



TNS Nipo
Grote Bickersstraat 74 1013 KS Amsterdam
t 020 5225 444
e info@tns-nipo.com www.tns-nipo.com

Rapport

Burgers over risico's en verantwoordelijkheden

Overallrapportage van verschillende onderzoeken onder burgers over de risico-regelreflex

Elmara Bemer, Sibolt Mulder en Dieter Verhue

G2798 | november 2012

Voor: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

Dit document is uitsluitend voor deze opdrachtgever opgesteld. Alle in het document vermelde gegevens zijn strikt vertrouwelijk. Publicatie en inzage aan derden, geheel of gedeeltelijk, is zonder schriftelijke toestemming van TNS NIPObeslist niet toegestaan. Door ons lidmaatschap zijn wij gehouden de gedragsregels na te leven van Esomar en de MarktOnderzoekAssociatie (MOA).

© TNS NIPO | ISO 9001, ISO 20252, ISO 26362, ISO 14001 en ISO 27001 gecertificeerd

Inhoud

Inleiding	1
1 Hoe beoordelen burgers fysieke risico's & incidenten?	5
1.1 Beoordeling van fysieke risico's	5
1.2 Beleving incidenten	7
2 Vrijwillige risico's: belevingen & verantwoordelijkheden	9
2.1 Beleving vrijwillige risico's	9
2.2 Verantwoordelijkheid bij vrijwillige risico's	10
2.3 Wat de overheid wel moet doen bij vrijwillige risico's	12
2.4 Als het misgaat bij vrijwillige risico's, hoe moet de overheid zich dan opstellen?	14
2.5 Hoe beleven burgers de ruimte die ze krijgen voor vrijwillige risico's?	15
3 Onvrijwillig risico: beleving & verantwoordelijkheden	16
3.1 Beleving onvrijwillige risico's	16
3.2 De rol van de overheid	17
3.3 De rol van het bedrijfsleven	21
3.4 De rol van media	23
3.5 Omgaan met de kosten bij onvrijwillige risico's	24
3.6 Bereidheid om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Of juist minder?	25
4 Werkwijze bij incidenten	27
5 Tot slot	30
Inhoud figuren en tabellen	
1 Kunt u aangeven in welke mate u het eens of oneens met deze stellingen bent? (n=1.035)	6
2 Kunt u aangeven in welke mate u het eens of oneens met deze stelling bent? (n=1.035)	8
3 Wat heeft u nodig om zelf voor uw veiligheid en gezondheid te kunnen zorgen? Hieronder staat een aantal uitspraken. In welke mate bent u het met deze uitspraken eens of oneens? (n=1.035)	11
5 Wilt u per situatie aangeven in welke mate de overheid verantwoordelijk is voor het beschermen van burgers, of burgers zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid en gezondheid? (n=1.035)	12
6 Welk risico is volgens u het grootst? (n=1.035)	16
7 Wat vindt u ervan als mensen in zo'n geval worden gecompenseerd voor het nadeel dat zij ondervinden? (n=1.035) Welke vorm van compensatie vindt u het passendst? (n=1.035)	17
8 Wie is volgens u verantwoordelijk voor de controle op het naleven van de veiligheidsvoorschriften bij een bedrijf? (n=1.035)	19
9 Wat vindt u ervan als bedrijven zelf voorlichting geven aan omwonenden over de veiligheid en risico's van bepaalde projecten? (n=1.035)	21
10 Hieronder staat een aantal uitspraken over het geven van rondleidingen aan omwonenden door bedrijven. Kunt u aangeven in welke mate u het met deze uitspraken eens of oneens bent? (n=1.035)	22
11 En als u in het algemeen kijkt naar de manier waarop de overheid moet omgaan met risico's waaraan burgers <u>onvrijwillig</u> worden blootgesteld, volgens welk principe moet de overheid zich dan opstellen? (n=1.035)	24
12 Voorgelegd stappenplan van de overheid	29

Inleiding

Achtergrond en aanleiding

De overheid is niet in staat om volledige bescherming te bieden tegen fysieke risico's. Toch wordt de overheid hier steeds meer verantwoordelijk voor gehouden. Deze ontwikkeling ligt niet in lijn met de wens tot een compactere overheid. Tegelijkertijd blijft het een kerntaak van de overheid om burgers tot op zekere hoogte te beschermen tegen gevaren die de gezondheid bedreigen, wanneer zij daar zelf niet toe in staat zijn.

In het voorjaar van 2011 is het interdepartementale programma *Risico's en Verantwoordelijkheden* van start gegaan. Het doel daarvan was om een toegezegde kabinetsvisie te ontwikkelen op de rol en verantwoordelijkheden van de overheid in het omgaan met risico's. Daarnaast ontwikkelde het programma handvatten voor de overheid en het bestuur om te voorkomen dat risico's en incidenten leiden tot onevenredige interventies. Met enige regelmaat treedt namelijk de zogenaamde risico-regelreflex op. In zulke gevallen wordt een risico of incident beantwoord met onevenredige (overheids)interventies, en wordt de verantwoordelijkheid voor risicobeheersing en schadecompensatie min of meer vanzelfsprekend opgevat als overheidstaak. Maatschappelijke commotie rondom risico's en incidenten is op zich geen probleem; integendeel, het kan waardevol zijn om misstanden aan het licht te brengen. Maar in een zeer veilige samenleving als de Nederlandse is het niet eenvoudig om verdere verbetering van veiligheid te realiseren. Er zijn duidelijke indicaties dat interventies die onder druk worden doorgevoerd het gevaar lopen onevenwichtig uit te pakken in de balans tussen veiligheidsopbrengsten, kosten en bijwerkingen. Datzelfde nadeel is verbonden aan de wens om alsmaar verder gaande veiligheidsmaatregelen in te voeren.

Het doel van het programma was tevens om voorstellen te doen voor een verruiming van het handelingsperspectief van de (rijks)overheid en andere actoren in de omgang met risico's en incidenten. Wanneer de overheid een kleinere rol wil spelen op het vlak van risico's, is het van belang om te weten hoe burgers daar tegenover staan.

Doel

Dit onderzoek geeft inzicht in wat burgers van de overheid, het bedrijfsleven en zichzelf verwachten bij risico's en incidenten.

Een van de kernvragen was of burgers echt zo risicoschuw zijn als de media, de politiek en wellicht de overheid geneigd zijn te veronderstellen. Die veronderstellingen zijn een drijvende kracht achter de drang om risico's uit te sluiten, ook als dat eigenlijk niet kan.

Opzet onderzoek

Via een uitgebreide dialoog met burgers is de centrale vraag beantwoord. Er is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, namelijk een online research community, flitspeilingen, focusgroepen en een online opinieonderzoek. Het onderzoek vond plaats over een periode van twaalf maanden (november 2011-november 2012).

Het onderzoek is uitgevoerd door TNS NIPO in samenwerking met Veldkamp: Sibolt Mulder, Dieter Verhue, Elmara Bemer & Diane Fase.

De begeleidingsgroep bestaat uit: Anke Stapels (BZK, voorzitter), Jan van Tol (BZK), Marjolijn Verschuren (I&M), Andries Oldenkamp (NVWA) en Ira Helsloot (Radboud Universiteit/Crisislab).

Hieronder leest u meer over de opzet van het onderzoek.

Community

Een community is een interactief en online instrument waar moderators met een geselecteerde groep burgers vragen en thema's behandelen. De community, RiVerRaad genaamd, was opgebouwd uit drie fasen. Elke fase duurde een week en had een eigen doel. In totaal heeft de community drie weken gelopen. De drie fasen van de RiVerRaad:

- RiVerRaad 1: verkenning – hoe beleven burgers risico's, incidenten en verantwoordelijkheden? (nov 2011)
- RiVerRaad 2: dilemma's – hoe denken burgers over bepaalde dilemma's? (feb 2012)
- RiVerRaad 3: oplossingsrichtingen – wat vinden burgers van bepaalde oplossingsrichtingen? (mei 2012)

Burgers hebben we uitgenodigd via het TNS NIPObase-panel. Bij de werving en selectie van burgers hebben we een spreiding aangebracht op leeftijd, geslacht en WIN-segment¹. Tijdens elke fase van de RiVerRaad zijn er ongeveer 40 burgers actief geweest. Na elke fase viel een aantal burgers af welke we vervingen met nieuwe burgers. Op deze manier was er een groep burgers die deels alle fasen hebben doorlopen en een groep burgers die deels nieuw waren.

Focusgroepen

Het doel van de focusgroepen was verdieping op de resultaten uit de community en input voor het online opinieonderzoek. Tijdens de discussie zijn we dieper ingegaan op de drie principes die de begeleidingsgroep op basis van eerdere bevindingen uit de eerdere fasen en andere onderzoeken hebben opgesteld:

- principe 1: meer ruimte voor vrijwillige risico's;
- principe 2: de overheid houdt rekening met individuen, maar beslist op grond van het algemeen belang;
- principe 3: risico's moeten gecompenseerd worden.

In totaal zijn er vier focusgroepen uitgevoerd, met acht nieuwe burgers per groep. Deze burgers hebben niet deelgenomen aan de community. Twee focusgroepen vonden plaats bij TNS NIPO op kantoor in Amsterdam en twee op een locatie in Den Bosch. De verdeling van burgers zag er als volgt uit:

- groep 1: hoogopgeleid en links politiek georiënteerd – Amsterdam;
- groep 2: laagopgeleid en links politiek georiënteerd – Amsterdam;
- groep 3: hoogopgeleid en recht politiek georiënteerd – Den Bosch;
- groep 4: laagopgeleid en rechts politiek georiënteerd – Den Bosch.

Binnen de groepen hebben we een spreiding aangehouden voor leeftijd en geslacht. De focusgroepen vonden plaats in augustus 2012.

¹ TNS NIPO-segmentatie.

Online opinieonderzoek

Het online onderzoek heeft zich gericht op de opvattingen van burgers op een aantal terreinen die raken aan onderwerpen in de visie. Het doel was om inzicht te verkrijgen in de opvattingen van burgers over:

- de verdeling van verantwoordelijkheid voor vrijwillige risico's tussen zichzelf en de overheid;
- de grootte van het risico bij een aantal onvrijwillige risico's;
- het draagvlak voor kosten-batenanalyses bij het bepalen van de mate van bescherming tegen onvrijwillige risico's;
- of burgers moeten worden gecompenseerd wanneer zij door een grootschalig project aan een onvrijwillig risico worden blootgesteld;
- de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bedrijven en de overheid bij de controle en handhaving op veiligheidsregels;
- voorlichting door bedrijven aan burgers over veiligheid en risico's;
- de gewenste handelingswijze van de overheid bij incidenten.

Dit online opinieonderzoek is afgenomen onder een representatieve steekproef van Nederlandse burgers. Het veldwerk is online uitgevoerd op basis van de steekproefbron TNS NIPObase. In totaal hebben n=1.035 mensen aan de enquête deelgenomen.

Het online opinieonderzoek is uitgevoerd in september 2012.

Flitspeilingen

Tevens is er gedurende de drie onderzoeksfasen een drietal flitspeilingen geweest.

- *Een eerste verkenning van de beleving van burgers* (n=870). De eerste flitspeiling vond plaats van 4 t/m 7 november 2011.
- *Mate van Risico Regel Reflex bij burgers naar aanleiding van het zwembadincident in Tilburg* (n=918). Deze flitspeiling vond plaats vlak na het ongeval in het Tilburgse zwembad op 1 november 2011 (11 t/m 13 november 2011).
- *Mate van Risico Regel Reflex bij burgers naar aanleiding van het onderzoek van de Consumentenbond naar besmette kipfilet*. Deze flitspeiling vond plaats vlak nadat de Consumentenbond de resultaten van een test van kipfilet naar buiten bracht waaruit bleek dat op vrijwel alle monsters de ESBL-bacterie werd aangetroffen (10 t/m 13 februari 2012).

Voor de flitspeilingen is gebruikgemaakt van een gestandaardiseerde vragenlijst om zo de resultaten van de verschillende metingen te kunnen vergelijken. De vragenlijsten zijn afgenomen bij een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. De rapportages van de flitspeilingen vindt u in de bijlage van deze rapportage.

Leeswijzer

Van alle verschillende onderzoeken en fasen zijn rapportages of notities gemaakt. Een overzicht hiervan treft u in de bijlage. Deze rapportage is een overallrapportage waarin de belangrijkste bevindingen van alle onderzoeken samen worden gebracht.

In het eerste hoofdstuk leest u over fysieke risico's in het algemeen en hoe burgers deze beleven. In het tweede en derde hoofdstuk gaan we dieper in op vrijwillige en onvrijwillige risico's en beschrijven we wie hier, volgens burgers, welke verantwoordelijkheid heeft. In het laatste hoofdstuk staat de strategie van de overheid centraal bij een incident en geven burgers aan hoe de overheid moet handelen.

