



# RiVer

Nummer 5 | december 2012

## Nieuwsbrief van het programma Risico's en verantwoordelijkheden

*RiVer werkt toe naar een kabinetsvisie op de rol van de (rijks)overheid in het omgaan met fysieke risico's, en daarnaast een set met goede praktijken voor bestuurders en (rijks)overheid bij het evenredig omgaan met risico's en incidenten. Dit interdepartementale programma loopt tot eind 2012 en wordt gecoördineerd vanuit BZK.*

### Voorwoord

Na twee jaar maken we de balans op van het programma Risico's en verantwoordelijkheden. Wat heeft het nu opgeleverd? We kunnen natuurlijk wijzen op de vele bijeenkomsten en inspirerende discussies die over dit onderwerp zijn gehouden. Daarnaast zijn er de vele Nederlandstalige en internationale publicaties, die vanuit het programma zijn geïnitieerd. Maar nog belangrijker vind ik dat partijen met elkaar meer inzicht hebben gekregen in het

risicolandschap. Wie zijn al die partijen? Politici, burgers, media, wetenschappers, deskundigen, bedrijven en ambtenaren. Om er maar enkele te noemen. Hoe verhouden die partijen zich tot elkaar? En hoe leidt het gedrag van de een tot een reactie van de ander? Vanuit het programma is ook onderzoek gedaan naar de meningen van burgers t.a.v. het omgaan met risico's. Burgers blijken veel nuchterder om te gaan met risico's dan door veel andere

betrokkenen gedacht. En dat is relevant omdat veel partijen op en bepaalde manier acteren vanuit de gedachte dat de burgers dat zo willen. Het programma Risico's en verantwoordelijkheden heeft daarmee een mooie basis gelegd voor allerlei initiatieven die nu gestart zijn. Op departementen, bij lokale overheden, bij media en in bijvoorbeeld het Europees parlement.



Auteur: Olav Welling, directeur OPR (BZK)/opdrachtgever

### Dit nummer

Nu we het programma R&V afronden, komt er ook een voorlopig einde aan deze nieuwsbrief. In dit nummer doen we verslag van onze activiteiten tussen september en november, zoals een drietal workshops, de afronding van het uitgebreide burgeronderzoek en de publicatie van twee lijvige bundels met

inzichten en dialogen. We beginnen met onze goed bezochte conferentie Dag van de Dilemma's en Oplossingen. Helemaal aan het eind is er een terugblik door Vijco Winter en een vooruitblik door Jan van Tol.

## Dag van de Dilemma's en Oplossingen 15 november



*Kristien Hemmerechts met panel over .....*

Als afsluiting van het programma Risico's en verantwoordelijkheden was er op 15 november een werkconferentie Dag van de Dilemma's en Oplossingen in het Museon. Er waren ruim honderd deelnemers van acht ministeries en ook vanuit adviesraden, universiteiten, provincies en gemeenten.

Het was een levendige dag met niet alleen veel inhoud maar ook veel plenaire discussie. De vitaliteit van het onderwerp werd benadrukt door de sterk uiteenlopende vormen, zoals een sterk bezet panel, de observaties door de Vlaamse auteur Kristien Hemmerechts, de filmpjes met goede voorbeelden, en de geïmproviseerde liedjes en tekeningen.

### Panelgesprek

Na een enthousiaste inleiding door opdrachtgever Olav Welling was er de paneldiscussie Cirkel van Februari. Deze begon met een filmfragment van anderhalf jaar geleden waarop Marjolijn Februari zich erover verwonderde dat politici, journalisten, burgers en overheid eigenlijk vooral naar elkaar doorverwijzen. Gespreksleider Eelco Koolhaas zorgde voor een gesprek met veel vaart en zelfs diverse goede voornemens. Enkele opvallende uitspraken:

- 'Er is een soort beeld alsof de overheid de ramp veroorzaakt. En we creëren dat beeld ook zelf.' (Annemarie Jorritsma, burgemeester Almere en voorzitter VNG)
- 'Ik zal ook volgend jaar proberen wat tegenwicht te bieden tegen de risico-regelreflex' (Tweede Kamerlid Pierre Heijnen)
- 'In schuld benoemen zijn burgers helemaal niet zo geïnteresseerd' (Vera Verdegaal, directeur Veiligheid NL)
- 'De grote schakel die wij missen in de journalistiek is de ambtenaar. Zij hebben juist de informatie die zo nuttig kan zijn om in de eerste uren de context te schetsen' (Joop Kraan, wvmd. chef Binnenland NOS Nieuws)
- 'Als goede ambtenaar hoor ik een integraal advies te geven aan mijn bestuurder en breder te kijken dan mijn eigen beleidsterrein' (Anita Wouters, ABD Topconsult)
- 'De wetenschapper moet vooral verklaren hoe incidenten kunnen ontstaan, aangeven hoe de causale relaties liggen en dat er niet één issue speelt' (Rob van der Heijden, decaan RUN)



