

SAMENVATTENDE ANALYSE: BELEMMERENDE OVERTUIGINGEN EN EEN HALF DOZIJN OPLOSSINGSRICHTINGEN

Jan van Tol

Uit: 'Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex' (Boom Lemma, Den Haag 2011)

1. Het probleem van de risico-regelreflex

Na tien eigenzinnige essays en speeches over de risico-regelreflex is het tijd voor een synthese: waarover zijn de auteurs het eens, waarover niet en tot welke inzichten brengt ons dit per saldo? In deze slotbeschouwing zijn ook de inzichten verwerkt die naar boven zijn gekomen tijdens de conferentie 'Dag van het Risico' op 19 mei 2010 en andere bijeenkomsten. Het geheel is geordend langs een aantal rode draden die door het vele materiaal heen schemeren. Zo komen enkele onuitgesproken maar krachtige overtuigingen in beeld die ons gevangen houden in de risico-regelreflex (par. 3). Hoewel er van afgeronde aanbevelingen nog geen sprake is, tekenen zich toch al enkele oplossingsrichtingen af. Deze zijn vooral gericht aan de overheid (zie par. 4).

Wat is het probleem ook al weer?

Langzamerhand is er in de samenleving een standaard overreactie op risico's en incidenten ontstaan. Margo Trappenburg introduceert hiervoor het beeldende begrip risico-regelreflex. De houding die de overheid aanneemt tegenover risico's en incidenten kan zelfs neurotisch worden genoemd, zo betoogt Alex Brenninkmeijer.

Het fenomeen van de risico-regelreflex is voor veel mensen herkenbaar, vooral in de professionele binnenkring van ambtenaren en bestuurders en ook wel bij wetenschappers en ondernemers. Dit mechanisme leidt tot overregulering en onevenredig verdeelde aandacht voor risico's. De negatieve gevolgen en effecten daarvan zijn volgens de auteurs:

- onnodige directe kosten voor de samenleving;
- inefficiënte overheidsinzet (tijd, aandacht en middelen van bestuur, beleid, uitvoering en toezicht);
- onnodige inperking van handelingsvrijheid of privacy van burgers;
- belemmering voor technologische innovatie in het bedrijfsleven en daarmee beperking van welvaarts-groei;
- afbreuk aan het imago van overheid en bestuur door onrealistische verwachtingen.

De risico-regelreflex is waarneembaar op tal van terreinen van fysieke veiligheid (safety): van transport en brand tot arbeidsomstandigheden en milieu, en ook in bijvoorbeeld de gezondheidszorg. Op terreinen van openbare orde en veiligheid (security) lijkt dit mechanisme op een vergelijkbare manier te werken.

Is het probleem een probleem?

De veelheid aan negatieve gevolgen en effecten wekt de indruk dat we hier te maken hebben met een veelbesproken probleem. Toch staat de risico-regelreflex bij de meeste burgers niet hoog op de lijst van maatschappelijk problemen. Een voor de hand liggende oorzaak is dat burgers niet vaak rechtstreeks worden geconfronteerd met de nadelen. Bovendien – of misschien daardoor – is er vanuit de media en politiek weinig belangstelling voor het feitelijke prijskaartje dat kan hangen aan een overreactie op risico's en incidenten.

Daar komt nog wat bij. Zelfs als de nadelen bekend waren, dan nog zouden veel mensen vinden dat we maar wat over moeten hebben voor onze veiligheid. Daarmee komt een merkwaardigheid naar voren in het debat over risico's, namelijk de neiging om situaties te

simplificeren naar een keuze tussen veilig en onveilig – terwijl het in onze huidige samenleving meestal gaat om restrisiko's, oftewel risico's die resteren na het nemen van afgewogen voorzorgsmaatregelen. Zeker haastige maatregelen leveren in de praktijk vaak weinig extra veiligheid. Er zijn veel voorbeelden van dergelijke overreacties die hebben geleid tot één of meer van de genoemde nadelen. Een aantal daarvan is verzameld in deze bundel, in het deel met praktijkgevallen, dat ook voorbeelden geeft van een vooral symbolische overreactie en voorbeelden van een evenwichtige reactie.