Als we het hebben over burgers dan bedoelen we de burgers die deel hebben genomen aan de communities. Indien het een bevinding betreft uit het online opinieonderzoek dan is dit representatief voor de Nederlandse bevolking.

1 Hoe beoordelen burgers fysieke risico's & incidenten?

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we hoe burgers aankijken tegen risico's en incidenten en wat hun houding ten aanzien hiervan is.

1.1 Beoordeling van fysieke risico's

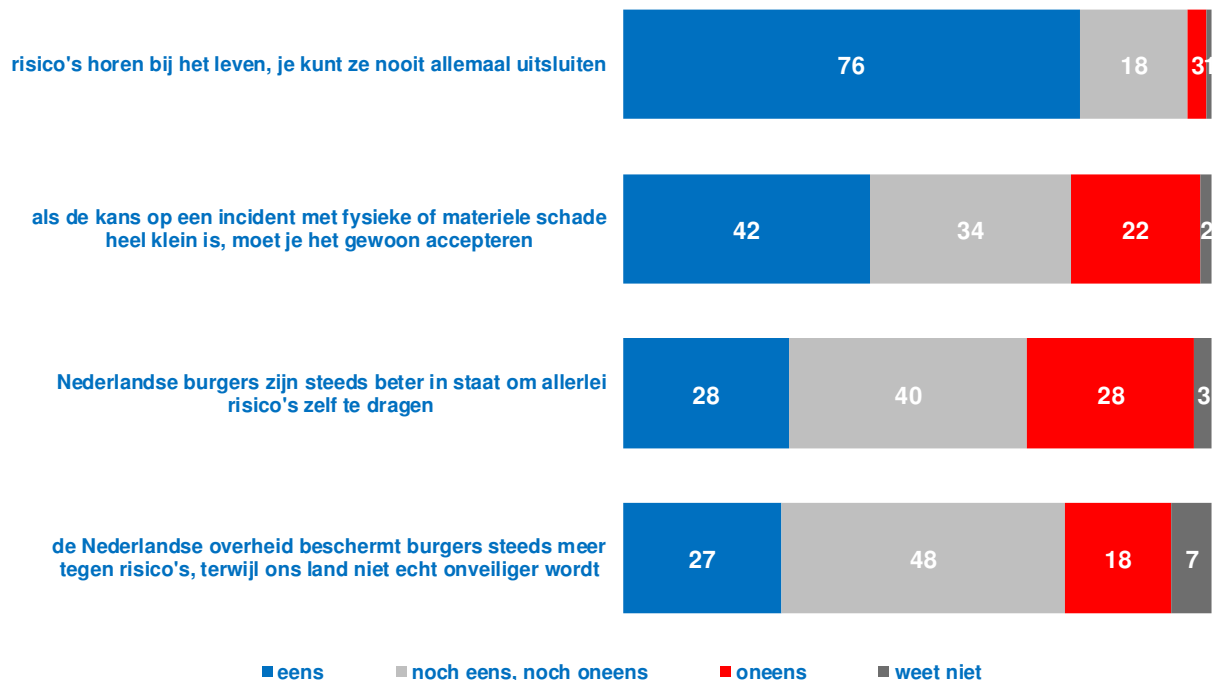
Burgers lijken risico's (in het algemeen) met realiteitszin te benaderen, zo blijkt uit het online opinieonderzoek. Risico's horen volgens hen bij het leven en het is een illusie om te denken dat risico's allemaal uitgesloten kunnen worden, 76% van de ondervraagde burgers is het daarmee eens. Als samenleving moeten we dat ook niet willen nastreven ten koste van alles. We zagen dit beeld ook terug in RiVerRaad 2, waar burgers reageerden op onuitgesproken overtuigingen uit de literatuur, zoals 'ieder ongeluk had voorkomen kunnen worden' en 'veiligheid gaat boven alles'. Dergelijke overtuigingen dragen bij aan onevenwichtige reacties op risico's en incidenten, en daarom hebben we in RiVerRaad 2 getoetst in hoeverre burgers deze onuitgesproken opvattingen hebben. We hebben ze gekoppeld aan de Case Fietshelm, waar het wel of niet verplichten van een fietshelm ter discussie stond.

Veiligheid gaat niet boven alles en de overheid moet niet koste wat kost incidenten proberen te voorkomen, zo denken burgers over de risico's beschreven in de fietshelmcase. Het valt op dat de overtuiging 'veiligheid gaat boven alles' wel enigszins opgaat als de veiligheid van kinderen in het geding is. *"Tot op zekere hoogte kan ik daar in meegaan voor kinderen."* Maar burgers lijken dit vooral een verantwoordelijkheid van ouders te vinden en niet van de overheid. De meeste burgers denken dat 'veiligheid boven alles' geen haalbare situatie is. *"Volledig uitsluiten van alle risico's is onmogelijk zonder dat het leidt tot onleefbare situaties."* Daarbij brengt dit streven veel kosten met zich mee die mensen niet bereid zijn om te betalen. *"Aan veiligheid boven alles hangt een prijskaartje en ik denk dat we dat niet willen betalen."* Sommige burgers associëren de wens om de veiligheid boven alles te stellen met de Amerikaanse cultuur. Nederlanders zijn echter te nuchter om overal om hen heen risicovolle situaties te zien en zijn niet de hele dag bezig om ongelukken te voorkomen.

Het is daarbij een utopie om te denken dat ieder ongeluk voorkomen kan worden, zo stellen meerdere burgers op RiVerRaad 2. Zij geven aan dat er duidelijk grenzen zijn aan wat de overheid kan doen om burgers te beschermen. Iedere keer moet er een kosten-batenanalyse worden gemaakt om te zien of veiligheidsmaatregelen nodig zijn of dat het te betuttelend is. Ongelukken met de fiets zijn volgens burgers ongelukken die altijd voor zullen komen, hoeveel tijd en geld er ook wordt ingestoken. *"Het hoort bij het leven."* *"Een ongeluk is ook een ongeluk. Het was niet de bedoeling om dit te veroorzaken, maar door een inschattingsfout is het tot een ongeluk gekomen."*

Dat veiligheid niet boven alles gaat, blijkt impliciet ook uit de discussie over de aanvullende hiv-bloedtest. In deze case was de vraag of de overheid tien miljoen per jaar moet uitgeven voor een aanvullende DNA-test voor het testen van gedoneerd bloed op het hiv-virus. Voor burgers zit blijkbaar een grens aan het bedrag dat de overheid uit moet geven aan het voorkomen van een risico dat zo klein is. Theoretisch gezien is er één hiv-bloedbesmetting per vijf jaar, hoewel er nog nooit een extra geval mee is ontdekt. Dit risico accepteren burgers, hoe vreselijk het ook is als het een naaste treft. Veiligheid gaat niet boven alles en kent grenzen.

1 | Kunt u aangeven in welke mate u het eens of oneens met deze stellingen bent? (n=1.035)



Bron: TNS NIPO, 2013

Burgers lijken echter genuanceerder over wat een juiste verdeling van risico's is tussen henzelf en de overheid. Zo zijn zij verdeeld over de vraag of burgers steeds beter in staat zijn om zelf risico's te dragen en over de vraag of de overheid een steeds betere bescherming tegen risico's biedt, terwijl ons land steeds veiliger wordt. Ook zijn ze er niet zonder meer van overtuigd dat regels om burgers te beschermen tegen risico's de vrijheid aantasten. Bovendien zijn burgers verdeeld over de vraag of je risico's moet accepteren als de kans op een incident klein is. Met andere woorden: een nuchtere houding van burgers ten aanzien van risico's betekent niet zonder meer acceptatie van minder bescherming tegen fysieke risico's door de overheid.

Ook in de focusgroepen bleek verdeeldheid. Bovendien speelt een rol waaraan mensen gewend zijn: bijvoorbeeld bij vuurwerk is men gewend aan deze gevaarlijke traditie, terwijl bij houdbaarheidsdata op voedsel men gewend is aan die datum (zonder onderscheid tussen THT en uiterste gebruiksdatum) en men tegen afschaffing van zo'n datum is. Een redeneerlijn is: wel informeren en daarna een vrije keuze. Over meer regulering van vuurwerk. *"Ik vind niet dat de overheid dat kan doen; het is een lange traditie die de overheid niet zomaar moet weghalen."* *"Kinderen moet je beschermen; ik steek altijd het vuurwerk af; je moet als ouder betrokken blijven."* *"Je moet ook geen overheid krijgen die teveel betuttelt; ik denk dat je het niet kunt terugdraaien; dan krijg je het illegale gedoe."*

Over dilemma's rond houdbaarheidsdata op voedsel: *"Vroeger had je helemaal geen houdbaarheidsdatum; dan rook je er aan of keek je naar de kleur. Maar nu bij eieren; nu staat het er op en mijn man gooit het dan weg, die is daar heel spastisch in."* *"Niet afschaffen; het is handig, ook voor in de winkel en daarna neem je je eigen verantwoordelijkheid over wat je doet."* Gewenning aan een status quo speelt dus een rol.

Verschillen tussen groepen

Als het gaat om algemene risico's zien we sterke verschillen tussen hoger en lager opgeleiden. Enerzijds vindt 86% van de lager opgeleiden dat je risico's nooit geheel kan uitsluiten (versus 64% van de hoger opgeleiden). Anderzijds vinden hoger opgeleiden vaker dan lager opgeleiden dat je een risico moet accepteren als de kans op fysieke en/of materiële schade klein is (56% versus 33%).

1.2 Beleving incidenten

Bij een incident denken de meeste burgers aan een negatieve gebeurtenis waarbij de impact op de maatschappij groot is. Wanneer hier in de beleving van burgers sprake van is, wordt bepaald door de volgende criteria:

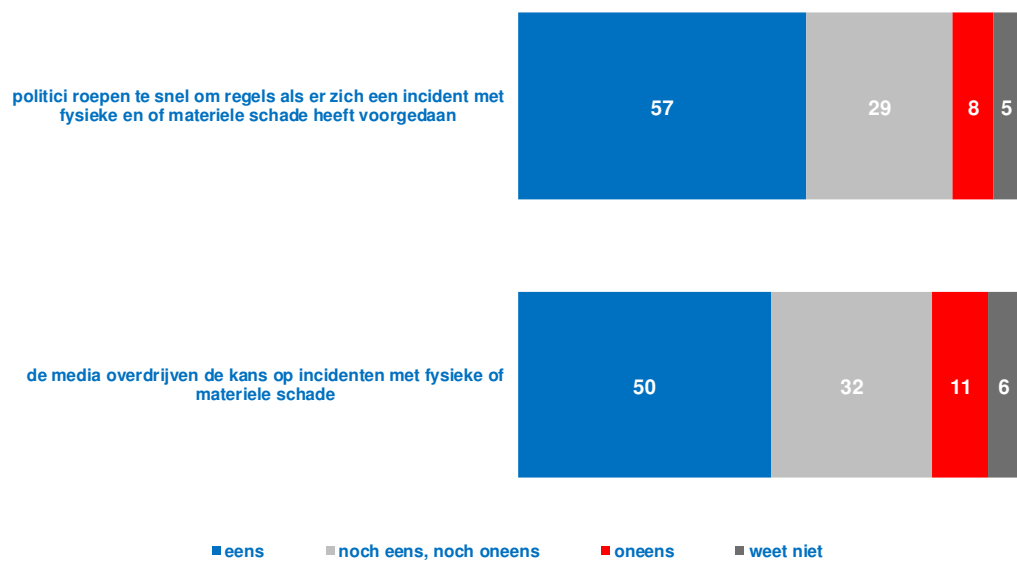
- **Aantal slachtoffers:** bij meer slachtoffers spreekt men van een incident. Gaat het om veel slachtoffers dan spreken sommigen eerder van een ramp.
- **Emotionele aansprekendheid:** toch kan een gebeurtenis met 'slechts' één slachtoffer ook een incident zijn. Er moet dan sprake zijn van een grote emotionele aansprekendheid, zoals bij het incident in het Tilburgse zwembad waar een baby om het leven kwam.
- **Frequentie:** een incident is zeldzaam en eenmalig ("*... hoewel ze in diverse vormen zullen blijven bestaan.*"). Als een gebeurtenis vaker voorkomt (zoals vrachtwagenongelukken), zien burgers dat niet als een incident, maar eerder als een structureel probleem.
- **Afwijking van de sociale norm:** een gebeurtenis op een plek waar men zich veilig acht. "*Het idee dat iemand even een boodschap gaat doen en nooit meer terugkomt, is een akelig idee.*"
- **Intentie verantwoordelijke:** incidenten zijn ongelukken volgens sommigen. Zo zien sommige burgers de schietpartij in Alphen aan de Rijn niet als een incident, omdat er bij de dader opzet in het spel was. De gebeurtenis in het Tilburgse zwembad heeft niemand bewust gepland en is daarom voor hen wel een incident.
- **Afstand tot de persoonlijke levenssfeer:** bij een incident zijn meer mensen betrokken. Het gaat om een interactie tussen meer dan twee personen. Voor enkele mensen is iets echter pas een incident als ze zelf betrokken zijn, zoals een fiets die gestolen wordt of een opstootje op straat waar ze dichtbij zijn.
- **Naast de emotionele impact is er ook een rationele impact:** de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk en de uitbraak van de Q-koorts bijvoorbeeld hebben ook financiële gevolgen.