*Dilemma's kunnen ook leuk zijn*

### Goede voorbeelden

Aan de hand van korte filmfragmenten kwamen enkele voorbeelden langs van goede bestuurlijke en ambtelijke praktijken: situaties waarin het gelukt is om grote druk op snelle en drastische veiligheidsmaatregelen te weerstaan:

- Eric Wiebes (wethouder Verkeer, Amsterdam) besprak het omgaan met advies om een metrotunnel te sluiten die nog niet voldeed aan de nieuwste veiligheidseisen.
- Jan Hendrik Dronkers (directeur-generaal Rijkswaterstaat) vertelde over drastische maatregelen die aangekondigd werden na een dodelijk ongeluk doordat vanaf een viaduct stenen waren gegooid.
- Pieter van Geel (voormalig staatssecretaris van VROM) vertelde hoe hij is omgegaan met de stilzwijgende overtreding van normen voor groepsrisico rond Schiphol vanwege woningbouw.
- Hans Galliard (burgemeester Son en Breugel) ging in op de manier waarop de gemeente daarover zou moeten communiceren over een groot chemisch opslagbedrijf.
- Joost Cox (gemeentesecretaris Alkmaar) stipte de grootscheepse plannen aan van een buitenlands bedrijf voor grootschalige opslag van aardgas onder Bergermeer.

De Vlaamse auteur Kristien Hemmerechts was 's morgens aanwezig als kritische observator. Ze verwondert zich over de Nederlandse

obsessie met protocollen, waarbij het gezonde verstand wel eens lijkt te verdwijnen. Ook verbaast het haar dat bestuurders zoveel moeite hebben om met emoties om te gaan. Tegelijk hoopt ze dat we niet alle regels en toezicht gaan afschaffen (die geruststelling konden we haar geven).

### Workshops

In zes workshops zijn de deelnemers nader ingegaan op bepaalde dilemma's en vooral ook op oplossingen. Ze werden door een teamcaptain op sleeptouw genomen door het Museon. Via de expositie zochten ze hun weg naar de ruimtes waar ze deel konden nemen aan drie van de zes workshops. Deze behandelden de volgende thema's:

- Sparren met de bestuurder. Hoe kan je een bestuurder helpen bij een proportionele reactie op een risico of incident? In een interactieve setting hadden de deelnemers gelegenheid om dit te bespreken met een burgemeester, namelijk Yvonne van Mastriigt (Hoogezand-Sappemeer) en Marco Out (Berger-Odoorn).
- Concern assessment. Hoe geef je vorm aan de empathische reactie na een incident, hoe ga je om met de eerste emoties van burgers zodanig dat er ruimte blijft voor een rationele afweging? Deze workshop werd gegeven door de internationaal vermaarde adviseur Donald Macrae. Naar aanleiding van de workshop heeft hij een tekst geschreven voor publicatie in de Journal of Risk Analysis.





workshopgroep in (Risicovolle) aantocht

- Handlingsperspectief. Uit burgeronderzoek blijkt dat de burger redelijk is en best risico's wil dragen, mits goed voorgelicht over aard en omvang van de risico's en over maatregelen die men zelf kan nemen. Hoe doe je dat en welke dilemma's kom je daarbij tegen? De workshop werd geleid door Willem Urlings, voormalig burgemeester van Son en Breugel.
- Verbreding moreel repertoire. Veel bestuurders en ambtenaren menen dat burgers geen risico's willen accepteren. Dus benadrukken ze vaak de veiligheid van de overheidsplannen, maar dat lokt precies uit waar men bang voor is: een risico-intolerante houding bij burgers. Met welke andere boodschappen zouden we dit repertoire kunnen uitbreiden? De masterclass werd gegeven door Michel van Eeten (TUD) en Liesbeth Noordegraaf-Eelens (EUR).
- Innovatie versus regulering. De workshop ging over de manier waarop de NS heeft gecommuniceerd toen er grote problemen waren met sneeuw. Ook kwamen voorbeelden langs van de spanning tussen innoverend vermogen en voorschriften en naleving daarvan. De workshop werd gegeven door Wijnand Veeneman en Hans de Bruijn (beiden TUD).
- Gemeentelijk vuurwerkbeleid rond Oud en Nieuw. Is het in stand houden van de huidige oud en nieuw viering, in het bijzonder het afsteken van vuurwerk, in redelijke verhouding tot de hinder, schade, veiligheidsproblemen en maatschappelijke overlast die dat veroorzaakt? De workshop werd geleid door Ira Helsloot (RUN).