De risico-regelreflex is geen uniek Nederlands verschijnsel. Een sprekend voorbeeld speelde zich enkele jaren geleden af in Engeland. Na een groot treinongeluk zei de Minister for Transport tijdens een BBC-interview op de plaats van het ongeluk, dat veiligheid de hoogste prioriteit had en dat de kosten daarbij geen beletsel mochten zijn. Die uitspraak leidde tot 5 miljard pond aan uitgaven met een spectaculair ongunstige verhouding tussen kosten en baten.¹

De risico-regelreflex is te zien in veel ontwikkelde landen en heeft inmiddels de aandacht van overheden in diverse Europese en Angelsaksische landen en van internationale organisaties zoals de OESO, de Wereldbank Groep en de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).

2. De oorsprong van de risico-regelreflex: angstige burgers?

Wie is er eigenlijk aanstichter van de risico-regelreflex? Binnen het bestuur en de overheid is de opvatting wijdverbreid dat burgers steeds mondiger en verwender zijn geworden. Dat ze steeds hogere eisen stellen aan behoud en zo mogelijk vergroting van de welvaart en veiligheid, en dat dit vervolgens een stem krijgt in de media en de politiek. Vanuit dit perspectief zijn de burgers zelf de voornaamste oorzaak van de risico-regelreflex. Meerdere auteurs in deze bundel vinden echter dat de overheid te weinig begrip heeft voor burgers, dus dat lijkt een goed startpunt voor het nadenken over de oorsprong van de risico-regelreflex.

Verwend of terecht bezorgd?

In historisch en internationaal perspectief is Nederland zeer welvarend en veilig. Dat neemt niet weg dat onderwerpen die ook maar enigszins met veiligheid te maken hebben vaak aanleiding geven tot bezorgdheid of onrust.

Een aantal van de essayisten deelt dat perspectief niet. Burgers zijn niet verwend. Ze zijn terecht bezorgd, want in drie essentiële kanten van het leven wordt hun context bedreigd: de economie, de gezondheid en het milieu (zie de bijdrage van Brenninkmeijer). En mensen hebben niet alleen te maken met de hoogtechnologische risico's van bijvoorbeeld de opslag van nucleair materiaal, maar ook met sociaal complexe terreinen zoals de jeugdzorg (volgens Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens).

Wat is er mis mee dat de samenleving steeds gevoeliger wordt voor risico's, want dat mag je een teken van beschaving noemen. Waarom accepteren we eigenlijk nog de jaarlijkse 700 verkeersdoden (zie de bijdragen van Swierstra & Tonkens en Trappenburg)?

Niet bereid om verantwoordelijkheid te nemen?

¹ Een van die investeringen, het Train Protection and Warning System, is onderzocht door prof. Andrew Evans. TPWS, een systeem om treinen automatisch af te remmen die te snel of door rood sein rijden, werd eind jaren negentig ontwikkeld en versneld ingevoerd na het ongeluk in kwestie (Ladbroke Grove, 31 doden). Het systeem kostte 510 miljoen pond en zou naar verwachting twee levens per jaar sparen. Evans laat zien dat 90% van dit veiligheidsrendement had kunnen worden behaald met slechts een derde van de uitgaven. Zie verder A.W. Evans (2005), 'Railway risks, safety values and safety costs'. *Transport, part of the Proceedings of the Institution of Civil Engineers*, 158(TR1), pp. 3-9.

Een veelgehoorde opvatting is dat burgers niet verantwoordelijk willen zijn voor de gevolgen van risico's die hen omringen of die ze zelf opzoeken. Ook daar gaan meerdere auteurs tegenin.