Enkele letterlijke definities die burgers geven voor het begrip incidenten: "*Een incident is voor mij een ongelukkige eenmalige samenloop van omstandigheden die onvoorzien resulteert in een negatief gevolg voor een of meerdere betrokkenen.*" "*Eenmalige gebeurtenis met een grote maatschappelijke impact.*"

Als het om incidenten gaat, lijken burgers deze reëel te benaderen. Bij incidenten hebben burgers vooral het gevoel dat politici te snel om regels roepen, zo blijkt uit de online enquête. Ook komt het voor dat media de kans op een incident met fysieke of materiële schade soms overdrijven. Uit de

verschillende RiVerRaad-communities blijkt dat burgers het instellen van een onderzoek vaak een betere reactie vinden.

2 | Kunt u aangeven in welke mate u het eens of oneens met deze stelling bent? (n=1.035)



Bron: TNS NIPO, 2012

Ook uit een Flitspeiling over het zwembadincident in Tilburg² blijkt dat er eerst onderzoek moet worden gedaan. Onderzoek naar de oorzaak, naar de veiligheid van andere zwembaden, andere onveilige situaties. Tevens moeten de veiligheidseisen beter worden gehandhaafd. Er is in eerste instantie geen roep om nieuwe regels. Opvallend is echter wel dat men aan de ene kant onderzoek wil, maar aan de andere kant de resultaten van het onderzoek niet wil afwachten. Bijna twee derde van de ondervraagden vindt namelijk dat maatregelen onmiddellijk genomen moeten worden, zonder op de onderzoeksresultaten te wachten. Hier blijkt dat burgers wel vinden dat er maatregelen getroffen moeten worden, maar dat dit niet per se nieuwe regels hoeven te zijn.

Burgers hebben vooral behoefte aan zekerheid en we denken dat als de overheid zich hier bewust van is in de communicatie, burgers inderdaad bereid zijn om de onderzoeksresultaten af te wachten. Zo blijkt ook uit andere resultaten uit dit onderzoek, welke in de volgende hoofdstukken aan bod zullen komen.

In hoofdstuk 4 gaan we verder in op wat burgers vinden van de reactie van de overheid op incidenten en wat de juiste reactie volgens hen is.

² Flitspeiling nov 2011, n=918.

2 Vrijwillige risico's: belevingen & verantwoordelijkheden

In dit tweede hoofdstuk kijken we gericht naar vrijwillige risico's. We beschrijven wat burgers hieronder verstaan en wat het verschil is met een onvrijwillig risico. Daarnaast benoemen we wat volgens burgers hun verantwoordelijkheid is bij deze risico's en welke rol de overheid heeft, ook als het misgaat. Naast de rol van de overheid gaan we ook verder in op de houding van de overheid. We beantwoorden de vraag hoe de overheid zich moet opstellen als het misgaat met vrijwillige risico's, wat is acceptabel.

2.1 Beleving vrijwillige risico's

Vrijwillige risico's omschrijven burgers als situaties waarin ze duidelijk een eigen handelingsperspectief ervaren. Invloed hebben en keuzes kunnen maken, spelen een belangrijke rol. Het zijn situaties die ze niet aan hoeven gaan en kunnen mijden als ze daarvoor kiezen. Waar de grens precies ligt tussen een vrijwillig en onvrijwillig risico, blijft echter lastig voor burgers. Een aantal burgers vraagt zich af in hoeverre een risico een vrijwillig risico kan zijn als je niet volledig op de hoogte bent van het betreffende risico. Kennis en informatie lijken bepalend te zijn bij het vaststellen of een risico vrijwillig of onvrijwillig is.

In principe willen burgers graag zelf beslissen over het aangaan van vrijwillige risico's. Ze beschouwen deze keuze als een vorm van vrijheid, zo blijkt uit RiVerRaad 2. De daarbij behorende verantwoordelijkheid willen burgers graag op zich nemen. En er mag wat burgers betreft best een beroep worden gedaan op hun gezond verstand.

Op RiVerRaad 2 werd duidelijk dat er een aantal vrijwillige risico's is waarover burgers nu zelf beslissen en waar ze ook in de toekomst zelf verantwoordelijk voor willen blijven. Bij deze vrijwillige risico's zitten burgers niet te wachten op een rol van de overheid. Het gaat hier om het:

- wel of niet dragen van een fietshelm;
- afsteken van vuurwerk.

Er is een aantal factoren die bepalend zijn voor de keuze van burgers om deze vrijwillige risico's aan te willen en durven gaan. Deze factoren hebben we geleerd uit de Case Fietshelm en Case Vuurwerk.

Fietshelm

- Zelf inschatting maken: volwassenen zijn in staat om zelf in te schatten of het dragen van een fietshelm noodzakelijk is.
- Klein risico: burgers schatten het risico dat er iets gebeurt laag in. "*Nederland is een fietsland dat rekening houdt met fietsers.*"
- Traditie: Nederlanders groeien op met fietsen zonder helm.
- Geen bewijs: daarbij ontbreekt het volgens burgers op dit moment aan eenduidige harde cijfers waaruit blijkt dat de fietshelm hoofdletsel voorkomt (uit rapportage 'De fietshelm bij kinderen en jongeren. Onderzoek naar voor- en nadelen' blijkt echter dat het wel aantoonbaar veiliger is voor kinderen).

Vuurwerk

- Traditie: "Het hoort bij oud en nieuw en is maar één keer per jaar."
- Bewijs voor klein risico: daarbij loopt het aantal slachtoffers terug waardoor mensen het risico laag inschatten. Hierdoor hebben ze het gevoel dat ze de verantwoordelijkheid zelf kunnen dragen.

In de focusgroepen was er veel discussie over wanneer risico's persoonlijk en vrijwillig zijn.

Bij vuurwerk: "Ik houd niet van een betuttelende overheid. Als je aan de veiligheidsregels voldoet, kan er niets gebeuren. Skiën, daar hangen ook risico's aan." Versus: "Met mij kunnen alle astmapatiënten 48 uur niet naar buiten. Er zijn kinderen die gaan anderen met rotjes bekogelen. Bij mij is een vuurpijl door de brievenbus naar binnen afgestoken. Ik heb op een ambulance gezeten en mensen met vuurwerkletsel meegemaakt. Je moet mensen altijd helpen maar er moeten wel consequenties zitten aan verkeerd gedrag. Als iemand arbeidsongeschikt wordt, draait de maatschappij toch voor de kosten op."

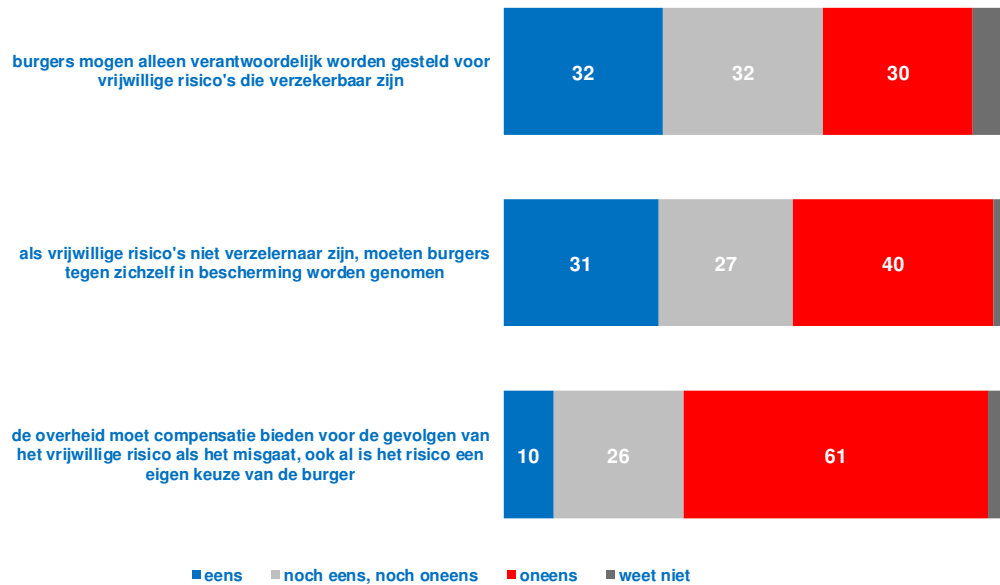
Over de asbestontruiming in Utrecht: "Juiste beslissing om het te verplichten, ze konden niet inschatten hoe erg het was. Dat stof kan overal neerwarrelen. Het is niet prettig om die maanmannetjes in de straat te hebben lopen, daar schrik je van als je het niet van tevoren krijgt uitgelegd. Het draait echt om communicatie. De pers blaast alles op."

Over gevaarlijke stoffen in bedrijven: "Ik heb nooit geweten dat er zo'n bedrijf zit naast de Sligro. Willen we dit wel weten? Ik kan dat kiezen of ik daarbij in de buurt wil wonen. Ik woon ook langs een drukke weg. Mensen kiezen ook voor wonen bij Schiphol. Maar er zouden geen risico's moeten zijn als alle bedrijven zijn gecertificeerd. En af en toe wordt daarin je vertrouwen in de overheid geschaad als ze niet handhaven. Het helpt wel als bedrijven rondleidingen geven."

2.2 Verantwoordelijkheid bij vrijwillige risico's

Zoals eerder genoemd, willen burgers zelf beslissen over vrijwillige risico's. Burgers leggen vervolgens veel verantwoordelijkheid bij de burgers die de risico's aangaan. Zo vindt 79% van de ondervraagde burgers van het online opinieonderzoek dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid en gezondheid en dat de overheid zich terughoudend moet opstellen. Als burgers vrijwillig een risico aangaan, zijn ze zelf ook verantwoordelijk voor het risico. Als het vervolgens misgaat, moet men zelf op de blaren zitten, zo lijken burgers uit het online opinieonderzoek te denken. Zo moet de overheid geen compensatie bieden bij vrijwillige risico's waarbij burgers zelf de keuze hebben gemaakt deze aan te gaan. Dat geldt ook voor sommige risico's die niet verzekeraar zijn.

3 | Wat heeft u nodig om zelf voor uw veiligheid en gezondheid te kunnen zorgen? Hieronder staat een aantal uitspraken. In welke mate bent u het met deze uitspraken eens of oneens? (n=1.035)



Bron: TNS NIPO, 2012

Op RiVerRaad 3 hebben we de vraag over compensatie gekoppeld aan de case over het wel of niet dragen van de fietshelm. Burgers vinden het begrijpelijk en logisch dat de overheid terughoudend is met het verstrekken van een schadevergoeding bij fietsongelukken. Burgers vinden dat als je zelf besluit geen helm te dragen, je dan ook zelf de gevolgen moet accepteren. *"Ik vind dat de verantwoording bij jezelf ligt of je een helm draagt of niet. Gevolg is dan ook dat het normaal is dat een overheid geen schadevergoeding bij ongevallen uitbetaalt."* Andere burgers snappen überhaupt niet dat de overheid een rol zou kunnen hebben bij een dodelijk fietsongeluk. *"In zo'n geval is er toch een schuldige, een veroorzaker?"*

Toch kunnen mensen bij vrijwillige risico's niet altijd aan hun lot worden overgelaten, zo blijkt uit RiVerRaad 1. Hier is er gediscussieerd over het buitendijks wonen. Als het daar misgaat, moeten de mensen er toch gered worden, geven burgers aan. Er lijkt hier toch sprake te zijn van een ondergrens. Mensen kunnen niet in de steek gelaten worden, maar tegelijkertijd vinden burgers het niet eerlijk dat er een beroep wordt gedaan op de overheid bij een risico dat men vrijwillig is aangegaan. Op deze case gaan we in een volgende paragraaf verder in.