#### Tot besluit

Na de workshops was er een plenaire discussie en een speech door Roos van Erp-Bruinsma, secretaris-generaal van BZK. Ze ontving de eerste exemplaren van de twee bundels met inzichten en dialogen uit het programma R&V. Deelnemers deden in de zaal en de workshops vele opvallende uitspraken, waarvan dit er slechts enkele zijn:

- Het is goed als ambtenaren nee durven zeggen tegen leidinggevendenden bij 'verkeerde' besluiten of beleidsvoornemens.
- Ambtenaren mogen zich ook verantwoordelijk voelen voor de BV Nederland.
- Fact-based-policy is mooi streven, maar een illusie om in praktijk te realiseren
- Soms kun je als overheid het beste even niets doen, geef andere spelers kans hun rol te pakken.
- Het kan goed zijn om niet meteen allerlei maatregelen te nemen. Maar we moeten ook leren om bestuurlijk te troosten, empathie te tonen. Vergelijk het met een huwelijk waarin men zegt: lieve schat, ik hoef geen oplossing, ik wil het gewoon kunnen zeggen tegen je.

Een conferentiebundel met alle presentaties en discussies zal in februari beschikbaar zijn op onze website via de link [www.risicoregelflex.nl](http://www.risicoregelflex.nl)

Auteur: Jan van Tol

Samensteller: Roxanne van den Berg



*Een waterval aan gedeelde informatie in het lab*



*Jan van Tol overhandigt de Dialogenbundel en Perspectievenbundel aan SG Roos van Erp*

# Bijeenkomst juridische experts

Op 3 september 2012 werd een bijeenkomst voor juridische experts georganiseerd door het ministerie van BZK met de Academie voor Wetgeving. Centraal stond de vraag of de veelal bestuurlijk ingegeven wens om snel en actief in te grijpen, opweegt tegen de juridische gevolgen van de resulterende wet- en regelgeving, inspecties of onverplicht verstrekte tegemoetkomingen. Het onderwerp sloot aan bij een aanbeveling van de WRR om onverplichte tegemoetkomingen te verminderen. De deelnemers/inleiders waren o.a. directeurs JZ van vijf ministeries, vijf hoogleraren en een advocaat.

## Harmoniseren van de aanpak van uitvoeringsregelingen

Flip Buurmeijer (voormalig Kamerlid en voorzitter Stichting Uitvoeringsorganisatie Personenschade Vuurwerkkramp) ging in op de uitvoering en de praktische consequenties van de besluitvorming van schaderegelingen. In het geval van Enschede heeft grote politieke aandacht voor compensatie geleid tot een personenschaderegeling.

Een van zijn aanbevelingen voor toekomstige regelingen is om alleen duidelijk meetbare schade op te nemen (dus niet psychisch letsel). In de eerste plaats is echter een gedegen hulpverlening nodig waar informatieverstrekking - persoonlijke aandacht - en sociaalpsychische hulp integraal onderdeel van zijn.

## Structureren van onverplicht verstrekte tegemoetkomingen?

Michiel Tjepkema (universitair docent staats- en bestuursrecht RUL) stelt dat de overheid geregeld onverplichte tegemoetkomingen doet en geeft daar diverse voorbeelden van. Dit heeft het gevaar van ongelijkheid en willekeur, nog los van de onnodige uitgave. Om enig houvast te ontwikkelen in dit op zichzelf brede terrein stelt hij voor om onverplichte tegemoetkomingen te verdelen in drie categorieën:

- gebeurtenissen die vallen onder de Wet tegemoetkoming schade bij rampen, dus ernstige bedreiging of beschadiging van lijf en leden van vele personen, het milieu of grote materiële belangen
- coulancebetalingen, gericht op het individu (vermogensschade, schade door ongemak)
- onverplichte nadeelcompensaties aan burgers die schade hebben van een rechtmatige overheidshandeling.

## Coulant reageren of niet?

Leo Damen (emeritus hoogleraar bestuursrecht RUG) stelt dat het onbekend is waarom in het ene geval de overheid de schade moet vergoeden omdat zij aansprakelijk is, in andere gevallen de overheid er zelf voor kiest om de burger tegemoet te komen zonder dat zij daar rechtens toe verplicht is en in weer andere gevallen de pech bij de burgers wordt gelaten. Van alle drie de situaties geeft hij voorbeelden.