Volgens Swierstra en Tonkens moeten burgers juist in toenemende mate hun eigen welzijn, gezondheid, zorg en sociale zekerheid regelen. Ze werden aangespoord om keuzen te maken die de overheid of anderen eerder voor hen maakten: een zorgverzekering, een levensloopregeling, een pensioen op maat, enzovoort. Marc Chavannes wijst erop dat de overheid zich enerzijds steeds meer is gaan gedragen als producent van diensten, van veiligheid en in ruimere zin van een bestaan zonder al te grote zorgen. Dat heeft een passief type burgerschap met zich meegebracht. Anderzijds dringt de overheid – onder het mom van veiligheid – aan burgers gedrag op dat als gewenst wordt beschouwd (Herman van Gunsteren)². Brenninkmeijer spreekt van een neiging om burgers in morele termen te veroordelen.

Trappenburg stelt dat de meeste burgers helemaal niet automatisch de overheid de schuld geven als er iets misgaat. Bij onder meer gezondheidsproblemen zijn mensen juist steeds meer geneigd de schuld bij zichzelf te zoeken. De burger wil dus best eigen verantwoordelijkheid dragen, maar niet als de overheid daar allerlei mitsen en maren aan verbindt. Het is trouwens in een moderne samenleving niet bij voorbaat duidelijk wat wiens verantwoordelijkheid zou zijn. De overheid weet dat zelf ook niet zo precies en heeft een ambivalente houding jegens verantwoordelijkheden, zo stellen Swierstra & Tonkens en Trappenburg. Op sommige terreinen neemt de overheid een heel actieve rol ten aanzien van de veiligheid, maar op andere juist niet. Hoe moeten burgers (en bedrijven) dan weten waar ze aan toe zijn? Deze auteurs vinden het dus onjuist om simpelweg van de burger te eisen dat die zijn 'eigen verantwoordelijkheid' aanvaardt.

Perceptie en acceptatie

Hoe ervaren mensen risico's? Brenninkmeijer haalt uitgebreid het werk van Paul Slovic aan. De perceptie van gevaren wordt beïnvloed door allerlei vertekeningen als gevolg van de manier waarop het brein functioneert. Zo bestaat de veronderstelling dat een zojuist gebeurd ongeluk de kans vergroot dat zoiets nog eens zal gebeuren (in werkelijkheid is het tegenovergestelde waarschijnlijker). En bij de analyse van een ongeluk is er de neiging om eenzijdig te leunen op een bepaald element in die analyse, vaak op basis van een eerste indruk. Verder zijn er grote verschillen in risicotaxatie die herleidbaar zijn tot leeftijd, ras, geslacht, politieke overtuiging en vertrouwen. Acceptatie van een risico hangt sterk samen met het vrijwillige karakter: mensen voelen zich niet onveilig als ze meedoen aan riskante sporten of door ongezonde gewoonten zoals te veel drinken of roken. De gevoelsmatige veiligheid wordt verder beïnvloed door de zichtbaarheid van het risico en door de beeldvorming over de ernst van de gevolgen.

3. Onderliggende belemmerende overtuigingen

De risico-regelreflex is een diepgeworteld mechanisme. Meerdere auteurs constateren dat politiek, bureaucratie en media maar moeilijk weerstand kunnen bieden tegen hypes rond incidenten, de bijbehorende roep om daadkracht en de daaropvolgende politieke reacties.

Volgens Swierstra en Tonkens legt de huidige centrale rol voor veiligheid een eenzijdige nadruk op negatieve doelen en risico's. De afgelopen decennia heeft het geloof dat alles beter wordt plaatsgemaakt voor een angstig verhaal, waarin we vooral bedreigd worden. Mobilisatie van angstgevoelens is het dominante politieke discours geworden waarvan alle politieke actoren zich bedienen. Met als standaardoplossing keihard optreden en keiharde

² Ministerie van BZK, *Conferentierapport Dag van het Risico*, 2010, p. 46.

garanties. Na decennia van dit ‘medicijn’ is het moeilijk risicoacceptatie als ‘verkoopbare’ politiek te zien.

Deze houding tegenover veiligheid wordt geschraagd en verder ingekleurd door een aantal belemmerende overtuigingen, waarvan er enkele zijn benoemd door de auteurs en andere pas bij nadere beschouwing naar boven komen. Juist door hun impliciete karakter hebben deze overtuigingen een sterke maatschappelijke invloed. Een invloed die niet beperkt blijft tot burgers, maar zich ook uitstrekt over het denken en handelen van professionals binnen de overheid, de wetenschap, de politiek en de media. Deze overtuigingen zijn de onzichtbare motor onder een aantal stereotiepe gedragspatronen, die opgevat kunnen worden als symptomen van de risico-regelreflex.

