ons niet nog een keer gebeuren. Dus we gaan het allemaal evalueren. We gaan leren. Er is ook een hele brief van deze minister gekomen waarin staat wat dat leren allemaal inhoudt. Fantastisch.

Ik heb deze week één van de projectleiders gesproken die nu in Maastricht bezig is met eenzelfde soort traject om daar de snelweg onder de stad te leggen. Ik heb hem gevraagd of ze nou geleerd hadden en of het nu allemaal veel beter ging. Het antwoord was: nee, het gaat nog precies hetzelfde als vroeger. **Iedereen is vreselijk druk bezig om de risico's die er zijn af te wentelen op een ander.** Dus de vraag is eigenlijk in het vervolg, als je het met elkaar eens bent dat het gaat om het leren en dat het leren moet verbeteren, hoe je dat leren een bijna institutioneel karakter kunt geven zodat het ook daadwerkelijk gebeurt en beklijft.

Reinout Woittiez (vanuit de zaal): In de uitvoeringspraktijk is naar mijn gevoel meer ruimte om in rust stil te staan bij waar er over geleerd kan worden. Dat is juist omdat wij wat verder van de hitte, van de Haagse dagelijksheid, af mogen staan. Het zal in de uitvoeringswerkelijkheid wel langzamer gaan, maar het gebeurt wel, naar mijn waarneming.

André Knottnerus (vanuit de zaal): Leren kan vaak zonder regels. Maar er is wel evaluatie nodig, en dat moet geloofwaardig, dus gedegen en onafhankelijk gebeuren. Maar willen de verantwoordelijken wel echt geëvalueerd worden? Want er kunnen pijnlijke zaken naar voren komen. Bij goed leiderschap hoort dat je laat zien dat je zo'n evaluatie juist wilt en waar nodig zelf initieert.

Baksteen: Denken over zaken is erg belangrijk, maar uiteindelijk moet er wat worden gedaan. En ik ben geloof ik de enige doener in deze zaal. Ik heb veertig jaar een vliegtuig bestuurd. Een belangrijke regulerende factor daarbij is dat je zelf ook gewoon doodgaat als er iets misgaat. Vliegen is niet het vervoeren van mensen (dat is een belangrijk doel), maar de essentie van mijn vak was: zorgen dat je daarbij niet verongelukt.



André Knottnerus

In de luchtvaart proberen we de veiligheid voortdurend te verbeteren. Dat doe je niet door te kijken wie de schuld kan krijgen als er iets is misgegaan. Je hebt er wel wat aan om te leren van wat er precies is misgegaan. **Er zijn in de luchtvaart heel veel regels en procedures, en die worden ook toegepast omdat ze gestolde ervaring vertegenwoordigen.** In tegenstelling daarmee zie je in de samenleving steeds meer regels die in feite neerkomen op gestold wantrouwen. Die worden vaak niet toegepast. Ze kunnen soms zelfs niet worden toegepast.

Dan ga ik toch iets zeggen over media en politiek hoewel ik daar geen verstand van heb. Als er iets misgaat is er onvermijdelijk emotie. Daar moet je iets mee. De media verkopen daar trouwens op, dat kun je hen niet verwijten. Je zou moeten zorgen dat het debat dan gaat over wat er gebeurd zou kunnen zijn. Uitdrukkelijk niet wat er gebeurd is, want dat weet je in het begin nog helemaal niet, maar wat er gebeurd zou kunnen zijn. Dan blijft het emotionele debat binnen redelijke kaders. En pas daarna, als de emotie de ruimte heeft gekregen, is het tijd voor een politiek oordeel. **Je kunt die vicieuze cirkel van media gestuurde emotie en perceptie bij een publiek, die leidt tot acteren door politici, niet doorbreken bij de media. Die kun je alleen doorbreken bij de politici. Maar dan moet je ze daar een handvat voor geven.**

We hebben dat zelf heel recent toegepast bij een klein onderwerp: de risico's van traumahelikopters. Dat kun je heel simpel aanpakken en dat hebben we ook gedaan. 's Nachts vliegen met die helikopters geeft jaarlijks veertig tot honderd minder doden. Wat zijn dan de risico's voor de bemanning en de omwonenden en wat doe je daaraan? Het is natuurlijk de plicht van de overheid en de uitvoerder om die zo klein mogelijk te maken. En dan blijft er een restrisico over. Dan komt de politicus. Die zou moeten zeggen: er kan een helikopter op een huis vallen, maar dat risico hebben we zo klein gemaakt als mogelijk is, kijkt u maar, en we accepteren het restrisico. Omdat er zoveel maatschappelijke voordelen tegenover staan.

Çörüz: Laat ik zeggen dat ik vanmiddag bijleer. Dat is wel een feit. Alphen was voor mij heel duidelijk een grens. Ik heb gezegd: de komende dagen reageer ik daar niet op. **Er is niet genoeg tijd voor reflectie voor politici. Maar hoe ga je daarmee om? De dosering, de timing. Want ik kom er ook niet als ik maar**

blijf zeggen dat ik aan het leren ben. In de hectiek van het moment is het wel lastig. Je moet aan de ene kant ook kanaliseren, en antwoord geven op de vragen, en verantwoording afleggen. Dat is ook mijn taak. En een stukje bezieling, en berusting, en reflectie.