## Discussie

Enkele opmerkingen uit de discussie:

- Is het niet eerst nodig dat er duidelijkheid komt over de vraag wanneer de overheid civielrechtelijk aansprakelijk is en wanneer niet? Dan kan beter worden beoordeeld of een compensatie onverplicht is en kan de overheid bepalen of zij aansprakelijkheid al dan niet wil erkennen. Dit zou ook procedures kunnen versnellen.
- Er is heel veel te winnen met communicatie met de slachtoffers en het erkennen van hun gevoelens. Maar juristen willen vaak geen sorry zeggen, omdat ze bang zijn dat ze daarmee aansprakelijkheid erkennen en schadevergoeding te moeten betalen. Wat nodig is is om erkenning en schadevergoeding uit elkaar te trekken. Uiteindelijk gaat het allemaal om solidariteit. Dat kan financieel zijn, maar het kan ook om empathie gaan.
- De overheid kan ook bepalen om bepaalde schade niet te vergoeden als daarvoor geen aansprakelijkheidsgrondslag bestaat. Dat is misschien hard, maar geeft op de lange duur wel een bruikbaar toetsingskader in plaats van nu aansprakelijkheidsregels oprekken en precedentwerking scheppen voor toekomstige gevallen.

Het volledige verslag is opgenomen in de Dialogenbundel.

Auteur: Jan van Tol



## Interdepartementale workshop Morele argumenten en veiligheid

In de Academie voor Wetgeving vond op 12 september de interdepartementale workshop Morele argumenten en Veiligheid plaats. Aanleiding van deze bijeenkomst was dat Michel van Eeten en andere wetenschappers en publicisten in opdracht van het programma Risico's en Verantwoordelijkheden een essay hadden uitgebracht getiteld 'Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien'. Het essay is inmiddels opgenomen in de Perspectievenbundel.

### De boodschap van het essay

De veronderstelling dat burgers geen enkel risico willen aanvaarden lokt een tragische paradox uit: wanneer de overheid steeds de veiligheid van haar plannen benadrukt, richt het maatschappelijke verzet zich juist op die claims van veiligheid. Een onderwerp waarvan veiligheid een van de vele aspecten is wordt dan al snel een veiligheidskwestie.

Burgers zijn echter gevoelig voor morele argumenten, en ze gebruiken zelf bovendien een breed moreel repertoire om risico's te accepteren in het licht van andere waarden dan veiligheid. Bijvoorbeeld vrijheid, rechtvaardigheid, moed of wederkerigheid. Aan de hand van deze inzichten kan een nieuw bestuurlijk repertoire voor risicoacceptatie worden ontwikkeld.

Voor de deelnemers aan de workshop sprongen vooral de volgende elementen eruit.

### Rol van emoties

Normaal gesproken ligt de focus in ons werk sterk op feiten, en blijven andere onderdelen die ten grondslag liggen aan een moreel oordeel (zoals waarden en intuïtie) buiten beschouwing. Dit essay is verfrissend omdat het ruimte biedt aan de emotionele kant naast de ratio.

### Luisteren

Het lijkt wel eens te ontbreken aan de oprechte wens of het vermogen om te luisteren. Kennelijk vraagt de overheid niet op het moment dat het ertoe doet, waarom de burger zo reageert. Is dat een bestuurlijke kramp, of geen afstand kunnen nemen? Zonder doorvragen versmalt het debat en ligt escalatie op de loer.

### De mythe van de neutrale overheid

Het essay raakt een minstens zo grote andere mythe, "de neutrale overheid". Je mag als overheid geen morele argumenten gebruiken, want je moet neutraal zijn, dus alleen cijfertjes. Dat is natuurlijk schijn, want je gebruikt altijd waarden, cijfers op zichzelf zeggende. De weging achter de cijfers vertellen, de afweging transparant maken, gebeurt te weinig. Waarschijnlijk is dat een gevolg van de aanname van bestuurders dat waardediscussies de overheid te kwetsbaar maken omdat je je dan op gelijk niveau met de burger en de maatschappij begeeft. Bestuurders bekennen ook niet graag kleur.

### Toepasbaarheid

- De morele dimensies van een dossier worden vaak niet onderzocht, daar gunnen we ons de tijd niet voor.
- De vraag is waarom de overheid ervoor kiest om zich tot de feiten te beperken. Vaak is dat de meest comfortabele positie, je kunt expertise mobiliseren en daarmee een autoriteitspositie verwerven. Een waardendebat maakt je als overheid nevenschikkelijk aan een burger, en dat is niet comfortabel.
- De overheid zou niet bang hoeven zijn voor kwetsbaarheid in het morele debat. De expertisepositie van de overheid neemt af, doordat burgers steeds meer toegang tot feiten via het internet hebben. Daarom is het wenselijk dat de overheid het morele frame gaat omarmen.

Het volledige verslag van deze workshop is opgenomen in de Dialogenbundel.