Belemmerende overtuiging 1: Ieder ongeluk had voorkomen kunnen worden

Een gangbare opvatting is dat een ongeluk altijd voorkomen had kunnen worden, dus als het toch gebeurt is dat iemands schuld. De moderne politieke theorie verlangt ernaar de wereld te bevrijden van willekeurige krachten, en zo worden we voortdurend verleid om tegenslag te interpreteren als nalatigheid van een ander.³ Chavannes noemt dat een maakbaarheidsfictie.

De overtuiging dat ieder ongeluk voorkomen had kunnen worden brengt een aantal voorspelbare symptomen met zich mee.

De schuldige moet worden gevonden

Na een ongeluk luidt de standaard journalistieke en politieke vraag aan het bestuur, nog voordat bekend is wat er feitelijk is voorgevallen: wie is de schuldige? Deze vraag lijkt logisch, want de analyse achteraf van een incident wekt (in de media) de illusie dat het te voorspellen was geweest en te voorkomen – zo stelt bijvoorbeeld Brenninkmeijer in deze bundel. Michel van Eeten gaat hier nog verder: elke vorm van leed kan als vermijdbaar worden voorgesteld. Onderzoekscommissies doen dat in de praktijk ook vaak.

Iedereen dekt zich bij voorbaat in

Aangezien een ongeluk zal leiden tot een zoektocht naar de schuldige, is het vanzelfsprekend dat men zich op voorhand gaat indekken tegen eventuele verwijten. Donald Macrae stelt in zijn bijdrage dat dit geldt voor beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders. Het geldt ook voor de organisaties die normen en technische standaarden bepalen. Experts en adviseurs doen er nog een schepje bovenop en zo ontstaat een eindeloze rij aan voorschriften en protocollen. Macrae wijst erop dat dit indekgedrag kan leiden tot grote kosten en onduidelijke verantwoordelijkheid, niet zelden aangevuld met het perverse effect van een feitelijk lagere veiligheid voor burgers. Nederlandse voorbeelden zijn te vinden in de jeugdzorg (zie de bijdrage van Brenninkmeijer), kinderopvang (Chavannes) en tunnelveiligheid (Ira Helsloot).

Belemmerende overtuiging 2: We hoeven risico's niet te accepteren

Het klassieke risicobeleid is gebaseerd op het accepteren van een kleine maar berekenbare kans op een bekend soort ongeval. Steeds vaker wordt er in Europa en in Nederland echter uitgegaan van het voorzorgbeginsel. Dit komt erop neer dat de overheid (en andere risicoproducenten) verantwoordelijk worden gehouden om nieuwe en onbekende risico's in te dammen. Risicobeleid wordt zo meer en meer een sociale opgave, want elke activiteit kan mogelijk een nog onbekend risico met zich meebrengen. Hierdoor wordt de overheid niet alleen verantwoordelijk voor de aantoonbare mate van veiligheid, maar steeds meer ook

³ Aldus Susan Mendus, zie essay Michel van Eeten.

voor de mate waarin burgers zich veilig voelen. Dat is een moeilijk te realiseren opgave, zo onderkent Ernst Hirsch Ballin in zijn voorwoord in deze bundel. Simon Webb stelt in dat verband: 'The precautionary principle is so dangerous, unless you have unlimited money.'⁴

De overtuiging dat risico's niet geaccepteerd hoeven te worden staat in verband met verschijnselen zoals de volgende.

Bestuurders belijden het recht op een risicoloos bestaan

Volgens Chavannes durven veel politiek verantwoordelijken niet te zeggen dat bepaalde risico's acceptabel zijn. Scoren in de media met een flinke beleidsreactie levert veel meer politieke vliegpunten op dan mensen na een overstroming in een uiterwaard herinneren aan hun eigen verantwoordelijkheid.