Klaas Dekker (vanuit de zaal): Elk incident gebeurt lokaal. Een aantal zaken heeft natuurlijk een bovenlokale uitstraling, maar het is primair een lokale verantwoordelijkheid voor de burgemeester en voor het college om dingen te doen.

Dus ik dacht dat de communicatie in de eerste fase gericht zou moeten zijn op troost, op burgervader- of burgermoederschap. En pas in de tweede fase zou men na moeten denken over wat de dingen zijn die we daar in de concrete uitvoeringspraktijk van kunnen leren. Misschien zou dat langer moeten zijn dan één of twee weken en zou dat wel anderhalf jaar moeten zijn.

In de gemeente is er een permanente leersituatie. Die wordt gecreëerd. In de veiligheidsregio's zit het ambtelijk professionele leerelement gewoon ingebakken. Dan zou ik graag willen aansluiten bij de heer Stadig die zegt: laten we ook een beetje vertrouwen hebben in de ambtenaren, in de professionals, die daar gewoon hun werk naar behoren doen en die ook niet alleen maar intelligentie ontwikkelen aan de hand van uitspraken van politici.

Çörüz: Ik vraag me af of je het zo kunt verenigen en zo (laat ik het even gechargeerd zeggen) kunt knippen. Natuurlijk gebeurt elk incident de facto op een bepaalde plek en dat is in een bepaalde gemeente. Natuurlijk moet ook een burgemeester die rust en die uitstraling en het medeleven geven.

Maar er komen al heel snel, laat ik zeggen naar aanleiding van Alphen, vragen over landelijke wetgeving. Hoe zit het met een wapenvergunning? Hoe is dat geregeld? Dat overstijgt het gemeentelijke. Dan wordt je gewoon de vraag gesteld: meneer Çörüz, wilt u de Wapenwetvergunning veranderen?

Joustra: Ik heb me in het verleden ook bezig mogen houden met allerlei crises op veterinair gebied. Varkenspest, mond- en klauwzeer, weet ik wat. Na een debat van een kwartier concludeerde de voorzitter van de Kamercommissie: de minister en zijn medewerkers hebben nu wat anders te doen. Uiteraard hebben we allerlei vragen, maar daar gaan we later op in. Dus de eerste paar weken vooral de crisis bestrijden. Zo kan het ook.

Als je preventief wat wilt doen, kijk dan naar de sectoren waar het goed gaat. Als er één sector is waar veel van geleerd kan worden, dan is dat denk ik de luchtvaartsector. Ook omdat



Klaas Dekker

de sector, zoals de heer Baksteen uitlegde, de eigen regels ook echt navolgt. Een heel concreet voorbeeld. De checklist die piloten doorlopen voordat ze weggaan, wordt nu gehanteerd door sommige ziekenhuizen. Dan is het toch wel een beetje wrang als je ziet wat voor effect dat dan al heeft op de fatale fouten die worden gemaakt, terwijl dit technisch niet zo erg hoog gegrepen is.



V.l.n.r. Duco Stadig, Tjibbe Joustra, Coşkun Çörüz en Benno Baksteen

Betrouwbaarheid en moraliteit

Joustra: Ik heb nog maar een beperkte ervaring met onderzoeken. Maar twee dingen vallen mij wel op bij de onderzoeken die ik tot nu toe heb gezien. Allereerst kun je altijd een geweldig mooi verhaal opzetten dat toevallig jij niet verantwoordelijk bent. Ik heb de indruk dat het soms lastig is om na te gaan wie nou eigenlijk verantwoordelijk is. Iedereen wijst naar elkaar. Zelfs van hele eenvoudige onderwerpen denk je dat het evident is wie erover gaat. Maar dat blijkt toch weer uitbesteed te zijn, met een onderaannemer voor het personeel en nog weer een ander. Dit alles in het kader van de marktwerking. Deze onduidelijkheid draagt niet bij aan vertrouwen van de burger.

Het tweede wat niet bijdraagt: hoe vaak zien we niet dat er iets gebeurt en dat we dan moeten beginnen te constateren dat, uiteraard, de politie te weinig mensen heeft en de inspectie te weinig mensen heeft om het zo te doen als eigenlijk is voorgeschreven? Niet dat we het ooit bij de politiek of anderszins aanhangig hebben gemaakt. Maar zo raak je wel snel het vertrouwen kwijt.

Michel van Eeten (vanuit de zaal): Ik herinner me weer het betoog van Marjolijn Februari. Een deel van de dynamiek die jullie schetsen heeft te maken met het feit dat dit primair in morele termen wordt geduïd. Het voorval in Alphen, de andere voorbeelden die langskomen. Is er een manier (dat is

echt een open vraag) om over dat voorval te spreken in niet morele termen? Zodra je het voorval in morele termen duidt is de rest min of meer een onvermijdelijke afwikkeling van dat vertrekpunt, geloof ik.