*Auteur: Vijco Winter/ Samensteller: Roxanne van den Berg*

### Twee bundels

De resultaten van twee jaar activiteiten vanuit het programma zijn nu na te lezen in twee bundels. De ene is Dialogen risico's en verantwoordelijkheden. Zestien bijeenkomsten met partijen in het risicolandschap. Daarin staan weergaven van gesprekken bij de NOS en onder meer met lokale bestuurders, Kamerleden, wetenschappers en juristen. Ook de presentaties en gesprekken tijdens enkele grotere conferenties zijn opgenomen. Al met al een rijke bron voor een beter begrip van de patronen van overreactie op risico's, gezien vanuit verschillende professies.

De tweede bundel heet Perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden. Deze bevat nieuwe inzichten die uit ons tweejarige programma naar voren zijn gekomen. Bijvoorbeeld over de aard en omvang van disproportionele veiligheidsmaatregelen en over de vermeende risicoaversie bij burgers. Heel interessant is ook het stuk over de morele argumenten die burgers gebruiken om risico's te accepteren, wat bestuurders de ruimte biedt om een breder gesprek met burgers te beginnen dan over veiligheid alleen.

Beide bundels staan op de website die u vindt via de volgende link:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/verantwoord-omgaan-met-risicos>

## Interdepartementale workshop Verschillen in risicobeleid

Op 15 oktober vond de interdepartementale workshop *Verschillen in risicobeleid* plaats in de Academie voor de Wetgeving. In opdracht van het programma R&V heeft Tanja Gellweiler een onderzoek gedaan naar verschillen in risicobeleid tussen en binnen departementen van de rijksoverheid. Het essay is inmiddels opgenomen in de *Perspectievenbundel*, inclusief enkele aanpassingen naar aanleiding van de workshop.

### Kern van het onderzoek

Een vergelijking van diverse beleidsterreinen laat zien dat verschillen in benaderingswijze, context en kaders leiden tot het verschillend waarderen van risico's per beleidsterrein. Niet alle verschillen zijn verklaarbaar en sommige lijken simpelweg historisch zo gegroeid te zijn. Daardoor wordt voor sommige risico's een 'risk based' benadering gehanteerd en voor andere een 'hazard' benadering (gebaseerd op worst case scenario's) die eerder leidt tot kostbare maatregelen. Dit hoofdstuk geeft aanknopingspunten om na te gaan waarom de risicobenadering is zoals die is en of een andere benadering wellicht voordelen oplevert.

### Nadere blik op de verschillen

Ieder departement gaat op zijn eigen manier met risicobeleid om, er is wel een aantal assen daarin te onderscheiden:

- Hazard versus Risk
- Internationaal/Nationaal versus Regionaal/Lokaal
- Overheid verantwoordelijk versus bedrijf/burger verantwoordelijk

Bij een hazardbenadering ligt de nadruk op het effect, de potentiële schade; de kans dat het effect zich voordoet is van minder belang. Bij een riskbenadering kijk je naar het effect en naar de kans dat het effect zich voordoet, waar ingewikkelde berekeningen op losgelaten worden. Beide vormen zijn in absolute zin niet in de beleidspraktijk te vinden, er is eerder sprake van een as waarop ergens tussen beide uitersten een positie gekozen wordt voor een bepaald beleidsterrein.

Naast deze drie assen zijn er nog meer factoren van invloed op het risicobeleid van departementen. Bijvoorbeeld of een risico zeker of onzeker is, of een risico vrijwillig of onvrijwillig wordt gelopen. Verder staat continuïteit in het beleid voorop en stellen departementen hun werkwijze eigenlijk niet ter sprake. Het doet een beetje denken aan de slagzin van de Rabobank: 'dat is wat we deden en wat we altijd zullen blijven doen'.

### Enkele opmerkingen tijdens de workshop

Ter afronding zijn aan de deelnemers twee vragen gesteld: welk inzicht heeft deze workshop opgeleverd en wat wil je graag boven water houden van wat je hier gehoord hebt?

Een selectie van de reacties:

- Is het noodzakelijk om bij gelijke risico's op een gelijke manier reageren? De ethische dimensie aan discussie toevoegen is goed. Maar ook gelijksoortige risico's blijken bij nadere analyse toch heel verschillend te zijn.
- Een sterke minister is goud waard! Maar elke minister moet hard trekken om een keer 'Nee' te zeggen.
- Meer afweging op financieel-economische gronden, bijvoorbeeld een maatschappelijke kosten-batenanalyse, zou goed zijn. Die geeft niet het hele antwoord maar vormt wel de rationele basis onder een politiek besluit.

Het volledige verslag van deze workshop is opgenomen in de *Dialogenbundel*.

*Auteur: Vijco Winter/ Samensteller: Roxanne van den Berg*



## De Nederlandse burger nader verkend: nuchter mits geïnformeerd

De dialoog met en tussen burgers in het kader van het programma Risico's en Verantwoordelijkheden is afgerond. De RiverRaad, het online discussieplatform waar burgers hun mening gaven en met elkaar in gesprek gingen over diverse onderwerpen, is opgeheven. De rapportages van de flitspeilingen, focusgroepen en webenquêtes zijn klaar.