Veel media-aandacht voor risico's en incidenten

Chavannes wijst er in zijn essay tevens op dat goed nieuws in de persstraditie geen nieuws is. Ook burens roepen sneller slecht nieuws dan goed nieuws over de schutting. Daarom is het voor journalisten zo lastig om het nieuws te laten lopen, of om een verstandige politieke reactie als zodanig te melden. Door de vercommercialisering van de media krijgt nieuws over risico's en ongelukken een economische waarde (zie de bijdrage van Brenninkmeijer). Dat versterkt de nadruk op zulke berichtgeving. De media geven vaak een uitvergroting en eenzijdige inkleuring van risico's en incidenten. Toch zijn er ook allerlei gevallen (zoals de vulkanische aswolk in 2010 en de Mexicaanse griepgolf in 2009) waarin de pers niet eens nodig is om een stroom van paniek en risicobestrijdingslogica binnen de overheid op gang te brengen, aldus Chavannes in zijn essay.

De overheidsboodschap van acceptatie na incidenten komt niet over

Van Eeten stelt dat als de overheid na een incident oproept tot acceptatie – dat wil zeggen nadat zij eerst heeft betoogd dat er geen risico was – deze boodschap onverkoopbaar blijkt te zijn. Zelfs kleine frauderisico's zoals met de ov-chipkaart leiden tot veel commotie. Van Eeten noemt in zijn essay twee algemene fouten. De eerste fout is bagatelliseren om onrust te bezweren. Onbedoeld maakt men hierdoor alle nieuwe informatie over die risico's nieuwswaardig, en het roept de verdenking op dat het werkelijke risico veel groter is dan men wil toegeven. Erger nog: de impliciete boodschap is dat de omvang van het risico er toe doet. Dat klopt alleen als dat risico gedragen moet worden door anderen. Dus hoe nadrukkelijker de risico's worden gebagatelliseerd, hoe luider de boodschap klinkt: u draagt die risico's, niet wij. De tweede algemene fout is de mantra dat honderd procent veiligheid niet bestaat. Dat is een doodoener die op emotioneel niveau overkomt alsof de overheid haar straatje wil schoonvegen. Het vertelt ons: ik doe mijn best om u te beschermen, maar voor de rest moet u ermee leren leven. Van Eeten noemt dit fatalisme op andermans rekening.

Neurose rond risico's

Bestuurlijke scoringsdrift wordt volgens Chavannes aangewakkerd door de zuurstof van journalistieke drukte. Ook Brenninkmeijer stelt dat de dynamiek rondom incidenten en risico's sterk wordt bepaald door de manier waarop politiek en media elkaar beïnvloeden. Hij ziet dit als een van de voornaamste oorzaken van de neurotisch getinte reacties van het openbaar bestuur, die leiden tot steeds meer regels en toezicht.

Belemmerende overtuiging 3: Veiligheid is een morele kwestie

⁴ Uitspraak tijdens Informal Forum on Risks and Incidents 20 mei 2010, zie *Conferentierapport Dag van het Risico*, 2010, p. 94.

In een seculiere samenleving is veiligheid de enige resterende universele waarde, zo stelt Macrae in zijn bijdrage. Of in de woorden van Swierstra en Tonkens: bij gebrek aan richtinggevende idealen lijkt angst op de politieke markt nog de enig geaccepteerde valuta. Volgens Van Eeten wordt de politiek gedomineerd door een “publieke catastrofevermijdingsethiek”. Het leed wordt opgenomen in een eenvoudig moreel schema: Er is leed, dus er moet iets gebeuren.

De overtuiging dat veiligheid een morele kwestie is heeft de volgende effecten.

