

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 ingehuurd armenvoorzieners 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 gesecculariseerd.



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 gesecculariseerd. 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 denkpaauze in te lassen na substantiële problemen. Maar ik denk dat zo'n denkpaauze 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.