Een jaar lang is burgers om hun mening gevraagd, in de groep aan tafel en online of individueel via een enquête. Het ging daarbij over zaken als: wanneer is er sprake van een incident, waar ligt voor burgers de grens tussen een vrijwillig en een onvrijwillig risico en hoe ziet men de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger, overheid en bedrijfsleven bij een incident en wat zijn daarbij de gewenste reacties.

Het resultaat van dit uitgebreide opinieonderzoek is opgetekend in het artikel 'De Nederlandse burger verkend; nuchter mits geïnformeerd' uit de bundel 'Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden'.

De belangrijkste conclusie is dat de meeste burgers een nuchtere en rationele basishouding aannemen tegenover de risico's die men loopt. Wel vinden Nederlanders het lastig om te benoemen welke rol ze zelf hebben (of kunnen oppakken) als het gaat om eigen verantwoordelijkheid. Of en hoe een risico wordt ervaren hangt mede af van de kennis die men hierover heeft; heeft men toegang tot alle relevante informatie dan wil men zelf de afweging maken 'om het risico te lopen'. De overheid is verantwoordelijk voor het verstrekken van deze informatie.

Maar is hiermee de dialoog ook echt afgerond? Nee, dit is slechts een verkennend onderzoek geweest waarbij we zicht hebben gekregen op de mening van burgers over de omgang met risico's en incidenten.

De echte dialoog moet nog beginnen. Met de kennis en inzichten die we het afgelopen jaar hebben opgedaan bij het programma Risico's en Verantwoordelijkheden.

*Auteur: Anke Stapels*

## Column

### Dag vol Dilemma's

Ja, dat was weer een dag vol dilemma's. Moet ik de geplande quiz waar zoveel werk in zit, nu wel of niet uitvoeren? Ik heb er niet genoeg tijd meer voor. Ik doe het niet, op hoop van zegen. De topschrijver Christien wil niet op afroep ingezet worden. Toch vind ik dat zij al snel even de bühne op moet. Ik vraag haar toch, op afroep, ook al reageert ze vast even afwijzend. Moet ik nu in de middag alle workshops bezoeken, om daar goed verslag van te doen? Of moet ik samen met gitarist Feico de tijd gebruiken om een spetterend slot

voor te bereiden? Ik kies voor het laatste. Moet ik aan het einde nu eerst Jan van Tol aan het woord laten? Of toch meteen maar baas Roos? Ik vraag haar meteen, ook al klopt de volgorde dan niet helemaal. Ja, het leven van een dagvoorzitter is niet makkelijk. Elke beslissing zit vol risico's.

*Auteur: Eelco Koolhaas  
(Ministerie van Verhalen),  
dagvoorzitter*



# ROB advies

Half november bracht de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) een advies uit, getiteld Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding. Het advies was gevraagd door de minister van BZK en kijkt naar risico's en verantwoordelijkheden in politiek-bestuurlijk perspectief: hoe kunnen bestuurders betrouwbaar besturen wanneer zij geconfronteerd worden met risico's en incidenten? De ROB wil hiermee bijdragen aan de toegezegde kabinetsvisie, bestuurders en politici bij (de)centrale overheden een handelingsperspectief bieden over hoe om te gaan met risico's en incidenten, waardoor het vertrouwen van burgers in de overheid verder kan groeien.

De ROB stelt dat veiligheid weliswaar een kerntaak van de overheid is, maar zeker geen taak van de overheid alleen. Betrouwbare overheidsbesluitvorming over risico's en incidenten begint met het publiek delen van de werkelijkheid waarin de overheid één van de actoren in het risicolandschap is, maar niet de allesbeslissende. Betrouwbare besluitvorming vergt daarmee het durven loslaten van de gevoelde unieke overheidsverantwoordelijkheid voor risicobeheersing en daarmee van overheidsinterventies wanneer aangenomen kan worden dat andere actoren risico's zelfstandig kunnen beheersen.

Ook benadrukt de ROB dat er meer aandacht nodig is voor de aanvaardbaarheid van risico's. Door een vergelijkende risico-analyse kan goed worden bepaald en gecommuniceerd welke risico's de overheid anderen kan opleggen. Hierbij hoort altijd het morele argument van de overheidsbesluitvorming: het gaat om het maatschappelijk belang! Zichtbaar moet zijn welke afwegingen zijn gemaakt en waarom, welke prioriteiten worden gehandhaafd, welke risico's aanvaardbaar worden geacht. Risicoaanvaarding is ook loslaten, minder een cultuur van beheersen, meer ruimte voor eigen initiatief en verantwoordelijkheid. Kortom: meer vertrouwen in burgers.