Simplificatie van het debat

Het politieke debat wordt gevoerd binnen het keurslijf van wat snel begrijpelijk en aantrekkelijk is op televisie: liever een persoonlijke invalshoek dan een ingewikkelde en genuanceerde behandeling van een thema, liever een tegenstelling of een relletje dan een moeizaam bereikte maar harmonieuze oplossing (zie de bijdrage van Chavannes). Daarbij wordt het politieke debat beheerst door angst voor het oordeel van de media en de kiezer, aldus Van Eeten; journalisten en politici zijn geneigd om een risico slechts af te wegen tegen het denkbeeldige ontbreken ervan. Tastbare kortetermijnrisico's wegen daarbij altijd zwaarder dan langetermijnrisico's, ook als die laatste uiteindelijk veel ingrijpender zijn (zie de bijdrage van Swierstra en Tonkens). Macrae wijst erop dat deze simplificatie ook leidt tot morele afkeuring van degenen die het hoofd koel proberen te houden tijdens een verhit debat over risico's of incidenten, alsof het debat slechts gaat over goed of fout.

Verstandige argumenten missen wervingskracht

Een risico is de kans op leed. Kans laat zich moeilijk verbeelden, leed des te beter. In het debat domineert dan ook dat laatste. Argumenten die stellen dat we als samenleving beter af zijn door dat leed soms te accepteren, zijn abstract. Ze leggen het meestal af tegen de dramatische kracht waarmee het leed in beeld verschijnt (zie de bijdrage van Van Eeten). Hoe doortimmerd de argumenten over risicoanalyse, kosten/baten en bijwerkingen ook zijn, in het publieke debat overheerst het toverwoord VEILIGHEID met al zijn diepe emoties, van de angst voor een catastrofe tot de hoop op verlossing. Het is voor kiezers aantrekkelijker om zich te verbinden met de gedachte dat veiligheid altijd prevaleert.

Verslaving aan daadkracht

Bestuurders tonen graag hun daadkracht door regels aan te scherpen en kordate handhaving van bestaande regels te beloven. Zelfs slordige daadkracht en overlappende regels geven een tijdelijke verlichting van de risicopijs (zie het essay van Chavannes). Zoals Tweede Kamerlid Brigitte van der Burg zei, is het voor sommige politici veel aantrekkelijker om maatregelen te eisen.⁵ Kamerlid Pierre Heijnen voegde bij die gelegenheid toe dat niet alleen de politiek, maar ook het openbaar bestuur behoorlijk kan doorslaan in drastische nationale maatregelen na een lokaal incident.

Symbolische maatregelen

Veiligheidsmaatregelen kunnen de indruk wekken van een rituele handeling, waarin symbolische elementen de gevoelens van angst, onrust of verontwaardiging verminderen en het maatschappelijke vertrouwen in het systeem en het gezag zo snel mogelijk helpen herstellen.⁶ Politici vragen om maatregelen uit naam van de kiezers. Maar hoe zouden de kiezers reageren als ze wisten dat bepaalde maatregelen die namens hen worden ingevoerd, in feite heel kostbaar zijn in verhouding tot wat ze opleveren en ook allerlei bijwerkingen hebben? Deze vraag is retorisch, want de complete prijs wordt gewoonlijk niet berekend, laat staan ter sprake gebracht.

⁵ Paneldiscussie, zie *Conferentierapport Dag van het Risico*, 2010, p. 27.

⁶ Zie ook Helsloot, *Voorbij de symboliek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Belemmerende overtuiging 4: De overheid knapt het wel op

In het Verenigd Koninkrijk is het concept 'public risk' ontwikkeld. Daarmee worden risico's bedoeld die elk deel van de samenleving kunnen raken en waar volgens de publieke opinie de overheid op moet reageren. Het is niet altijd te voorspellen welke risico's dit zijn, zeker omdat het niet zozeer gaat om aantoonbaar grote risico's maar vooral om risico's die bezorgdheid of verontwaardiging oproepen bij het publiek.

Ook in Nederland gaan veel mensen ervan uit dat de overheid een centrale rol heeft bij het afdekken van risico's. Met als onuitgesproken aanname dat de overheid daartoe in staat is, wat zeer de vraag is (zie het voorwoord van Hirsch Ballin). De overheid draagt zelf bij aan die verwachtingen. Wanneer er iets ernstig misgaat, heeft niet alleen de onderneming of instelling gefaald, maar wordt verondersteld dat de overheid op zijn minst medeplichtig is door falend toezicht (zie de bijdrage van Ferdinand Mertens).