Marjolijn Februari (vanuit de zaal): Ik ben ethicus, dus ik ben helemaal niet zo tegen het duiden van problemen in morele termen. Integendeel. Alleen moet je, als je het moreel duidt, wel weten wat dat betekent en hoe je op een ethisch verstandige manier tegen dit soort kwesties aankijkt. Mijn bewering was dat de ethiek veranderd is van denken vooraf (wat gaan we doen) naar denken achteraf (wat hebben we gedaan en wat moeten we daarvan vinden).

Nu hoor ik weer verwijzen naar dat begrip vertrouwen, door Tjibbe Joustra. Het is een beetje een stokpaardje van mij om tegen de overheid te zeggen dat ze zich niet moet bekommeren om het vertrouwen van de burger dat ze aan het kwijtraken is. Want dat is weer een soort achteraf benadering.

Maar *je moet als overheid zorgen dat je betrouwbaar bent*. Dat je, als je op een morele manier omgaat met situaties die zich voordoen, betrouwbaar bent. Dat je handelt volgens je principes en volgens je eigen normen.

Joustra: Ik vind inderdaad dat de overheid betrouwbaar moet zijn. Als je dan afspreekt dat er een honderdprocentcontrole van iets is dan kan het niet zijn dat er iets gebeurt en je vervolgens zegt: je begrijpt wel, dat halen we natuurlijk niet. In die zin bekommeren we ons soms wel heel weinig om zaken waar de praktijk erg afwijkt van wat de overheid eigenlijk communiceert te doen.

Baksteen: Je hoort weleens roepen, ook in de politiek: regels zijn regels. Ik vind het leuker om dat in het Engels te zeggen: rules are rules. De manier waarop wij er in de luchtvaart mee omgaan klinkt dan beter. Namelijk: *rules are tools*. Regels zijn bedoeld om iets te bereiken. Dus al die procedures en die regels volg je in principe zolang je denkt dat je nog steeds het resultaat bereikt dat er mee wordt beoogd. En zeker niet als je ervan overtuigd bent dat het volgen averechts uit zal pakken.

De keerzijde is dat je het ook moet melden als je ze niet toepast en dat je daar een goede reden voor moet hebben. Dus niet stilzwijgend accepteren: we hebben geen mankracht genoeg om 100% te controleren. Dan moet je daar een besluit over nemen: gaan we er middelen in stoppen, of zeggen we dat het nu goed genoeg is en anders teveel gaat kosten? We hebben natuurlijk dat verhaal gezien met die security die steeds maar doorgroeit. Ik heb er in het verleden voor gepleit om al die veiligheidsmaatregelen op



Benno Baksteen

de vliegvelden door de overheid te laten betalen, want nu wentelen we het af op de reiziger en hoeft de overheid geen kosten-batenanalyse te maken. Het dijt maar uit en *we zijn bezig om dingen te doen voor de Bühne. Emoties sturen tegen grote kosten. Want we gaan het echt niet 100% waterdicht krijgen.* Het is heel makkelijk om dingen op te blazen. Het is verheugend dat het heel weinig gebeurt.

Grenzen benoemen

Roes: Moet de overheid dan niet betrouwbaar en overtuigend, via een ethisch imperatief op relevante momenten tegen de burger (die daar best tegen kan) zeggen dat ze niet kan helpen, omdat dit of dat aan de hand is? Of dit en dat zal weer gebeuren. Of dit en dat kunnen wij door welke regeling dan ook niet voorkomen.

Çörüz: Ik denk dat het mij en veel van mijn collega's zou sieren als we meer zouden kunnen zeggen: honderd procent zekerheid of veiligheid bestaat niet, alhoewel we gelijk wel met burgers te maken hebben die dat willen en die dat min of meer ook eisen. Dus kom nou niet te vaak met dit kunnen we niet regelen, dat moet u accepteren. *Iedereen wil een verzekering voor alles en de overheid moet het regelen.*

Als ik u bijvoorbeeld vraag naar de gebeurtenissen in Hoek van Holland. Diezelfde burger wil ook vertrouwen stellen in de overheid. Hij wil ook van die overheid zien (mag ik het hier zo gechargeerd stellen) dat ze ook een daad stelt. Dat er wordt afgerekend als mensen, agenten, commissarissen, fouten hebben gemaakt. Met het gevaar dat ik uw inleiding heb gemist, maar hoe moet ik dat dan vertalen?

Marjolijn Februari (vanuit de zaal): Ik geloof dat ik spreek namens heel veel mensen die ik achter mij hoor morren als ik zeg dat het voorbeeld van Hoek van Holland in dit geval niet zo goed gekozen is. Want ik denk dat er niet zoveel fouten zijn gemaakt door agenten als je in die filmpjes achteraf hebt gezien wat er zich daar precies heeft afgespeeld.

Wat mij in dat hele mechanisme ongelooflijk fascineert, is dat *de ambtenaren zeggen: het komt door de politici. En de politici zeggen: het komt door de media. En de media zeggen: het komt door de lezers. En de lezers zeggen: het komt door de overheid. Je draait in een soort kring rond. Het allerinteressantste daarvan is dat het eigenlijk allemaal diezelfde mensen zijn.* Want die politieagenten stonden daar op dat moment niet als politieagent. Ze waren gewoon doodsbang. Dat zijn precies dezelfde mensen die later de krant weer lezen en dan dingen verwachten.