2.3 Wat de overheid wel moet doen bij vrijwillige risico's

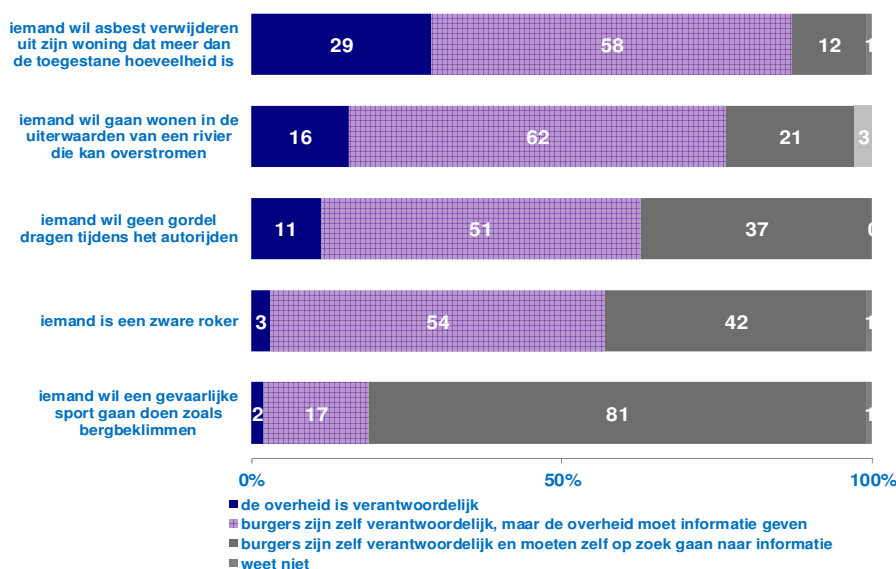
De overheid moet de genoemde vrijwillige risico's niet verbieden volgens burgers en een compensatie is ook niet reëel. Dat betekent echter niet dat de overheid helemaal geen rol heeft. In veel gevallen zoals bij roken, asbest verwijderen, dragen van een gordel en wonen in de uiterwaarden vindt men echter wel dat de overheid een informatieplicht heeft, zo blijkt uit het online opinieonderzoek.

- Een meerderheid vindt dat de overheid informatie moet geven over de risico's, zodat burgers een eigen afweging kunnen maken. Bij het beoefenen van gevaarlijke sporten is dit echter niet het geval.
- Daarnaast moet de overheid vooraf duidelijk maken dat burgers zelf de gevolgen van een risico moeten dragen en vinden de meeste burgers ook dat de overheid regels moet opstellen voor risico's die gevolgen voor anderen kunnen hebben.

Dit zijn tevens de voorwaarden die burgers op RiVerRaad 1 stellen voor het aangaan van risico's. Toen reageerden burgers op de case over wonen in de uiterwaarden.

Ook in de focusgroep bleek dat burgers vooral een voorlichtingsrol zien voor de overheid bij een risico als wonen in de uiterwaarden. *"Als het gaat om wonen in de uiterwaarden moet de overheid (gemeente) burgers inlichten. De mensen moeten het weten. Overheid moeten zeggen, sorry je wilt hier wonen maar de kans bestaat dat ... Dit moet natuurlijk vastliggen, zodat men een keuze kan maken."*

4 | *Wilt u per situatie aangeven in welke mate de overheid verantwoordelijk is voor het beschermen van burgers, of burgers zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid en gezondheid? (n=1.035)*



Bron: TNS NIPO, 2012

Ook op RiVerRaad 2 is er gesproken over de verantwoordelijkheden bij vrijwillige risico's en dan specifiek bij de Case Fietshelm en Case Vuurwerk.

Bij de case over de fietshelm zien we dat het volgens burgers geen goed idee is als de overheid de fietshelm voor volwassenen zou gaan verplichten. *"Verplichten roept te vaak weerstand en schijnveiligheid op."* Volgens burgers zou de overheid dan te ver gaan. *"Dit zou een verplichting zijn waarbij de overheid te betuttelend is."* Burgers vragen zich af waar het dan ophoudt met de veiligheidsmaatregelen. Burgers plaatsen fietsen in dezelfde categorie als voetballen en schaatsen en geven aan dat het niet wenselijk is als daar maatregelen voor worden getroffen. *"Op dezelfde manier kun je beredeneren dat schaatsen gevaarlijk is en dus niet meer toegestaan wordt of dat bergbeklimmen niet meer mag. Er zijn wel meer onveilige situaties, denk aan de speeltuin, voetballen, sleetje rijden."*

Burgers voelen meer voor een rol waarin de overheid verantwoordelijk is voor voorlichting en burgers wijst op risico's. Ze vinden dat de overheid hen moet voorzien van informatie zodat ze zelf een afgewogen keuze kunnen maken. Een burger zou veel voelen voor een centrale informatieplek, zoals een overheidssite. *"Een plek waar ik alle relevante informatie kan vinden betreffende gezondheid en veiligheid met links naar onderzoeken, gegevens, wettelijke bepalingen. Dit is ongetwijfeld allemaal beschikbaar, maar nergens gemakkelijk en centraal."* Ook zien sommige burgers het promoten van de fietshelm als een verantwoordelijkheid die de overheid kan pakken.

Ook bij het afsteken van vuurwerk vinden de meeste burgers het niet de verantwoordelijkheid van de overheid om vuurwerk voor particulieren te verbieden. Los van het feit dat burgers dit risico graag zelf willen dragen, denkt een aantal burgers dat een verbod averechts zal werken en dat het illegale handel alleen maar meer mogelijkheden biedt. Daarbij zijn diverse bedrijfstakken afhankelijk van vuurwerkverkoop, zoals fietsenmakers en tuincentra. Een paar mensen zien ook een praktisch probleem van een verbod. Volgens hen is een verbod niet te handhaven. Meerdere burgers geven aan dat als zij minister waren ze vuurwerk niet zouden verbieden, maar allerlei zaken eromheen goed zouden regelen. Onder andere illegaal vuurwerk aanpakken, maar ook strenge richtlijnen voor opslag en verkooppunten.

Voor de overheid zien burgers eerder een voorlichtingsrol. *"Voorlichting hoort bij de overheid en die mag heel hard en duidelijk zijn. Vuurwerk is prachtig, maar echt, echt, echt geen speelgoed. Vooral de consequenties van jouw daad bij anderen mag meer centraal staan in mijn ogen."* De overheid moet burgers wijzen op de gevaren van vuurwerk. De spotjes met vuurwerksslachtoffers, de financiële consequenties van anderen schade berokkenen en wijzen op de consequenties als je geen vingers of ogen meer hebt.

Meerdere burgers die tegen een vuurwerkverbod zijn, staan wel positief tegenover het centraal afsteken van vuurwerk. Dit idee droegen ze niet allemaal zelf aan, maar werd als idee ingebracht. Het centraal afsteken van vuurwerk interpreteren burgers als initiatieven van burgers om gezamenlijk, bijvoorbeeld met een buurt of straat, vuurwerk af te steken. De overheid zou dit volgens burgers kunnen stimuleren en aanmoedigen.

En dit beeld wordt bevestigd in een onderzoek uitgevoerd door TNS NIPO (mei 2012) in opdracht van BZK. Hieruit blijkt dat de helft van de Nederlanders positief is over het afsteken van vuurwerk en 49% er negatief over is over. Een beeld dat nagenoeg gelijk is gebleven met 2008, toen het onderzoek ook al is uitgevoerd. Uit dit onderzoek van 2012 blijkt dat men als alternatief best positief tegenover het centraal afsteken van vuurwerk staat.

2.4 Als het misgaat bij vrijwillige risico's, hoe moet de overheid zich dan opstellen?

Het is duidelijk dat burgers geen verbod willen bij vrijwillige risico's en vooral een voorlichtende en informerende rol voor de overheid zien. Op RiVerRaad 3 hebben we verkend wat burgers een acceptabele houding van de overheid vinden als het misgaat bij vrijwillige risico's. Hoe moet de overheid zich opstellen en wat moeten ze communiceren? Bij Case Fietshelm hebben we burgers voorgelegd dat het dragen van een fietshelm volgens de overheid een keuze is die burgers zelf moeten maken. Zij communiceert hier open en transparant over en vervolgens hebben we twee verschillende argumenten voor dit beleid bij burgers getoetst.

De eerste reactie die we aan burgers hebben voorgelegd, is: *"Mensen zijn prima in staat om zelf afwegingen te maken."* Burgers reageren hier over het algemeen positief op. *"Ik vind deze reactie volledig acceptabel."* En soms zelfs heel positief. *"Een overheid naar m'n hart."* Deze reactie van de overheid sluit ook aan op de argumenten die burgers zelf aanhalen om hun verzet tegen de helmplicht toe te lichten.

Een enkeling verbaast zich over deze uitspraak van de overheid. Vooral omdat hij het niet kan rijmen met de verplichting om veiligheidsgordels in de auto te dragen. Hier is volgens hem het eerdergenoemde argument 'dat mensen zelf afwegingen kunnen maken' van toepassing. In een andere discussie realiseert een aantal burgers zich ook dat het gek is dat de fietshelm niet verplicht is en de autogordel wel. Sommige burgers herinneren zich dat er destijds, bij de invoering van de autogordel, ook veel ophef was. Mensen vonden het toen ook onzin dat de overheid zich hiermee bemoeide. In dat licht vindt een aantal burgers dat de overheid de helmplicht moet invoeren. Over een tijdje weten we niet beter, volgens hen. Dit is slechts een minderheid van de burgers op deze community.

De tweede reactie van de overheid die we voorgelegd hebben, is: *"Helaas komen er in het leven af en toe tragische ongelukken zoals deze voor. De overheid kan simpelweg niet elk onheil vermijden en streeft daar ook niet naar. Daarom stellen we de helm niet verplicht."* Het merendeel van de burgers is het eens met deze reactie. Een aantal burgers stoort zich aan de toon van de reactie en vindt het te kort door de bocht, ondanks dat ze het wel eens zijn met de inhoud ervan. *"Oké, de overheid hoeft niet zo laconiek te reageren maar het is ieders eigen verantwoordelijkheid of die een helm opzet of niet."* *"De overheid zou een betere reactie kunnen geven, maar ik blijf bij m'n standpunt."*

Vragend naar een andere manier waarop de overheid zou kunnen reageren, stellen een paar burgers het volgende voor: *"Wij kiezen als overheid ervoor om, in het kader van milieu en gezondheid van onze burgers, de fiets te promoten. Dat betekent dat we de fietshelm niet verplicht stellen. Maar we wijzen onze burgers er wel op dat het dragen van een fietshelm ernstig letsel kan voorkomen. Wij vinden het dus een juiste keuze om een fietshelm te dragen."*

Uit de focusgroep leren we dat mensen verdeeld zijn over de vraag of mensen aan hun lot overgelaten mogen worden als het misgaat in de uiterwaarden. Sommigen vinden van wel, maar bewoners moeten dan wel op de hoogte zijn van de gevaren. Andere burgers vinden dat mensen niet aan hun lot overgelaten mogen worden. De beredenering die ze volgen, is dat als bewoners er mogen wonen, ze ook geholpen moeten worden mocht het misgaan. Anders moet de overheid het niet toestaan om in de uiterwaarden te wonen.

2.5 Hoe beleven burgers de ruimte die ze krijgen voor vrijwillige risico's?

In de verschillende communities hebben we gezien dat burgers het vooral belangrijk vinden om zelf te kunnen blijven beslissen over de risico's die ze nu ook al vrijwillig kunnen nemen. Maar ze zijn verder niet ontevreden over de vrijheid die ze nu hebben. Burgers hebben niet het gevoel dat er nu bepaalde risico's zijn waarover ze graag zelf willen beslissen die nu door de overheid aan banden worden gelegd, zo blijkt uit RiVerRaad 1. Burgers kunnen daar spontaan geen voorbeelden van noemen.

Aan de andere kant lijkt het er in eerste instantie ook niet op dat burgers het gevoel hebben dat de overheid burgers te vrij laat in het omgaan met risico's. Op RiVerRaad 1 hebben we burgers hiernaar gevraagd en ondanks dat het duidelijk was dat de discussie over fysieke veiligheid ging, werd de discussie in eerste instantie gedomineerd door financiële risico's. Burgers hebben het vooral over verschillende vormen van leningen (hypotheek, kopen op afbetaling, creditcard van winkels). Als we de financiële risico's echter afzetten tegen de fysieke risico's dan zien we dat mensen toch prioriteit geven aan de fysieke risico's, ondanks dat ze geen concrete voorbeelden kunnen noemen. Een keuze die burgers gevoelsmatig lijken te maken.

Zelf kunnen burgers geen voorbeelden noemen van vrijwillige risico's waarvan ze vinden dat deze eigenlijk niet vrijwillig genomen moeten kunnen worden. Als we later in de discussie een concreet voorbeeld voorleggen, namelijk hoogspanningsmasten, dan blijkt dit toch een vrijwillig risico te zijn, wat volgens sommige burgers niet vrijwillig zou moeten zijn. Meerdere burgers van RiVerRaad 1 snappen niet dat het in Nederland mogelijk is om bij hoogspanningsmasten te wonen en dat er nog geen beleid voor is. Ze vinden het de taak van de overheid om dit te verbieden. De overheid die huizen opkoopt, is volgens burgers duidelijk geen oplossing. Andere burgers vinden dat burgers wel de mogelijkheid moeten hebben om bij hoogspanningsmasten te wonen.