Bij de openbare presentatie op 12 november sprak Jaap Uijenbroek, directeur-generaal OBR (BZK) een kort dankwoord uit namens de minister met als hoofdboodschap: dit onderwerp is niet één-twee-drie weg, integendeel, langdurige aandacht nodig om de vele spelers bewust te maken van hun bijdrage in het geheel en daarmee toe te werken naar een meer geobjectiveerde manier van omgaan met risico's en daarbij de zelfredzaamheid van de burger meer centraal te stellen.

*Auteur: Jan van Tol*

## Terugblik

Nu het programma tot een afronding komt, is het goed om even terug te blikken naar de afgelopen twee jaar. Of moet ik zeggen drie jaar? Als startpunt kan je namelijk het verkennende project onder Vernieuwing Rijksdienst zien, dat heeft geleid tot de Dag van het Risico (mei 2010). Sindsdien hebben we niet stil gezeten.

Het programma is van meet af aan opgezet als 'bouwen van onderop', met veel gesprekken met partijen uit het risicolandschap. Achttien bijeenkomsten hebben we georganiseerd, waarin in totaal een kleine 500 deelnemers aan hebben deelgenomen. Het grootste smaldeel werd gevormd door beleidsmedewerkers en managers van de zes betrokken departementen (V&J, IenM, EZ, VWS, SZW en BZK), daarnaast zijn ook bestuurders, politici, toezichthouders, journalisten en juristen gesproken. We mochten ons ook verheugen in de warme belangstelling van vier achtereenvolgende ministers van BZK. En in juni 2012 hadden we een uitgelezen internationaal gezelschap bijeengebracht om ervaringen uit onder andere Groot-Brittannië en Duitsland te delen. De uitkomsten van alle dialogen zijn samengebracht in de Dialogenbundel.

Tegelijkertijd hebben we, in samenwerking met wetenschappers, inzichten verworven op onontgonnen terreinen. Bijvoorbeeld hoe risico-avers is de burger nu werkelijk? Wat is de aard en omvang en omvang van de problematiek? We hebben deze inzichten gebundeld in de Perspectievenbundel, en deze is breed binnen de rijksoverheid en daarbuiten verspreid. We zijn eerlijk gezegd wel trots op die twee bundels.

*Auteur: Vijco Winter*

# Tot besluit

Aan het einde van een meerjarig programma is het goed om er nog even met een andere blik naar te kijken.

## Aanpak en opbrengst

Het verschijnsel waar we mee bezig zijn geweest is in wezen een oude bekende. Aspecten ervan zijn in de afgelopen 10 jaar omschreven als incidentalisme, medialogica, zorgcultuur en gulzige overheid. Onze benadering ging over het verbinden van risicobeleid, verdeling van verantwoordelijkheid en reacties op incidenten.

Daarbij hebben we veel geluisterd naar de beweegredenen van de voornaamste actoren en die ook aan elkaar verbonden. We hebben geprobeerd een neutrale en niet-beoordelende invalshoek te kiezen, waardoor de gesprekspartners zich uitgenodigd voelden om hun opvattingen en ervaringen te delen. Zo hoorden we interessante dingen van journalisten en politici over het bestuur, van bestuurders over ambtenaren en van burgers over journalisten en de overheid.

De dialogen met al deze externe actoren en met vele collega's bij zes ministeries hebben gezorgd dat het onderwerp breed onder de aandacht is gekomen. Tegelijk heeft dat ons beter inzicht gegeven in de mechanismen die tot overreactie kunnen leiden, en in allerlei situaties waarin de dilemma's zich aandienen.

Daarnaast hebben onze eigen navorsingen geleid tot meer inzicht in bijvoorbeeld de feitelijke aard en omvang van de problematiek. En hoewel vaak aan burgers wordt toegeschreven dat ze geen enkel risico accepteren en dat ze na een incident drastische maatregelen eisen, we weten nu beter dat daar weinig van klopt. Een en ander is na te lezen in de Dialogenbundel en de Perspectievenbundel. Ik denk dat het programma goede resultaten heeft opgeleverd. Dat is te danken aan de honderden mensen die hebben meegedaan aan dialogen en conferenties, en aan de mensen in de River groep en de Meedenkgroep en de zeven master studenten die zijn afgestudeerd op dit onderwerp. En zonder een gemotiveerd en enthousiast programmteam had het allemaal nooit gekund. Er kwam op de afsluitende conferentie een mooi compliment over de avontuurlijke aanpak die we hebben gevolgd, maar daarvoor heb je wel een opdrachtgever nodig die het aandurft om daar ruimte voor te geven.