Dus je zou ergens op het spoor moeten komen wie het precies is die dit mechanisme voortdurend aan de gang houdt waardoor u zegt: het zijn de burgers die van ons verwachten dat wij de garantie van veiligheid geven. Want ik ben het eens met de aarzeling daarover. *Ik denk dat burgers over het algemeen helemaal niet honderd procent veiligheid verlangen van politici. Maar er wordt een soort rad van onveiligheid aan de gang gehouden waarvan niemand precies weet wie er voortdurend de olie in gooit.*



Marjolijn Februari

Eric Helder (vanuit de zaal): Ik was tot een jaar geleden wethouder in Enschede. Wanneer je als overheid duidelijk moet maken dat je op het terrein van de veiligheid ook keuzes moet maken, dus beperkte capaciteit hebt, dan helpt het als je (zoals in de Enschedese situatie werd gedaan) ook spreekt op wijkniveau. Dat deed niet alleen de burgemeester maar dat deden ook andere gemeente-bestuurders. Wat is in uw wijk naar uw idee echt het veiligheidsprobleem? Veiligheid is natuurlijk ook in hoge mate een subjectief begrip. Dus ga die dialoog met de burgers aan.

Na de vuurwerkramp was er, uiteraard ook op andere veiligheidsdomeinen dan gerelateerd aan vuurwerk, bij de inwoners een heel andere beleving van de veiligheid in de stad dan in andere steden. Dus waar kregen wij mee te maken? Met het feit dat mensen zich opeens ook onveilig begonnen te voelen rondom LPG installaties. Dat had dus niets met die vuurwerkproblematiek te maken. We hebben toen als college besloten om een fonds te vormen om een aantal situaties te gaan saneren die op grond van de landelijke regelgeving helemaal niet gesaneerd hoefden te worden. Maar wij vonden het in die situatie wel nodig.

Op enig moment hebben we gelukkig kunnen constateren dat de situatie ook in dat opzicht weer was genormaliseerd. Intussen werd er bij de jaarwisseling door bewoners al weer vuurwerk afgestoken in de stad. En dat was maar goed ook, want het moest ook in dit opzicht weer een normale stad worden. Ook rondom die LPG veiligheidsbeleving kon de situatie op enig moment weer als genormaliseerd worden beschouwd.

Dus mijn pleidooi is om, als je het hebt over veiligheid, **ook naar die subjectieve veiligheid te kijken. Als het gaat om een betrouwbare overheid let dan ook op de communicatie op lokaal niveau.** Bied ook de ruimte om soms oplossingen te kiezen waarbij je zegt dat men genoeg moet nemen met minder veiligheid dan misschien wenselijk zou zijn. Of we doen er juist een schepje bovenop (het voorbeeld van de LPG).

Bij dat alles hoort natuurlijk ook de beleidsoptie om niets te doen. Vanuit Actal, het adviescollege regeldruk waar ik lid van ben, is dit een optie waarvoor wij overigens structureel aandacht vragen. De nuloptie. Hebt u er al over nagedacht dat u ook niets kunt doen? Tot dat nietsdoen kan ook behoren dat de rijksoverheid even niks doet en het aan de lokale dialoog overlaat.

Zinvolle communicatie na een incident

André Knottnerus (vanuit de zaal): Ik denk dat het een zeer correcte gedachte is dat je in je communicatie aan je publiek duidelijk moet maken dat je niet alles kunt voorkomen, en dat er risico's zijn. Alleen moet je dat niet

uitleggen op het moment dat je het uitkomt. Je moet dat niet achteraf zeggen als je het idee hebt: als ik die pretentie nu wel uitstraal dan word ik er op gepakt. Dat proeft de burger onmiddellijk.

Baksteen: Als je alleen maar dingen voor de Bühne doet en niet de risico's benoemt die je echt loopt, heb je geen verhaal als er wat gebeurt. Je moet het verhaal van tevoren houden. Dus zeggen welke risico's je accepteert en dan kun je er naar verwijzen als het zich manifesteert. Wij hebben met z'n allen afgesproken dat we een risico van één op de tienduizend overstromingen in de uiterwaarden accepteren. Ik noem maar wat. Dat kan dus ook volgende week zijn. Dat doen we omdat het anders gewoon te duur wordt. Dan is het klaar.

Wat we nu doen is zeggen: u overkomt niets. En het gaat toch een keer gebeuren. Dan escaleren we automatisch en dat is in mijn optiek een beetje het mechanisme geweest achter de doorhollende beveiligingscultus.

Crisis als kans

Roes: Als ik het vanmiddag zo beluister en het beeld krijg van het bijna noodlottige onveiligheidsrad waar iedereen aan draait en waarvan je niet zeker weet hoe het in elkaar zit, heeft dat ook iets pessimistisch. We kunnen daar met z'n allen niks aan veranderen. Je kunt natuurlijk ook, hoe tragisch ook, zeggen (dat duidt dan op een heel andere beschouwing van de werkelijkheid met een positievere inslag) dat je crisisomstandigheden gebruikt. Vandaar dat ik de term 'de crisis als kans' nog even aan de orde wilde stellen. Zou één van u daar ook nog op willen reageren?