3 Onvrijwillig risico: beleving & verantwoordelijkheden

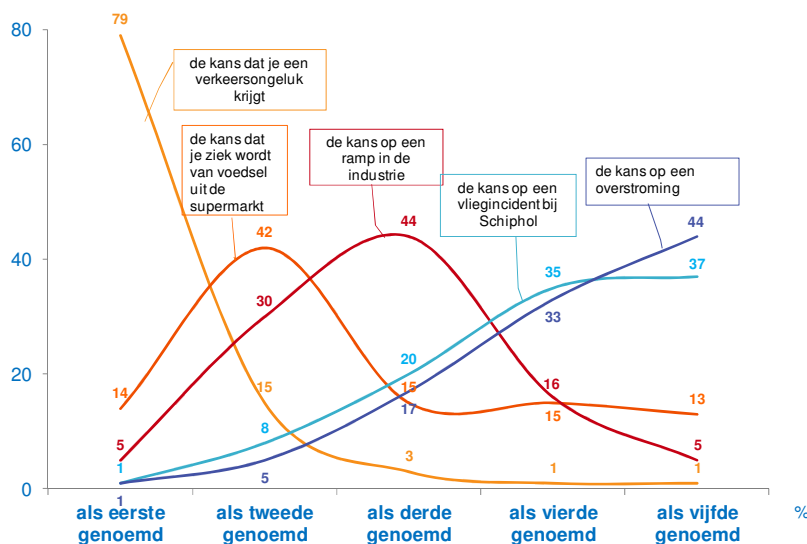
In dit derde hoofdstuk gaan we specifiek in op onvrijwillige risico's. Eerst bespreken we hoe burgers deze beleven en daarna gaan we verder in op de verantwoordelijkheid die verschillende partijen (overheid, bedrijfsleven en media) hebben. Ook hebben we verkend in hoeverre kosten volgens burgers een rol mogen spelen bij de keuze voor bepaalde veiligheidsmaatregelen. We beantwoorden hoever de overheid hierin moet gaan. Ten slotte beschrijven we ook in hoeverre burgers bereid zijn om meer verantwoordelijkheid te pakken bij onvrijwillige risico's en wat daarvoor nodig is.

3.1 Beleving onvrijwillige risico's

Onvrijwillige risico's zijn risico's waarbij burgers voor hun gevoel afhankelijk zijn van collectieve beslissingen, ze ervaren zelf geen beslissingsbevoegdheid. De risico's kunnen hen daarom zomaar overkomen, zonder dat ze er invloed op hebben. "Je bent overgeleverd aan de beslissing van een ander." Het betreft vaak een onbekend terrein waar burgers weinig vanaf weten, zo blijkt uit RiVerRaad 2.

In het online opinieonderzoek zijn onvrijwillige risico's geïntroduceerd als risico's die burgers overkomen, die zij niet vrijwillig aangaan. We hebben burgers vervolgens gevraagd een aantal mogelijke risico's op volgorde te zetten van de kans dat ze zich voordoen. Men denkt dat de kans op een verkeersongeluk het grootst is, gevolgd door ziek worden van voedsel uit de supermarkt en een ramp in de industrie. De kans op een vliegincident en een overstroming worden het laagst ingeschat.

5 | Welk risico is volgens u het grootst? (n=1.035)



Bron: TNS NIPO, 2013

3.2 De rol van de overheid

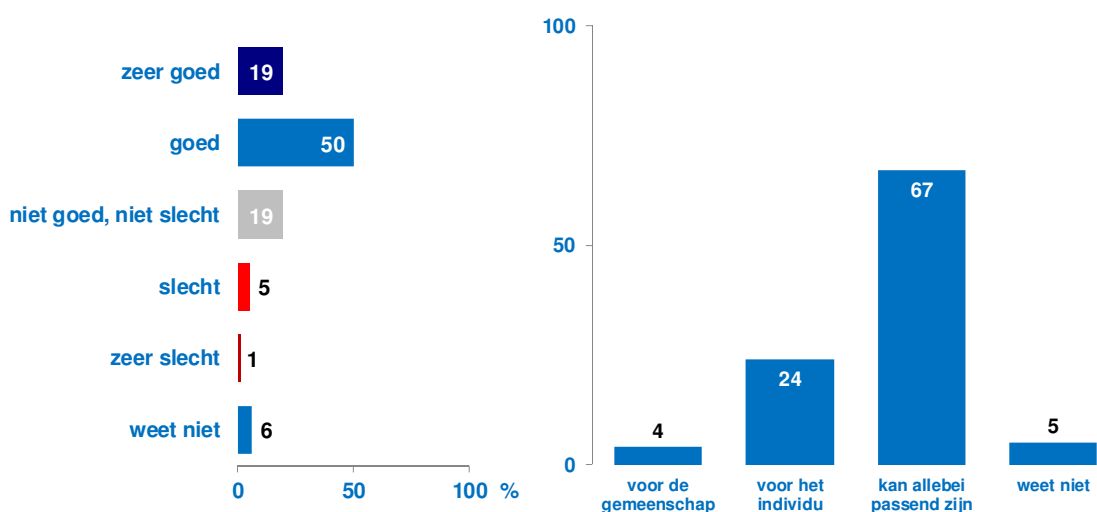
Een van de discussies over de rol van de overheid ging over de vraag of burgers het terecht vinden dat slachtoffers van verschillende soorten incidenten evenveel steun krijgen. Hier hebben we cases aan burgers voorgelegd waarin we uitgelegd hebben dat gelijke behandeling voor slachtoffers kan betekenen dat de aandacht en zorg minder wordt om zo de gelijkheid te creëren. In eerste instantie, en vooral vanuit principe, zijn burgers positief over de gelijke behandeling en zorg voor slachtoffers. Men voorziet echter in de praktijk wel een aantal barrières om dit realiseerbaar te maken. Burgers ervaren dat ongelukken vaak te veel van elkaar verschillen om 'over één kam te scheren'. Ook vindt men dat de overheid altijd rekening moet houden met schrijnende gevallen, zoals het jongetje dat als enige het vliegtuigongeluk in Tripoli overleefde. Daarbij geven burgers aan dat de overheid niet altijd degene moet zijn om slachtoffers tegemoet te komen. Vaak vinden burgers dat ook andere partijen, zoals een verzekering of een vliegtuigmaatschappij, deze rol op zich kan nemen. Maar compensatie kan wel degelijk een verantwoordelijkheid zijn van de overheid. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

Compensatie

Compensatie is iets dat burgers in bepaalde gevallen verwachten van de overheid bij onvrijwillige risico's. Soms worden nieuwe grootschalige projecten gerealiseerd die goed zijn voor het algemeen belang, maar mogelijk nadelige fysieke of materiële gevolgen hebben voor mensen in de directe omgeving. Burgers vinden het goed dat mensen in een dergelijk geval worden gecompenseerd voor nadeel dat zij ondervinden. Deze compensatie kan zowel individueel als aan de gemeenschap worden toegekend.

Als de verzekeringsmaatschappij niet uitkeert na een ramp moet de overheid burgers schadeloos stellen, daar is 69% van de ondervraagde burgers het mee eens.

6 | Wat vindt u ervan als mensen in zo'n geval worden gecompenseerd voor het nadeel dat zij ondervinden? (n=1.035) Welke vorm van compensatie vindt u het passendst? (n=1.035)



Bron: TNS NIPO, 2012

Een belangrijk punt dat burgers noemen in RiVerRaad 3 is dat het aanwijzen van de aansprakelijke niet altijd even duidelijk is. Bij de dijkdoorbraken bij Wilnis en Groningen (Ten Boer) is het voor burgers echter wel duidelijk dat de overheid verantwoordelijk kan worden gesteld voor de schade, als eigenaar van de dijken. Het gaat om een ongeval dat burgers niet gemakkelijk zelf op voorhand konden voorkomen. Als het echter gaat om waterschade door bijvoorbeeld een gebroken waterleiding, dan is het onterecht om verhaal te halen bij de overheid. De waterleiding is immers eigendom van de huiseigenaar of verhuurder. De verantwoordelijkheid voor het onderhoud daarvan ligt dus ook bij deze partijen en niet bij de overheid. Daarbij kan de burger zich gemakkelijk tegen deze schade verzekeren. In dit geval is het handelingsperspectief voor burgers duidelijker aanwezig dan bij Wilnis of Ten Boer. We zien in dit voorbeeld dat burgers een onderscheid maken tussen een vrijwillig risico (waterleiding) en een onvrijwillig risico (Wilnis, Ten Boer) en dat dit bepalend is of de overheid wel of niet slachtoffers tegemoet moet komen.

In de focusgroepen hebben we het voorbeeld ingebracht van de gasopslag bij Bergen-Alkmaar, waar het verantwoordelijke bedrijf de gemeente Alkmaar en belangengroepen gecompenseerd hebben door zich aansprakelijk te stellen en extra wegen aan te leggen. We merkten in de groepen dat mensen het lastig vinden om over deze compensatie na te denken. De meeste burgers vinden gasopslag op zichzelf een dusdanig slecht idee dat de compensatie door sommigen ook als geldverspilling wordt ervaren. *"Ik vind het geldverkwisting. Wat levert het op lange termijn? Er moet toch bezuinigd worden."* *"Ik vind het een belachelijk idee om hier zoveel geld aan uit te geven."* *"Ik vind dit helemaal niet kunnen."*

Burgers vinden het in principe meestal wel terecht dat men gecompenseerd wordt. *"Voor wat hoort wat is wel oké."* Hoewel het ook wel als omkoping wordt gezien. *"Je laat je dan gewoon omkopen."* Sommige burgers vermoeden wel dat men eerder een risico zal nemen als er een compensatie tegenover staat. Het is echter wel belangrijk om te weten wat het risico precies is, dat is een voorwaarde. *"Je moet er meer over weten, wil je het kunnen accepteren."* *"Je moet weten wat het risico is."*

Verder hebben burgers niet het gevoel dat ze een handelingsperspectief hebben. *"Keuzes heb je toch niet. Het komt er of het komt er niet, daar hebben wij als burgers niks over te zeggen."*

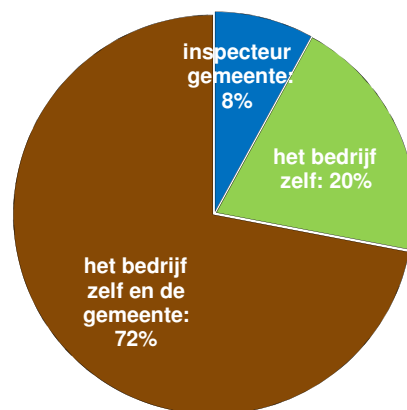
Controle en handhaving

Als het gaat om onvrijwillige risico's dan zijn controle en handhaving belangrijke taken voor de overheid, vinden burgers. Bij de onvrijwillige risico's die we op de communities hebben besproken, zijn vaak bedrijven betrokken die zich aan bepaalde regels moeten houden om incidenten te voorkomen. Het is de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat bedrijven zich daadwerkelijk aan deze regels houden.

Burgers zijn namelijk van mening dat we met de bestaande regelgeving vooralsnog een heel eind komen, maar dan moet deze ook worden nageleefd en is adequate handhaving belangrijk (bijv. zo nodig sluiting van een bedrijf dat zich niet aan essentiële regels houdt). Dit blijkt ook uit de poll op de RiVerRaad 1 waarin we burgers hebben gevraagd of ze het terecht vinden dat er vaak nieuwe regels worden ingevoerd na een incident: 60% (n=15) vindt dat niet terecht en vindt dat er vooral naar toezicht en handhaving moet worden gekeken. *"Bij regelgeving is het van belang dat regels gecontroleerd worden. Regels die toch niet gecontroleerd worden, zijn meestal zinloos."*

Ook uit het online opinieonderzoek blijkt dat een ruime meerderheid van de burgers vindt dat naast het bedrijf zelf de overheid verantwoordelijk is voor de controle van veiligheidsregels bij bedrijven.