## En nu?

Ik ben hoopvol dat er iets gedaan wordt met de inzichten die we hebben ontwikkeld. Het kan bijvoorbeeld nuttig zijn om een aantal inzichten door te vertalen in handvatten voor ambtenaren en voor bestuurders.

Gezien de brede weerklank lijkt het bijna vanzelfsprekend dat er hoe dan ook iets mee gedaan wordt. Het kan al effectief zijn als een bestuurder, politicus, journalist of ambtenaar zich af en toe realiseert dat risico's en incidenten snel kunnen leiden tot tunnelvisie. En dat toch altijd de mogelijkheid bestaat om zaken in een breder verband te zien, om ruimte te geven aan emotie zonder onmogelijke beloften en dat veel burgers waardering hebben voor bestuurders met gezond verstand.

Ik noem tot slot enkele voorbeelden waaruit blijkt dat het onderwerp ook leeft in politieke en wetenschappelijke kringen buiten onze directe invloedssfeer.

- Raadsleden in een van onze Zuid-Hollandse steden gaven in een besloten overleg te kennen om breder te willen kijken naar veiligheidsmaatregelen die het bestuur voorstelt. Ze denken dan aan vragen als: hoeveel veiligheid levert de maatregel eigenlijk op, en hoeveel veiligheid kunnen we met dat geld realiseren voor onze inwoners wanneer we het op een ander gebied inzetten?
- Zulke vragen kwamen ook aan de orde in de Eerste Kamer tijdens het overleg van de commissie voor infrastructuur, milieu en ruimtelijke ordening op 13 november. Eerste Kamerleden vroegen de regering hoe realistisch het gehanteerde perspectief is om elk kenbaar risico uit te sluiten, en hoe te hoge verwachtingen voorkomen worden. Andere leden vroegen naar de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen, of er wel goed met burgers was gecommuniceerd en hoe het voorgestelde risicobeleid zich verhield met het beleid op andere terreinen.
- Proportionaliteit was eveneens een rode draad in het rapport van de commissie-Jansen (4 december) over de bestuurlijke reactie op de vondst van asbest in Utrechtse flats afgelopen zomer.
- In het Europees Parlement werd op 5 september de Working Group on risk-based policy-making ingesteld. Politici zeggen zelf dat ze wel goed de impact van een mogelijke gebeurtenis kunnen bepalen, maar dat ze risico's eigenlijk niet goed begrijpen. Ze neigen daardoor tot instinctief handelen, waarbij ze bang zijn om het verkeerd te doen. Risicobeoordeling is daarom nodig als objectief richtsnoer bij de politieke vraag of er nieuwe of uitgebreide regels moeten komen. De Brusselse werkgroep is van plan om in Den Haag een politieke paneldiscussie over dit onderwerp te organiseren in januari.
- Half december werd in San Francisco een key note speech over het programma R&V uitgesproken op de meerdaagse conferentie van de Society for Risk Analysis. Oorspronkelijk was dg Jaap Uijlenbroek hiervoor uitgenodigd, maar aangezien hij verhinderd was is Jan Willem Weck (inspecteur-generaal Gezondheidszorg) in zijn plaats gegaan. Er waren zo'n 800 deelnemers en het verhaal is erg goed gevallen.
- De komende drie jaar wordt er vergelijkend internationaal onderzoek gedaan naar de factoren die het gebruik van risicogebaseerd beleid bevorderen of belemmeren. Dit 'HowSafe' project wordt gefinancierd door de Nederlands Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en zusterorganisaties in Frankrijk, Duitsland en het VK.

Ik wens u veel wijsheid toe bij het omgaan met risico's en incidenten.

*Auteur: Jan van Tol*

## Team Risico's en verantwoordelijkheden (R&V)

### *Opdrachtgever*

Olav Welling (Directeur Organisatie- en  
Personeelsbeleid Rijk)

### *Het Team R&V*

Jan van Tol (programmaleider),  
Jacqueline Conemans (projectleider Goede praktijken),  
prof. Ira Helsloot (RUN, projectleider Inzichtlijn),  
Annemiek Mul (projectleider Dialogen),  
Vijco Winter (secretaris),  
Roxanne van der Berg (communicatie),  
Anke Stapels (projectleider Burgeronderzoek),

### *en verder*

Andries Oldenkamp (nVWA),  
Marjolijn Verschuren (I&M),  
Hadewych van Kempen (V&J),  
Henk Stijntjes (V&J),  
Tanja Gellweiler (BZK),  
prof. Michel van Eeten (TU Delft),  
Arjen Schmidt (Crisislab),

### Voor informatie of vragen:

E: roxanne.berg@minbzk.nl

T: (070) 426 70 31

### Zie ook onze website

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/verantwoord-omgaan-met-risicos>

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties

Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

December 2012 | B-16687