Joustra: Dan wil ik eerst nog een heel belangrijk punt maken. Want ik wil een etentje verdienen van de heer Van Eeten. Tegenwoordig is dat altijd meegenomen. U legde de uitdaging neer: zijn er ook rapporten die concluderen dat zaken goed zijn gegaan of iets dergelijks. Ja, die zijn er bij de Onderzoeksraad. Want niet alles wat wij doen leidt tot een onderzoek of tot de mededeling dat alles verkeerd is. Soms doen we geen onderzoek omdat er eigenlijk geen lering uit te trekken is. En soms zeggen we ook dat het eigenlijk heel goed is gedaan door degenen die betrokken zijn geweest. In zoverre de hand in eigen boezem: wij doen daar eigenlijk heel weinig mee. Je zou ook weleens wat meer naar buiten kunnen brengen dat je dat soort conclusies trekt. We maken het aan personen en aan organisaties wel eens kenbaar, en nog zeer recent aan NS en ProRail.

De crisis als kans. Al die veterinaire crises zijn een enorme stroomversnelling geweest om eindelijk dat te kunnen doen wat eigenlijk al tientallen jaren moest gebeuren, maar wat door belangengroepen (die uiteraard ook een invloed op

regering en parlement hebben) in wezen werd tegengehouden. Reductie van de varkensstapel, afschaffing van markten waar je alle dieren bij elkaar brengt die je vervolgens weer verspreidt, waardoor elke ziekte die er maar is ook meteen verspreid wordt.

Wat dat betreft moet je bij een crisis, hoe vervelend het ook is, zulke elementen wel degelijk bij de beschouwing betrekken. Ik herinner me de Wet Herstructurering Varkenshouderij. Dat was een beperking van min twintig procent voor elke boer. Toen hij werd ingediend was het in elke krant een hoofdartikel. Zeer positief, zeer goed. Je bent een paar maanden verder. U voelt hem aankomen. We hebben een schriftelijke procedure gehad. Je ziet het afbrokkelen. Toen de wet uiteindelijk in de Tweede Kamer was is hij met heel veel gedoe nog net aangenomen. Maar je ziet dan dat iedereen de les al weer vergeten is. Ik moet zeggen dat we nu gewoon weer op veertien, vijftien miljoen varkens zitten. Dus nog iets meer dan voor de varkenspest. Zo zie je **hoe vluchtig het geheugen is en hoe wendbaar de standpunten soms zijn.**

Conclusies

Roes: Ik heb niet veel samen te vatten. Er is eigenlijk maar één ding dat ik u mee wil geven. Dat komt dan toch weer door dat rad van onveiligheid. Er is veel eensgezindheid getoond vanmiddag over de analyse van het vraagstuk. Maar we zijn wat minder eensgezind over hoe de oplossingen in elkaar zitten. Daar hebben velen naar elkaar gewezen. En heel veel naar de politiek (excuus meneer Çörüz).

Ik zou u in het kader van het lerend vermogen willen meegeven om vooral na te denken over dat rad van onveiligheid en onze eigen rol daarin als burger, ambtenaar, bestuurder, politicus. En dan vooral **na te denken hoe we zelf dan in dat veiligheidsrad zodanig kunnen opereren dat het hele systeem (waarover we het allemaal eens zijn dat het niet zo heel erg effectief is) gaat veranderen.**

HOOFDSTUK 4.

Politiek-bestuurlijke invalshoeken

- Minister Donner

Dankwoord en afsluitende speech Minister van BZK **Piet-Hein Donner**

Dames en heren,

‘Wapenwetgeving mogelijk strenger door schietpartij in Alphen’ zo kopte de NRC afgelopen maandag. Gisteren was de respons: ‘Wapenvergunning ten onrechte verstrekt’ - met andere woorden, de regels hoeven niet te worden aangescherpt, want ze waren verkeerd toegepast. De directeur van de Nederlandse schuttersassociatie dacht kennelijk zo het naderend onheil te kunnen pareren. Hoe naïef; zo hij gelijk heeft, verlegt dit slechts de vraag van: ‘hoe regelen we dat schietpartijen worden voorkomen?’, naar: ‘hoe regelen we dat wapenvergunningen niet ten onrechte worden afgegeven?’

Het zou me een lief ding waard zijn geweest als de aanleiding voor deze actuele illustratie van het thema van vandaag, ons bespaard was gebleven. Dan had ik die overigens gevonden in de NRC van vorige week. Daarin werd bericht over twee schoolmeisjes die kwijt waren geraakt bij een excursie in Parijs. De krant analyseerde schoolexcursies en het risico van kwijtraken van schoolkinderen. De conclusie was: ‘de begeleiding is een eigen verantwoordelijkheid van de school’ en - ik citeer - ‘Hoe de begeleiding eruit ziet is niet wettelijk vastgelegd.’ De *hidden persuader* van dit bericht is uiteraard: moeten we die begeleiding niet wettelijk regelen. Hoewel, er stond ook de ongewoon nuchtere vaststelling in van een docent: ‘Er kan altijd iets misgaan, ook als je het goed organiseert.’ Maar die is partijdig, dus dat telt niet.