7 | *Wie is volgens u verantwoordelijk voor de controle op het naleven van de veiligheidsvoorschriften bij een bedrijf? (n=1.035)*



Bron: TNS NIPO, 2012

Over de kwaliteit van de handhaving is men genuanceerd. Een meerderheid vindt dat dit soms goed en soms niet goed is. Het idee dat de handhaving niet goed is, is vooral ingegeven doordat je bij veel bedrijfsongelukken later hoort dat de controle en handhaving niet op orde waren. Een voorbeeld daarvan is het ongeluk bij Chemie-Pack waarover gediscussieerd is in RiVerRaad 1. Daar heeft de overheid volgens burgers tekortgeschoten. Bedrijven krijgen in de ogen van burgers te veel kansen. *"Als punt B niet in orde blijkt te zijn dan komt er na een aantal maanden een meneertje die nogmaals punt B controleert. Als vervolgens dat punt nog niet aan de eisen voldoet dan volgt er een waarschuwing. Als punt B niet in orde is dan heeft het bedrijf te zorgen dat het op orde komt! Desnoods met een bepaalde sanctie. Is punt B binnen vier weken niet op orde sluit dan het bedrijf."*

Uit het opinieonderzoek blijkt dat burgers (82%) denken dat bedrijven de veiligheidsvoorschriften beter zouden naleven wanneer zij zelf aansprakelijk zouden worden gesteld voor de gevolgen van ongelukken. Men is er echter geen voorstander van als de overheid dan geen toezicht meer zou houden. 63% vindt dit een slecht idee. Veel burgers vrezen dat bedrijven in dat geval toch minder alert zouden worden of uit kostenoverwegingen gemakkelijker met de regels om zouden gaan, waardoor de risico's worden vergroot. Ook wordt gesteld dat achteraf aansprakelijk stellen in de praktijk nog niet zo gemakkelijk is. Bedrijven laten zich failliet verklaren waardoor ze uiteindelijk niets kunnen vergoeden. Bovendien is het kwaad dan al geschied.

Informereren en voorlichting

Net als bij vrijwillige risico's (fietshelm en vuurwerk) zien burgers het als een taak van de overheid om hen te informeren over de aard en omvang van risico's. Op deze manier kunnen burgers zelf inschatten of ze een bepaald risico willen of kunnen lopen. Dit is in verschillende RiVerRaden aan bod gekomen.

Voorbeelden waar informeren een rol speelt, is bij voedselveiligheid, dit wordt deels als een onvrijwillig risico gezien. Meerdere burgers zien voeding als een complex gebied en daardoor hebben burgers het gevoel dat ze de expertise van de overheid nodig hebben. Ze hebben behoefte aan

informatie over producten en risico's om zelf verantwoordelijkheid te kunnen nemen. *"Eigen verantwoordelijkheid in de eigen keuken betekent ook meer voorlichting. Vroeger kon je eieren rauw eten en zo zijn er wel meer dingen die wel verteld worden, maar niet herhaald. Onveilige zaken worden snel vergeten."*

Tegelijkertijd beseffen sommige burgers dat de overheid hierbij in een lastige positie zit. Het bekendmaken van risico's brengt op zijn beurt ook risico's met zich mee. Het is mogelijk dat dan vanuit de samenleving het verwijt komt dat de overheid niets doet en zich verschuilt achter statistieken. Ook wordt de zin van het informeren door enkelen betwijfeld. Burgers kunnen wel geïnformeerd worden, maar de vraag is in hoeverre dit het gedrag en de keuzes die burgers maken, zal beïnvloeden.

Uit de discussie over het asbestvoorval in de gemeente Utrecht blijkt dat sommige burgers vinden dat als bewoners geïnformeerd worden over de gevaren van asbest en een advies krijgen over of ze moeten blijven of gaan, ze vervolgens zelf de keuze moeten kunnen maken. In het geval van Utrecht is de keuze voor bewoners gemaakt en moesten zij hun woning verlaten. *"Ik zou hier wel graag zelf over willen beslissen."* *"Je licht het gewoon toe en dan moet men zelf de keuze maken, hoe groot of klein dat risico dan ook is."* Omdat het over asbest ging, waar burgers weinig vanaf weten (zo zeggen ze zelf), vinden sommigen het wel belangrijk dat de overheid ook een advies geeft over wat te doen. *"Ik denk niet dat burgers gekwalificeerd zijn om hier een keuze in te maken."* Daarom vinden sommige burgers dat de gemeente juist heeft gehandeld door bewoners te evacueren. Het is voor de veiligheid van mensen. *"Ze konden ook niet inschatten hoe erg dat het was. Je kunt achteraf niet zeggen, ja maar ... Uit voorzorg iedereen evacueren. Het was niet bekend in welke mate het onveilig was. Veiligheid voor alles."*

Kosten-batenanalyse

De overheid moet goede afwegingen maken in de vorm van een kosten-batenanalyse en bekijken waar het meeste veiligheidsrendement wordt behaald. In RiVerRaad 2 halen burgers deze belangrijke rol voor de overheid aan bij Case Tunnelveiligheid en Case Hiv-bloedtest. De vraag bij zowel de tunnelcase als bij de hiv-bloedtestcase was of de overheid extra geld moest (blijven) uitgeven om iets dat al heel veilig is, nog veiliger te maken.

In het geval van tunnelveiligheid moet in de analyse de situatie van de tunnels vergeleken worden met de veiligheidssituaties op de rest van de weg. De kosten moeten in verhouding staan tot de noodzaak om het risico te beperken. De overheid moet onderzoeken waar er onveilige situaties zijn en daar naar rato in investeren. Deze analyse moet zich niet beperken tot de veiligheid op de weg, maar ook het spoor erbij betrekken. *"De overheid moet niet het beste jongetje van de klas willen zijn en dus proportioneel investeren."*

Ook bij Case Hiv-bloedtest vinden burgers dat er een kosten-batenanalyse moet worden gemaakt. Op basis van de informatie die we burgers gegeven hebben (kosten en wat het oplevert), vinden ze dat de overheid de extra DNA-test moet afschaffen en het geld moet besteden aan zorg waar het nodig is. Het bedrag dat de aanvullende test kost, staat volgens burgers niet in verhouding tot wat het oplevert. Burgers stellen dat als de aanvullende test de afgelopen vijf jaar geen extra geval van besmet bloed heeft opgeleverd, kan worden geconcludeerd dat de andere voorzorgsmaatregelen blijkbaar voldoende zijn. *"Statistisch zou er één extra geval per vijf jaar ontdekt worden. De werkelijkheid heeft aangetoond dat het getal nog lager ligt. Dat is voor mij voldoende reden om de extra test te laten vallen."* Mensen bedenken zich meteen wat er gedaan kan worden met het geld dat

de afschaffing van de extra test zal opleveren. "Het geld kan veel beter in andere zorg worden gestoken."

3.3 De rol van het bedrijfsleven

Aan regels houden die overheid heeft opgesteld

Er moeten regels zijn, volgens burgers, die ervoor zorgen dat bedrijven producten verkopen die veilig zijn voor consumenten. De overheid stelt deze regels op en ziet erop toe dat bedrijven zich eraan houden. Die regels zijn er niet voor niets en dienen de veiligheid in de omgeving. Toch merken we in de discussie op RiVerRaad 1 dat vooral de handhavers onderwerp van discussie waren, zoals al genoemd in de vorige paragraaf en dat er in eerste instantie minder naar de bedrijven wordt gekeken.

Transparant

Bedrijven moeten deugdelijke producten verkopen en daar informatie over geven. Burgers verwachten dat bedrijven eerlijk en open zijn over de risico's die ze veroorzaken met hun aanwezigheid of product. Dit blijkt uit RiVerRaad 1 en 2. Als bedrijven eerlijk en duidelijk informeren dan is het daarna aan de consument en omwonende wat hij of zij ermee doet.

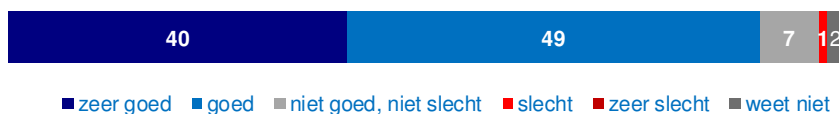
In het geval van vuurwerk en producten in een supermarkt stopt de verantwoordelijkheid van de verkoper zodra de consument de winkel uitloopt. Echter, het is de verantwoordelijkheid van een vuurwerkverkoper om aan de veiligheidseisen te voldoen. Ze moeten de juiste vergunningen hebben en geen illegaal vuurwerk verkopen. Ook mogen ze geen vuurwerk aan kinderen onder de 16 jaar verkopen. Het vuurwerk moet goed opgeslagen en verpakt worden. Productinformatie geven over het vuurwerk dat ze verkopen, behoort volgens meerdere burgers ook tot de verantwoordelijkheid van de verkoper. Het gaat hier vooral om praktische informatie. Burgers zijn duidelijk dat de verantwoordelijkheid van de verkoper hier ophoudt. "Een slijter is toch ook niet verantwoordelijk voor rellen of ongelukken onder invloed van alcohol." Het zou verkopers sieren om veiligheidsbrillen te propageren of zelf mee te geven bij een vuurwerkpakket. Burgers zien het echter niet als een verantwoordelijkheid.

Voorlichting

In het online opinieonderzoek zijn we een stap verder gegaan qua transparantie. Sommige grote ondernemingen geven rondleidingen aan burgers waarbij ze uitleg geven over risico's in het bedrijf en welke veiligheidsmaatregelen er genomen worden. We hebben burgers gevraagd wat ze hiervan vinden en een meerderheid is hier (zeer) positief over.

8 | Wat vindt u ervan als bedrijven zelf voorlichting geven aan omwonenden over de veiligheid en risico's van bepaalde projecten? (n=1.035)

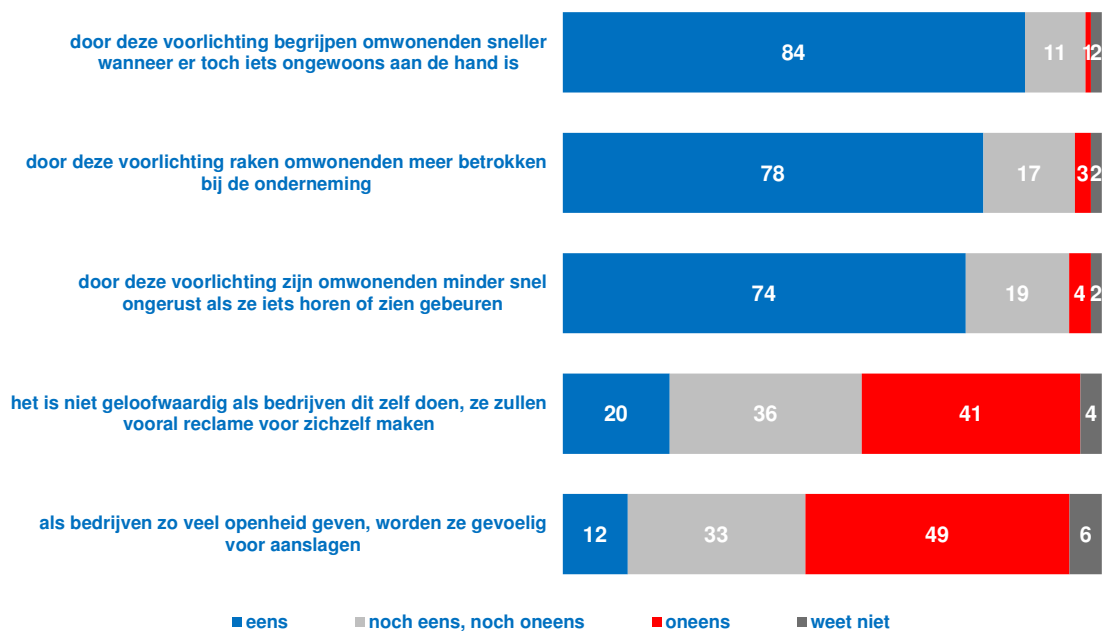
Wat vindt u ervan als bedrijven zelf voorlichting geven aan omwonenden over de veiligheid en risico's van bepaalde projecten?



Bron: TNS NIPO, 2012

Er zijn volgens burgers verschillende voordelen aan de rondleidingen. Men begrijpt hierdoor sneller als er iets ongewoons aan de hand is, het leidt tot een sterkere betrokkenheid van omwonenden en tot minder ongerustheid als men iets hoort of ziet gebeuren.

9 | Hieronder staat een aantal uitspraken over het geven van rondleidingen aan omwonenden door bedrijven. Kunt u aangeven in welke mate u het met deze uitspraken eens of oneens bent? (n=1.035)



Bron: TNS NIPO, 2013

Burgers uit de focusgroep zijn tevens positief over de initiatieven van bedrijven om rondleidingen te geven. Sommigen zouden hier ook gebruik van maken, hoewel anderen de informatie over het bedrijf liever schriftelijk ontvangen. Het bedrijf moet wel echt in de buurt liggen, anders zullen de meesten niet de moeite nemen om er naartoe te gaan.

De informatie die bedrijven geven, wordt door burgers vertrouwd. "Ik denk bedrijven die zo transparant zijn, dat moet wel dicht bij de waarheid liggen." "Prima, als je dan ineens bij zo'n bedrijf een enorme vlam ziet, dan weet je dan ook oh, dat is gepland, dat hoort zo." Maar niet iedereen vertrouwt bedrijven, ze hebben volgens sommige burgers toch een eigen belang. Ze zien in dit geval meer een rol voor de overheid. "Zo'n bedrijf heeft wel een commercieel belang en ik weet niet of zo'n bedrijf wel de waarheid zegt. Ik sta niet open voor al die informatie. Ik zou wel eerst iets willen horen van de overheid."