In lijn met de overtuiging dat de overheid het wel opknapt zijn de volgende patronen waar te nemen.

De uitspraak 'Dit mag nooit meer gebeuren'

Vanuit een politieke reflex komen bestuurders snel in de verleiding om na een ernstig ongeluk te zeggen dat zoiets nooit meer mag gebeuren. Maar dat is volgens diverse auteurs een gevaarlijke formulering, die allerlei verkeerde knoppen indrukt. Om te beginnen versterkt het de illusie dat ongelukken altijd voorkomen kunnen worden. Burgers gaan hierdoor achteroverleunen en nemen geen eigen verantwoordelijkheid (zie de bijdrage van Macrae). Als er ondanks deze hoge verwachtingen toch weer iets misgaat, geeft dat een deuk in de betrouwbaarheid van de overheid en het openbaar bestuur.

Onderschatting van de rol van andere partijen

Macrae verwijst naar een Engelse analyse van het 'risicolandschap', het systeem dat bepalend is voor hoe het publiek reageert op risico's. Deze metafoor laat zien dat de rol van de overheid beperkt is. Binnen dat landschap zijn bestuurders en ambtenaren slechts enkele van de vele actoren naast bijvoorbeeld media, belangengroepen, uitvoeringsorganisaties, verzekeraars, experts, standaardiseringsorganisaties 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. Macrae concludeert: 'The world of risk is spreading everywhere, so you see the rise of the risk actors.'

Overheidstoezicht draagt bij aan het mechanisme

Veel toezichthouders richten zich niet alleen op het systeem en de objecten binnen hun aandachtsgebied, maar geven ook aandacht aan actuele kwesties zoals de werking van de telefoonbeantwoording in huisartsenpraktijken of de veiligheid van het leerlingenvervoer. De samenvattende en generaliserende rapporten daarover kunnen volgens Mertens onbedoeld bijdragen aan het incidentalisme in de politiek. Als zulke thematische rapporten niet duidelijk in context worden geplaatst, ontstaat in de media al gauw het beeld van omvangrijker wantoestanden dan er werkelijk zijn. Bovendien wordt al gauw de sector als geheel in een zorgelijk daglicht geplaatst, wat bijdraagt aan het ondergraven van het vertrouwen van de burger in bijvoorbeeld het zorgsysteem, het vervoersysteem of het onderwijssysteem. Een ander punt is de definitie van risico's. Omdat er vrijwel geen risico's zijn die eenduidig en ondubbelzinnig te definiëren zijn, worden risico's tot op zekere hoogte 'gemaakt'. Risicobeleid in het toezicht is volgens Mertens dus retoriek en daarom ook politiek.

Belemmerende overtuiging 5: De overheid en de wetenschap zijn altijd objectief

Volgens de weberiaanse ambtelijke logica werkt de overheid vanuit het algemeen belang en vervult ze dus een objectieve rol. Daar kan tegenover worden gesteld dat het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie toch een specifiek belang vertegenwoordigen, namelijk het uitvoeren van politieke besluiten. Dat belang is weliswaar democratisch gelegitimeerd, maar niet de hele samenleving zal zich daarin kunnen vinden. Wanneer de overheid er niet in slaagt om helder met de bevolking te communiceren over haar voornemens of besluiten, kan dat weerstand en wantrouwen oproepen.

Simon Webb zet een vergelijkbare kanttekening bij wetenschappelijke objectiviteit. Hij stelt dat wetenschappelijk advies niet altijd gebaseerd is op aantoonbare feiten, en soms weinig meer is dan een deskundige mening. Een te grote inbreng van zo'n type advies kan leiden tot onevenwichtige besluiten, zeker omdat deskundigen de risico's in hun eigen vak stelselmatig te hoog inschatten – zo betoogt bijvoorbeeld Helsloot in deze bundel. Brenninkmeijer merkt op dat vertekeningen in de perceptie van risico's niet alleen een rol spelen bij burgers, maar ook bij deskundigen.

De overtuiging dat de overheid en de wetenschap altijd objectief zijn, kan leiden tot de volgende effecten.