Dank voor dit fraaie boek; dank vooral voor de inzet en het denkwerk over hoe de zogenaamde risico-regelreflex doorbroken kan worden. Het boek bevat de essays en speeches die geschreven werden voor de ‘Dag van het Risico’ vorig jaar. Dit jaar is er slechts een middag voor het onderwerp. Is dat vooruitgang of verslapping van de aandacht? Wees gerust, ik trek twee jaar uit voor een programma Risico’s en verantwoordelijkheden. Straks meer daarover.

Reflex? Ik weet niet of het een adequate term is. Reflexen zijn de lichamelijke reacties die zonder verder nadenken volgen op een actie: het hamertje van de arts op de knieschijf, het wrijven over de voetwreef bij een baby. Reflexen zijn echter bewijs van gezondheid; als ze er niet zijn, is men gestoord. Ze zijn veelal ook essentieel om te overleven. Het gaat om reacties die via het ruggenmerg lopen en waar we dus niet

bewust over hoeven na te denken, met alle risico’s van een vertraagde of verkeerde reactie.

Dat bedoelen we allemaal niet als we het hebben over de risico-regelreflex. Want dan doelen we op het maatschappelijk verschijnsel dat vrijwel ieder ongeluk tegenwoordig automatisch tot nieuwe regels en richtlijnen leidt waarmee we herhaling willen voorkomen. Het is maar de vraag of die reflex gezond is. Je kunt ook niet zeggen dat het ongezond is. Veel verbeteringen vinden hun oorsprong in maatregelen die na rampen zijn genomen. Maar het gevaar is wel dat *al die maatregelen een schijn van veiligheid scheppen en een klimaat waarin veiligheid maakbaar geacht wordt en risico’s uitgebannen worden.*

Sinds John Kennedy ooit in een speech gewezen heeft op het feit dat in het Chinees het woord crisis wordt geschreven met twee karakters: het eerste voor gevaar en het tweede voor kans, is dat eindeloos herhaald. Maar het opvallende is dat risico een gelijke genealogie heeft. Wij verbinden risico aan gevaar, maar het woord is afgeleid van het woord *risicare*, de term die Italiaanse kooplieden gebruikten voor de wind uit een gunstige hoek waarbij ze de zeilen konden opsteken om uit te varen en winst te maken. Dat zegt iets over onze sombere instelling dat we kansen met gevaar of rampen associëren. En we houden onszelf voor de gek door problemen krampachtig uitdagingen te noemen.

Is vrees voor risico iets nieuws? Is de samenleving in dat opzicht erger geworden? Jean Delumeau heeft drie dikke studies gewijd aan het verschijnsel van vrees en behoefte aan veiligheid in de Westerse cultuur. Zijn conclusie is dat die vrees en die behoefte al veel ouder zijn. Ze zijn al bijna duizend jaar onderdeel van onze cultuur. In dat opzicht verschilde de klassieke cultuur inderdaad van de Westerse. Maar vroeger hadden we een andere uitlaatklep. Echte veiligheid en zekerheid bestonden in het hiernamaals. Veiligheid werd daarom verkregen door gebed, processies, heiligenverering en relikwieën. Maar de risico-veiligheidsreflex was even sterk. Napels had in 1600 zeven schutspatronen. In de zeventiende eeuw waren dat er eenentwintig. Een extreem voorbeeld was een begrafenissen in 1425 van François de la Tour waar negentienhonderd priesters en 4.966 ingehuurde armen voor de zielsrust van de overledene baden. Frederik de Wijze, de keurvorst die Luther bescherming bood, had voor zijn bekering tot het protestantisme maar liefst 17.443 relikwieën verzameld voor

zijn dagelijkse veiligheid en het heil in het hiernamaals. We lachen er nu misschien om, maar verzekeringsmaatschappijen worden rijk aan mensen die zich oververzekeren. We zijn niet zo veranderd. Alleen de middelen waarmee we veiligheid zoeken zijn geseculariseerd.



Piet-Hein Donner

Wat men vroeger met heiligen, processies en relikwieën deed, doen we nu met eigendom, wetten, verzekeringen, aansprakelijkheden en een overheid om ieder risico te elimineren, te beheersen of althans de schade om te slaan. Dat is begonnen in de verlichting. Leibniz vergeleek de staat al met een schip waarin de zeelieden voor hun veiligheid op elkaar zijn aangewezen. Naarmate we meenden de natuur en psyche beter te begrijpen, is de behoefte aan veiligheid geseculariseerd. Met de hel werden ook aanvaarding van onzekerheid en fatalisme naar het rijk der fabelen verwezen; de mens nam immers zijn lot in eigen handen en zou met zijn verstand de wereld weleens veilig maken. Maar in die verwachting van zekerheid worden we steeds weer beschaamd.