Verschillen tussen groepen

Ook als het gaat om controle en handhaving zien we sterke verschillen naar opleidingsniveau. Lager opgeleiden vinden vaker (26%) dat het bedrijf zelf verantwoordelijk is voor de controle op het naleven van de veiligheidsvoorschriften (hoger opgeleiden: 13%). Hoger opgeleiden vinden vaker dat dit een taak van zowel het bedrijf als de gemeente is (80%; lager opgeleiden: 63%).

Hoger opgeleiden zien ook meer in eigen voorlichting door bedrijven aan omwonenden over risico's van bepaalde projecten (92%) dan lager opgeleiden (86%). Minder vaak zien hoger opgeleiden het als gevaar dat bedrijven gevoelig worden voor aanslagen als ze openheid geven door de rondleidingen (hoger opgeleiden: 7%, lager opgeleiden: 18%).

3.4 De rol van media

Sommige burgers hebben een zeer uitgesproken mening over de verantwoordelijkheid van de media, zo blijkt uit verschillende RiVerRaden. Een aantal burgers is niet zo positief over de rol van die media. *"De aandacht voor scoops en een grote oplage bepalen steeds vaker het gedrag van media."* Burgers hebben het idee dat bepaalde feiten daarom nog wel eens worden aangedikt. Ze zien dat media steeds minder hun verantwoordelijkheid nemen als het gaat om het juist informeren van de burger. Ze hebben de neiging om te snel en te onzorgvuldig te informeren. Een aantal burgers wijt dit aan de druk waaronder media moeten werken. Mensen willen tegenwoordig graag snel geïnformeerd worden en zijn dat gewend. Meerdere burgers vinden dit niet juist omdat media vooral moeten berichten op basis van feiten. *"De media moeten meer een zakelijk standpunt innemen op basis van feiten en niet van alles zelf gaan uitzoeken met halve professoren of zogenaamde geleerden."*

Volgens een aantal burgers was de pers bij het Chemie-Packincident erop uit om er een vreselijke ramp van te maken. Volgens de berichten moesten er wel chemische stoffen zijn vrijgekomen die ook allemaal erg dodelijk waren voor iedereen in de directe omgeving. Een radioverslaggever zaaide onrust door te melden dat de hele Hoeksche Waard ontruimd moest worden. Deze berichtgeving wordt hen niet in dank afgenomen en getuigt van een gebrek aan besef wat de media teweegbrengen. *"Dat de media een grote verantwoordelijkheid dragen voor het vergroten van de verschillende crises, dat ze daarmee mensen bang maken en overbezorgd, schijnt niet belangrijk te zijn."*

Burgers vinden dat de media juist bij een (dreigende) ramp hun verantwoordelijkheid moeten nemen en zich goed bewust moeten zijn van de impact van hun boodschappen. Volgens hen moet het dan niet gaan om het behalen van hoge kijk- en luistercijfers, maar om het op een objectieve, transparante, begrijpelijke en zo volledig mogelijke manier informatie geven. Het kan volgens sommige burgers geen kwaad wanneer er na afloop een evaluatie plaatsvindt van de wijze waarop de media met een incident zijn omgegaan en welke verantwoordelijkheid ze hierbij wel of niet hebben genomen.

Toch hebben media ook zeker een positieve rol. Als het gaat om voedselveiligheid dan zien meerdere burgers een positieve rol voor media, omdat ze burgers informeren en waarschuwen over risico's. *"Ergens hebben we ze nodig. Zonder media worden we niet gewaarschuwd."* Een paar burgers stellen dat bepaalde zaken in de doofpot verdwijnen als media er niet over zouden berichten. Door media wordt er sneller actie ondernomen volgens hen, zoals bij de EHEC-bacterie. *"Door media kwam het onderzoek snel op gang en werd het gebied waar de bacterie vandaan kwam steeds kleiner."*

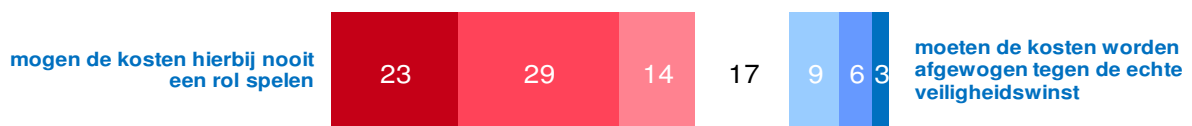
Ook bij de Case Vuurwerk komen duidelijk de verwachtingen van burgers ten aanzien van media naar voren. Een aantal burgers vindt dat journalisten feiten moeten weergeven, maar niet te veel details. Anderen zijn het daar niet mee eens en vinden dat een journalist juist zo veel mogelijk moet verslaan, dit ter waarschuwing voor jongeren en als preventie tegen experimenteren. "Ik zou als journalist van de mogelijkheid gebruikmaken om de mensen te waarschuwen voor de gevaren van (illegaal) vuurwerk door te laten zien wat er fout kan gaan." Sommigen vinden dat het een keuze kan zijn van een journalist om dat te doen, maar zien het niet als een verantwoordelijkheid. Zij vinden het vooral de verantwoordelijkheid van een journalist om achteraf de informatie te geven over wanneer en hoeveel ongelukken met vuurwerk zijn gebeurd.

3.5 Omgaan met de kosten bij onvrijwillige risico's

De mate waarin kosten een rol mogen spelen bij het bepalen van het beschermingsniveau bij onvrijwillige risico's blijkt een zeer gevoelig punt. Dit bleek uit de communities als het online opinieonderzoek. Wanneer burgers in het online opinieonderzoek gevraagd wordt of de kosten hierbij een rol mogen spelen, vindt een meerderheid van niet. Burgers bedoelen daarmee dat de kosten niet leidend mogen zijn bij de mate van bescherming die wordt gerealiseerd. Eerst moet dus worden bepaald welk veiligheidsniveau acceptabel is, daarna wat het kost.

10 | En als u in het algemeen kijkt naar de manier waarop de overheid moet omgaan met risico's waaraan burgers onvrijwillig worden blootgesteld, volgens welk principe moet de overheid zich dan opstellen? (n=1.035)

Als het om onvrijwillige risico's gaat...



Bron: TNS NIPO, 2012

Echter, wanneer dezelfde vraag wordt gesteld in de context van een incident (na een incident alleen nieuwe maatregelen nemen als deze de veiligheid echt vergroten en opwegen tegen de kosten), blijkt men dit wel een juiste werkwijze te vinden. Burgers willen vooral dat er niet te snel naar kosten wordt gekeken. Ze vinden dit een verkeerd vertrekpunt en zijn bang voor verkeerde keuzen. Dit wil echter niet zeggen dat kosten geen rol spelen. Kosten mogen een rol spelen, maar niet de doorslag geven.

Dit duidt erop dat de discussies over de kosten van veiligheid zeer zorgvuldig moeten worden gevoerd en niet de suggestie mag worden gewekt dat er met de veiligheid wordt gemarchandeerd. Twijfel hierover kan tot weerstand leiden tegen kosten-batenafwegingen.

De kosten van veiligheidsmaatregelen zijn overigens niet per definitie voor rekening van de overheid. Slechts een op de vijf Nederlanders vindt dat de overheid hier primair verantwoordelijk voor is. Degene aan wie veiligheidsregels worden opgelegd, wordt het vaakst als verantwoordelijke aangemerkt, een op de drie vindt het een gedeelde verantwoordelijkheid.

Ook uit de communities blijkt dat er volgens burgers grenzen zijn aan de kosten voor veiligheidsmaatregelen. Deze moeten in verhouding staan met de extra veiligheid die het oplevert. In RiVerRaad 1 constateren burgers dat het opkopen van huizen rond hoogspanningsmasten niet in verhouding staat tot de effecten van de straling (één ziek kind per twee jaar). Het geld kan volgens burgers effectiever worden ingezet, bijvoorbeeld in de vorm van kankerbestrijding.

Ook in RiVerRaad 2 schatten burgers bepaalde risico's laag in, zoals ongelukken in tunnels en hiv-besmet bloed bij bloeddonatie. Deze situaties vinden burgers veilig genoeg en extra maatregelen en de daarmee gemoeide kosten staan daarom niet in verhouding tot wat het oplevert. Burgers vinden het onnodig meer geld te investeren in de veiligheid van tunnels in Nederland, en denken daarbij niet dat de risico's hierdoor groter worden. Ook hier zien burgers betere bestemmingen voor het geld.

Verschillen tussen groepen bij kosten

Ook hier zien we vooral verschillen tussen mensen met verschillende opleidingsniveaus. Hoger opgeleiden vinden vaker dat een kosten-batenanalyse op zijn plaats is bij het bepalen van het gewenste veiligheidsniveau. Lager opgeleiden vinden juist vaker dat kosten nooit een rol mogen spelen. Dit patroon zien we ook terug wanneer we de verschillende voorbeelden van risico's voorleggen. Zo vindt bijvoorbeeld 78% van de lager opgeleiden dat kosten van dijkverhogingen bij overstromingen nooit een rol mogen spelen. Van de hoger opgeleiden vindt 58% dit.

Hoger opgeleiden vinden dan ook vaker dat de overheid, burgers en bedrijven de kosten van onvrijwillige risico's moeten delen (37%). Lager opgeleiden vinden vaker dat deze verantwoordelijkheid bij de overheid ligt (30%); zij maakt immers de voorschriften.

Tot slot vinden lager opgeleiden compensatie voor blootstelling aan onvrijwillige risico's minder vaak op zijn plaats (63%) dan hoger opgeleiden (73%).

3.6 Bereidheid om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Of juist minder?

Op RiVerRaad 3 hebben we verkend in hoeverre burgers meer verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen als de overheid hen daar op verschillende manieren bij ondersteunt. Bij Case Restaurantbezoek reageren burgers een stuk positiever dan bij Case Leefomgeving.

Restaurantbezoek

Bij Case Restaurantbezoek hebben we burgers gevraagd in hoeverre ze bereid zijn om een blik in de keuken te werpen en onhygiënische situaties te melden. Daarnaast hebben we gevraagd of burgers bereid zijn om meer verantwoordelijkheid te pakken bij restaurantbezoek als de overheid hen voorziet van informatie.

Burgers stellen zich over het algemeen zeer welwillend op om zelf verantwoordelijkheid te dragen ten aanzien van restaurantbezoek. Hierbij benadrukken ze wel dat ze enige informatie over hygiënische omstandigheden bij eetgelegenheden van de overheid nodig hebben om deze verantwoordelijkheid te nemen. *"Ik vind het heel goed dat mensen hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen ten opzichte van voedselveiligheid, als de overheid voldoende informatie aan de consument geeft."* Burgers vinden het echter te ver gaan om zelf (in welke mate dan ook) een kijkje in de keuken te nemen. Men geeft aan dat dit de taak van de overheid is. Niet alleen omdat dergelijke inspecties door experts uitgevoerd dienen te worden, maar ook omdat burgers niet voor deze inspecties de

verantwoordelijkheid *an sich* op zich willen nemen. Als burgers per toeval ervaren dat een eetgelegenheid de voedselveiligheidsregels niet goed naleeft, dan zijn burgers wel enigszins bereid om hiervan melding te doen bij de overheid. Voor veel burgers is het echter niet duidelijk waar men nu terecht kan met een dergelijke melding bij de overheid.

Ook uit de discussie over Case Voedselveiligheid kunnen we opmaken dat het een grijs gebied betreft waar burgers gemengde gevoelens bij hebben. In Case Voedselveiligheid ging het niet specifiek om restaurants, maar meer om producten in supermarkten. Burgers zijn deels bereid om meer verantwoordelijkheid te pakken, maar tevens terughoudend. Sommige burgers willen bijvoorbeeld zelf kunnen beslissen of ze producten over de houdbaarheidsdatum kopen of niet. Aan de andere kant geven burgers aan dat het een complex gebied is waar de rol van de overheid belangrijk is. *"De weg van ons voedsel is tegenwoordig dusdanig complex dat het voor een normale burger niet meer redelijk is om te veronderstellen dat die daar een risicoanalyse op los kan laten."* Volgens een aantal burgers ontbreekt het mensen vaak al aan de basiskennis over voedsel.

Leefomgeving

Bij Case Leefomgeving hebben we burgers een initiatief van de overheid voorgelegd waarin de burger middels een website geïnformeerd wordt over zijn leefomgeving. De vraag was of men op basis van deze informatie in staat en bereid is om meer eigen verantwoordelijkheid te pakken als het gaat om de eigen leefomgeving.