Zekerheid is nodig, maar tastbare zekerheden zijn niet duurzaam en betrouwbaar. Ze zullen steeds weer tekort schieten en nieuwe onzekerheden scheppen. Daar reageren we dan weer op met nieuwe en betere zekerheden. Maar daarmee nemen ook de risico's en gevolgen van falen toe. Het is als een dijk die bij iedere dreigende overstroming hoger wordt gemaakt. Maar als ze dan uiteindelijk bezwijkt zijn de gevolgen des te groter. ***Hoe meer zekerheden we hebben, des te onzekerder voelt het bestaan, des te meer nieuwe zekerheden scheppen we. En zo gaat ons denken met ons doen aan de haal in een consequent doorredeneren. Uiteindelijk wordt alles en iedereen daar dan ondergeschikt aan gemaakt. Vrijheid. Soms zelfs medemenselijkheid.*** Want wantrouwen is de moeder der veiligheid, is er gezegd.

En we wisselen vaak vrijheid in voor iets meer zekerheid. Maar bedenk dan wat Benjamin Franklin ooit gezegd heeft: *Zij die wezenlijke vrijheid opgeven voor een beetje tijdelijke zekerheid verdienen noch vrijheid noch zekerheid.* Het is ook niet zo eenvoudig, zoals je al pratend zou denken. Want door alle veiligheidsmaatregelen zijn er steeds meer dingen mogelijk geworden, maar zijn we er ook van afhankelijk geworden. Een voorbeeld wat ik vaak noem is de eenvoudige regel dat we de rechterkant of de linkerkant van de weg aanhouden bij het autoverkeer. Daardoor is snelverkeer mogelijk geworden. Anders zouden we niet sneller dan stapvoets vooruit kunnen op de weg en zouden al die mechanische veiligheidsmaatregelen verder niet nodig zijn. Maar daarmee scheppen we wel steeds meer noodzaak tot nieuwe veiligheidsmaatregelen.

Toch is het niet een kwestie van aanvaarden dat het een keer kan misgaan. Dat is een wezenlijk punt. Neem de beschadiging van die Japanse kernreactoren na de aardbeving. Met alle veiligheid is het daar misgegaan. En toch kun je niet zeggen dat je daarom de veiligheidsmaatregelen niet moet nemen. Tegelijkertijd laat dat zien hoe een hele samenleving geslagen kan worden. Waar men een enorme zeewal had gemaakt in het gevoel dat dit veilig was, werden de schepen er overheen geslagen. Wat dat betreft zullen we toch blijven leren.

Er zijn tegelijkertijd een aantal elementaire zaken die je zult moeten overwegen om te kijken hoe je het mechanisme kunt doorbreken.

Een eerste daarvan is, denk ik, ***dat analyses niet gegeven moeten worden vanuit de invalshoek: wie is de schuldige? Dat is tegelijkertijd wel de vraag die in alle publiciteit als meest interessante wordt beschouwd.*** En zolang de schuld niet te herleiden valt tot iemand in de politiek is de eigenlijke schuldvraag nog niet opgelost. Het tweede element is dat er inderdaad het grote gevaar is dat wij de slechte afloop van een keten van oorzaak en gevolg als bepalend zien voor de fout. Veel vaker gaan er, soms nog ernstigere, dingen mis maar loopt het toch goed af. En dan denken we dat er geen probleem is. Maar ***als het verkeerd afloopt, dan is dat ineens het bewijs dat de zaken verkeerd zijn aangepakt. Want anders was het niet fout afgelopen. Zo zijn er in dit schema tal van rapporten over veiligheid die ik heb gelezen.*** Ik denk dat één van de meest wezenlijke punten is dat we er opnieuw toe komen om de publiekrechtelijke sfeer te scheiden van de privaatrechtelijke aansprakelijkheid. Want door die verwarring in de jurisprudentie zal er aan de ene kant een ***steeds grotere druk zijn om door steeds nieuwe regels de overheid ongelukken te laten voorkomen. Maar als de overheid die maatregelen treft, zal de overheid vervolgens aansprakelijk worden gehouden voor het feit dat het ongeluk alsnog plaatsvindt.***

De Engelse metafoor van het 'Risk Landscape' toont ons het landschap van actoren dat bepalend is voor de beeldvorming en beheersing van risico's. Binnen het risicolandschap zijn bestuurders en ambtenaren slechts enkele van de vele actoren naast bijvoorbeeld media, belangengroepen, uitvoeringsorganisaties, verzekeraars, experts, en adviseurs. Voor ieder onderwerp ziet het risicolandschap er anders uit, maar er zitten altijd actoren tussen met een belang om de omvang van risico's te overdrijven. Met alle gevolgen van dien.

Dit alles, deze punten, hoop ik aan de orde te stellen in het programma Risico's en Verantwoordelijkheden, wat ik de komende twee jaar in gang wil zetten. Zodat er meer duidelijkheid komt in hoe we omgaan met risico's in de samenleving en welke rol we daar aan de overheid toedichten. Maar ook waartoe de overheid feitelijk in staat is, en hoe ver het overheidsingrijpen behoort te gaan.

Die vragen zijn eerder gesteld. Maar ***mij staat vooral voor ogen op meerdere terreinen te komen tot een explicitering van verantwoordelijkheden, zo mogelijk aan de hand van duidelijke principes.*** Bijvoorbeeld dat er op bepaalde terreinen een grens is aan veiligheidsinvesteringen door de overheid. Dan moet je wel kunnen aangeven waar die grens zit. Als zo'n bepaling wordt aanvaard, zul je op een gegeven moment ook moeten accepteren dat dingen fout kunnen gaan.

Tegelijkertijd is ook die scheiding tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke maatregelen wezenlijk.

Het zou ook een groot goed zijn als het mogelijk zou zijn om een denkpauze in te lassen na substantiële problemen. Maar ik denk dat zo'n denkpauze doorgaans afgedwongen moet worden door alles onmiddellijk te onderzoeken. Want dat is het enige argument, in ieder geval voor de politiek, om de discussie even op te schorten. Zo kan de overheid een goed doordachte respons voorbereiden die proportioneel en efficiënt is en niet al te veel bijwerkingen heeft. Daar ligt een belangrijke rol voor bestuurders en politici.

Mag ik hiermee besluiten als toelichting op het programma, dat we naar ik hoop de komende tijd zullen voeren. Ik hoop dat ik duidelijk heb gemaakt dat het niet een eenvoudige kwestie is van eens even ophouden. Want het is wel degelijk ook een vraag dat we onszelf geleidelijk aan ook op een hoger plateau brengen. Alleen is het risico inderdaad: als je door de vloer zakt, dan zak je fors door de vloer en worden de risico's steeds groter.

Deelnemers

Parlement

- Coşkun Çörüz, Tweede Kamerlid CDA

Media

- Marc Chavannes, politiek commentator NRC Handelsblad
- Antoinette Reerink, sociaal-economisch redacteur NRC Handelsblad

Gemeenten en provincies

- Ingeborg Bröcheler, adviseur Kabinet provincie Noord-Holland
- Merijn ten Dam, adviseur Kabinet provincie Noord-Holland
- Klaas Dekker, gemeentesecretaris Apeldoorn en voorzitter Landelijk Overleg Coördinerend Gemeentesecretarissen van de 25 veiligheidsregio's
- Duco Stadig, voorzitter Herbestemmingsteam en voormalig wethouder Amsterdam

Adviesorganen

- Benno Baksteen, voorzitter DEGAS
- Meike Bokhorst, wetenschappelijk medewerker WRR
- Marjolijn Februari, schrijver en lid DEGAS
- Elly Gerritzen-Rode, lid Adviesraad gevaarlijke stoffen
- Eric Helder, staatsraad Raad van State en raadslid Actal
- André Knottnerus, voorzitter WRR
- Michael Mekel, adviseur ROB
- Gerard Roes, staatsraad Raad van State (inmiddels directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, ministerie van V&J)
- Jacques Wallage, voorzitter ROB
- Rudy van Zijp, secretaris Actal

Wetenschap, onderzoek en opleiding

- Roel Bekker, hoogleraar Arbeidsverhoudingen LU
- Michel van Eeten, hoogleraar Bestuurskunde TU Delft
- Guido Enthoven, directeur IMI
- Ira Helsloot, hoogleraar Crisisbeheersing en fysieke veiligheid VU
- Ernst Hirsch Ballin, hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht UvT, hoogleraar Rechten van de mens UvA
- Ton Horrevorts, directeur HMS Management
- Tjibbe Joustra, voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Ferdinand Mertens, raadslid OVV
- Eric Polman, directeur onderzoeksdirectie Algemene Rekenkamer
- Gert-Jan Veerman, hoogleraar Wetgeving en wetgevingskwaliteit UM

Ministerie van AZ

- Eric den Hoedt, Directeur Dienst Publiek en communicatie

Ministerie van BZK

- Gerard van den Broek, directeur Kennisontwikkeling
- Jacqueline Conemans, projectleider
- Floris Mulder, programmasecretaris Risico's en verantwoordelijkheden
- Jacqueline Rutjens, MT-lid directie DRI
- Jan van Tol, programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden
- Olav Welling, directeur Organisatie- en personeelsbeleid rijk
- Henk Westerveld, projectleider

Ministerie van EL&I

- Herman Grol, directeur Regiegroep Regeldruk
- Jos Holtus, senior adviseur Regiegroep Regeldruk

Ministerie van I&M

- Johan Borsten, senior adviseur Inspectie VenW
- Henk Meeldijk, programmamanager directie Internationaal en strategie
- Peter Torbijn, directeur Risicobeleid
- Marjolijn Verschuren, senior beleidsmedewerker directie Risicobeleid

Ministerie van OCW

- Jos Verkroost, programmamanager Inspectie voor het Onderwijs

Ministerie van SZW

- Joy Oh, senior beleidsmedewerker directie Gezond en veilig werken
- Peter Pennekamp, interim directeur Inspectie Werk en Inkomen

Ministerie van VenJ

- J.T.K. Bos, directeur Wetgeving
- Marcel van Eck, programmamanager Fysieke veiligheid
- Hadewych van Kempen, senior kennisadviseur team DGV
- J.W. Schaper, hoofd Bureau SG

Ministerie van VWS

- Paul Huijts, directeur-generaal Volksgezondheid
- Kees Reedijk, topdeskundige Inspectie Jeugdzorg
- Reinout Woittiez, sectordirecteur milieu en veiligheid RIVM

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Academie voor
Wetgeving



vrije Universiteit *amsterdam*

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

© september 2011