We zien hier dat burgers weinig handelingsperspectief ervaren om risico's in leefgebieden te kunnen vermijden. Een voorbeeld is het wonen in een gebied waar de overheid in de toekomst een snelweg gaat aanleggen, of informatieverschaffing over risico's die de overheid enkele jaren geleden niet openbaar heeft gemaakt (bijvoorbeeld asbest). Burgers vinden het in deze voorbeelden onterecht dat zij bij schade de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen. Zij waren op voorhand immers niet bekend met de risico's en hebben daardoor geen eerlijke kans gekregen om het risico te vermijden. Burgers spreken dan eerder van onvrijwillige risico's dan van vrijwillige risico's. In deze gevallen zou de overheid meer de verantwoordelijkheid moeten nemen door burgers in bescherming te nemen, handhavend op te treden en bij te staan bij schade.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat het voor burgers erg belangrijk is om bij een vrijwillig risico van tevoren in te kunnen schatten wat ze zelf kunnen doen om het risico te vermijden. Burgers moeten handelingsperspectief hebben om verantwoordelijkheid te nemen. Bij Case Leefomgeving hebben ze dat voor hun gevoel niet echt.

4 Werkwijze bij incidenten

In dit laatste hoofdstuk staan we stil bij de wijze waarop de overheid volgens burgers met incidenten moet omgaan.

Uit online opinieonderzoek blijkt dat burgers (60%) het acceptabel vinden als de overheid wacht met het geven van informatie tot deze informatie zeker is. In de periode tussen het incident en het geven van informatie is de rol van de overheid vooral gericht op het tonen van empathie met slachtoffers en nabestaanden.

Aan de burgers van het online opinieonderzoek hebben we een mogelijke werkwijze van de overheid bij incidenten voorgelegd (zie pagina 18). In eerste instantie vindt een meerderheid van de Nederlanders deze werkwijze duidelijk, aansprekend, geloofwaardig, uitvoerbaar en effectief.

Men vindt het goed dat:

- de overheid zich eerst op de betrokkenen richt en daarna pas op wat er kan of moet veranderen;
- de overheid pas informatie geeft als zeker is dat deze klopt;
- incidentenonderzoek de nadruk legt op het vermijden van herhaling in plaats van het zoeken naar schuldigen;
- leren van gemaakte fouten meer prioriteit krijgt dan het vinden van de schuldigen.

Men is verdeeld over de vraag of:

- een deel van de feiten al naar buiten mag worden gebracht als de informatie niet volledig is (waarbij men eerder heeft aangegeven dat de informatie wel moet kloppen).

Burgers zijn in ruime mate positief over de theoretische werkwijze van de overheid die we in RiVerRaad 3 aan burgers hebben voorgelegd, om na een ernstig ongeval eerst een onderzoek af te wachten alvorens in te gaan op de oorzaken en maatregelen. Deze werkwijze hebben we voorgelegd als een alternatief op de wijze waarop de overheid in werkelijkheid met het treinongeluk is omgegaan. Voor veel burgers kan de overheid pas na een dergelijk onderzoek de juiste beslissingen nemen en maatregelen treffen. *"Natuurlijk wil je zo snel mogelijk een gevaarlijke situatie te lijf gaan, maar dan moet je wel weten wat je te lijf gaat en niet in het wilde weg maatregelen gaan treffen."* Daarbij voorzien enkele burgers dat de overheid met onjuiste informatie naar buiten komt als een onderzoek nog gaande is. *"Ik vind het niet meer dan logisch dat er eerst onderzocht moet worden wat de oorzaak is van zo'n ongeluk alvorens men met een verklaring naar buiten komt. Speculeren heeft weinig zin en kan zelfs paniek zaaien."*

Over de tijdsspanne van een dergelijk onderzoek zijn de meningen op RiVerRaad 3 enigszins verdeeld. Sommige burgers geven spontaan aan dat een jaar hiervoor te lang is. Enkele maanden benoemt men in deze gevallen vaak als een acceptabele tijdsspanne. *"Een onderzoek dat een jaar loopt, is onacceptabel. Binnen twee maanden moet duidelijk zijn wat er gebeurd is en wat er eventueel verbeterd kan worden."* Een enkeling geeft juist aan dat de tijdsspanne van een onderzoek per situatie afhankelijk is. *"In sommige gevallen kan na twee maanden al een conclusie getrokken worden in dit onderzoek, of na één maand, soms duurt het makkelijk twee jaar en is het een gecompliceerd onderzoek waar men niet direct een antwoord voor het ongeluk kan vinden."* Uit de poll blijkt dat 22 van de 33 burgers 1 tot 2 maanden een redelijke tijdsspanne vinden voor een onderzoek naar de

oorzaken van een ongeluk. 8 burgers vinden 3 tot 4 maanden redelijk, 2 hebben begrip voor 5 tot 6 maanden en een enkeling vindt 6 maanden tot een jaar redelijk.

Een voorwaarde volgens burgers is wel dat de overheid van zich laat horen. *"De boodschap moet wel zijn 'we betreuren de gevolgen van het ongeluk in hoge mate en we zullen er als centrale overheid alles aan doen om op een zo kort mogelijke termijn de oorzaak te achterhalen en vervolgens passende maatregelen te overwegen'."*

Daarbij geven burgers aan dat de overheid in de tussentijd wel met een reactie moet komen om haar medeleven te uiten naar de slachtoffers en gewonden toe. Het uiten van medeleven vinden burgers een simpel, maar wel belangrijk gebaar. *"Een reactie kan niet uitblijven. Dat wil niet zeggen dat er meteen van alles over de oorzaken of schuldigen geroepen moet worden. Een reactie kan ook medeleven zijn richting slachtoffers en betrokkenen."* Van wie dit gebaar komt, hangt af van de ernst van de situatie. Burgers geven aan dat dit afhangt van de mate van impact van een ongeval. Zijn er veel slachtoffers en gewonden bij betrokken of komt bijvoorbeeld de veiligheid van de gehele samenleving in gevaar, dan is een reactie van de premier of koningin gepast. Gaat het om relatief kleinschalige ongevallen, dan is een reactie van de burgemeester voldoende. Het is echter niet de bedoeling dat de burgemeester bij elk ongeval van zich laat horen, het gaat duidelijk om de *relatief* kleinschalige ongevallen.

Burgers zien wel dat media vaak de overheid voor de voeten lopen als het gaat om niet voorbarig ingaan op oorzaken van een ongeval. Burgers ervaren dat de media al snel berichten over mogelijke oorzaken, zonder dat deze daadwerkelijk onderzocht zijn. Voor veel burgers gaat het dan eerder om speculaties dan om betrouwbare informatie. Burgers erkennen echter wel dat dit voor een groot deel komt doordat de samenleving te ongeduldig is om te wachten op juiste berichtgevingen. De behoefte onder burgers is groot om snel geïnformeerd te worden en media spelen hierop in.

Verschillen tussen groepen

De aanpak van een incident volgens het voorgelegde stappenplan (zie volgende pagina) wordt door hoger opgeleiden significant vaker duidelijk, aansprekend, geloofwaardig, uitvoerbaar en effectief gevonden dan door lager opgeleiden. Dit kan betekenen dat er bij lager opgeleiden meer uitleg over deze aanpak nodig is dan bij hoger opgeleiden.

Vervolgens is doorgevraagd op individuele elementen/factoren uit dit stappenplan. Ook hier zien we de opleidingsverschillen terug. Zo vinden meer hoger opgeleiden (89%) het goed dat de overheid zich eerst op betrokkenen richt en daarna pas op de samenleving (lager opgeleiden: 72%). Ook vinden hoger opgeleiden het vaker goed (77%) dat de overheid alleen nieuwe maatregelen neemt als deze de veiligheid echt vergroten en opwegen tegen de kosten (lager opgeleiden: 65%).

Hoger opgeleiden vinden vaker dat bij een incident:

- snelle berichtgeving moet komen waarbij nog niet alle feiten bekend zijn. Hoger opgeleiden (HO): 47%, lager opgeleiden (LO): 37%);
- eerst compassie getoond moet worden met betrokkenen en daarna pas gekeken moet worden naar nieuwe maatregelen (HO: 80%, LO: 64%);
- gekeken moet worden of het toezicht goed was (i.p.v. extra maatregelen nemen) (HO: 45%, LO: 31%);
- ervoor gezorgd moet worden dat betrokkenen leren van fouten (i.p.v. dat men op zoek moet naar schuldigen) (HO: 72%, LO: 57%);

- eerst onderzocht moet worden of er iets verbeterd kan worden en wat dat gaat kosten (HO: 47%, LO: 19%) i.p.v. direct maatregelen treffen (HO: 34%, LO: 53%).

Hoger opgeleiden zien ook meer in eigen voorlichting door bedrijven aan omwonenden over risico's van bepaalde projecten (92%) dan lager opgeleiden (86%). Minder vaak zien hoger opgeleiden het als gevaar dat bedrijven gevoelig worden voor aanslagen als ze openheid geven door de rondleidingen (hoger opgeleiden: 7%, lager opgeleiden: 18%).

11 | Voorgelegd stappenplan van de overheid

Stel dat er een incident (brand bij Moerdijk, treinbotsing bij Amsterdam, uitbraak Q-koorts) in Nederland plaatsvindt, dan zou de overheid als volgt kunnen optreden:

1. **brand blussen:** er wordt onmiddellijk gedaan wat nodig is
2. **compassie betrokkenen:** er is aandacht en compassie voor betrokkenen (die krijgen ook direct informatie)
3. **compassie samenleving:** er is aandacht voor onrust en vragen vanuit de samenleving
4. **informatie:** de overheid maakt zo snel mogelijk de feiten bekend over wat er gebeurd is, en vertelt ook wat er nog niet bekend is
5. **oorzaak:** binnen een paar dagen komt er een betrouwbaar eerste verslag hoe het incident waarschijnlijk heeft kunnen gebeuren
6. **onderzoek:** een analyse van de toedracht en eventuele fouten moet vooral dienen om te leren hoe het voortaan beter kan. De schuldvraag heeft alleen zin als er opzet of nalatigheid in het spel was
7. **eventueel maatregelen:** de overheid neemt de tijd om goed uit te zoeken of de bestaande veiligheidsvoorschriften en maatregelen genoeg zijn. Nieuwe voorschriften en maatregelen komen er alleen als ze de veiligheid aantoonbaar verhogen tegen een redelijke prijs

5 Tot slot

In het kader van het interdepartementale programma Risico's en Verantwoordelijkheden hebben we in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verkend hoe burgers aankijken tegen risico's en incidenten en wat ze naast zichzelf van andere partijen, zoals overheid, bedrijfsleven en media, verwachten. Met verschillende middelen en werkwijzen hebben we een langdurige dialoog gevoerd met burgers. Een dialoog waarin dilemma's centraal stonden. Moet de overheid snel of zorgvuldig reageren? Als het misgaat bij een risico is het dan eigen schuld of moet de overheid toch altijd als vangnet dienen? Ook de kosten lijken een dilemma; geld mag geen rol spelen of toch wel? Binnen deze dilemma's spelen zowel emotionele als rationele behoeften een belangrijke rol, maar burgers hebben over het algemeen een nuchtere houding, zoals uit deze rapportage blijkt. De nuchtere burger lijkt dus wel degelijk te bestaan.

Hieronder vindt u een overzicht van de verschillende rapporten en notities van de deelonderzoeken.

Community

- **Fase 1: verkenning van risico's en verantwoordelijkheden** *Bevindingen RiVerRaad burgercommunity* Elmara Bemer en Sibolt Mulder (feb 2012)
- **Fase 2: verdieping van risico's en verantwoordelijkheden** *Bevindingen tweede RiVerRaad burgercommunity* Elmara Bemer en Sibolt Mulder maart (2012)
- **Fase 3: oplossingsrichtingen en principes** *Bevindingen derde RiVerRaad burgercommunity* Elmara Bemer, Diane Fase en Sibolt Mulder (mei 2012)

Flitspeilingen

- **Verdeling van verantwoordelijkheden bij risico's** *Een eerste verkenning van de beleving van burgers* Dieter Verhue en Bart Koenen (nov 2011)
- **Verdeling van verantwoordelijkheden bij risico's** *Mate van Risico Regel Reflex bij burgers naar aanleiding van het zwembadincident in Tilburg* Dieter Verhue en Rogier van Kalmthout (nov 2011)
- **Verdeling van verantwoordelijkheden bij risico's** *Mate van Risico Regel Reflex bij burgers naar aanleiding van het onderzoek van de Consumentenbond naar besmette kipfilet* Dieter Verhue en Bart Koenen (feb 2012)

Online opinieonderzoek

- **Online opinieonderzoek** *Risico's en verantwoordelijkheden* Dieter Verhue en Rogier van Kalmhout (okt 2012)