Zicht kwijt op het grotere geheel

Op sommige terreinen gaat de overheid veel verder met veiligheidsmaatregelen dan op andere. Deze discrepantie is historisch gegroeid, vaak naar aanleiding van incidenten, en dus niet gebaseerd op een objectieve vergelijking. Door deze overwegend verkokerde benadering ontbreekt het aan overzicht van de risico's waarmee burgers en bedrijven rekening moeten houden. Het is overigens evenmin duidelijk hoe de kosten en baten voor het veiligheidsniveau op een bepaald terrein zich verhouden tot die op andere terreinen.

Belangencomplexen blijven onopgemerkt het veiligheidsbeleid beïnvloeden

Het is voor experts moeilijk om te zeggen dat de veiligheid voldoende is. Het is namelijk hun dagelijks werk om te zorgen voor meer regels, meer onderzoek en meer veiligheid (zie de bijdrage van Helsloot in deze bundel). Activistische experts kunnen samen met beleidsafdelingen en belangenorganisaties een belangencomplex vormen. Dit soort belangencomplexen bestaan op veel terreinen.⁷ Als deze belangencomplexen niet worden opgemerkt, kunnen zij, vanuit de onjuiste veronderstelling dat de geproduceerde meningen altijd objectief zijn, het veiligheidsbeleid sterk beïnvloeden.

Belemmerende overtuiging 6: Regels zijn het antwoord

Een goedkope manier van (symbolische) risicoloosheid aanbieden is regelgeving of voorlichting (zie de bijdrage van Chavannes). Dat is nu eenmaal wat beleidsmakers van oudsher doen, zo onderkent oud-beleidsmaker Macrae. Bij voorspelbare risico's waar iets tegen gedaan kan worden (zoals een 'bekisting' rond een kerncentrale), is het natuurlijk heel goed om regels te stellen. Maar al in de jaren tachtig betoogde de befaamde socioloog Wildavsky dat overheden standaard het zekere voor het onzekere nemen. En daarmee doet een samenleving zichzelf tekort, want voor onbekende en onzekere risico's is dat niet de effectiefste aanpak.⁸

De overtuiging dat de beste oplossing zit in meer regels, staat in verband met de volgende patronen.

Het oorspronkelijke probleem verdwijnt uit beeld

⁷ Opmerking Roel Pieterman, *Conferentierapport Dag van het Risico*, p. 54.

⁸ A. Wildavsky, *Searching for Safety*, New Brunswick: Sage 1988.

In het vuur van de regelstrijd kunnen de ingezette verbeteringen ongemerkt verschuiven in een richting die niet meer gebaseerd is op het oorspronkelijke probleem, zoals volgens Helsloot het geval was na de cafébrand in Volendam en de brand in het cellencomplex bij Schiphol. Verder krijgt regelgeving nogal eens een bredere toepassing dan feitelijk nodig is. Een fraai voorbeeld is ook het beleid om het toezicht op gasaansluitingen te verbeteren naar aanleiding van een grote explosie in Den Haag. Feitelijk bleek bij nader onderzoek sprake van illegaal hobbyen in de kelder van de woning.⁹

Tekortkomingen in regulering

De OESO noemt vier onevenwichtigheden bij de overheidsregulering van risico's in westerse landen.¹⁰ Ten eerste ongelijke behandeling van even grote risico's. Ten tweede onvoldoende prioritering tussen risico's, mede door het ontbreken van een mogelijkheid tot systematische vergelijking. De derde onevenwichtigheid is overregulering, die in stand wordt gehouden door gebrek aan periodieke herijking van de ernst van het desbetreffende risico. Regulering moet overigens beslist niet altijd worden verminderd, want de vierde onevenwichtigheid is onderregulering. De kredietcrisis is daar een sprekend recent voorbeeld van.

Sovjetisering

Florentin Blanc houdt ons in zijn essay een spiegel voor. Voormalige Sovjetlanden kennen de traditie van totale beheersing en controle door de overheid, met als doel alle risico uit te bannen. In deze landen is de huidige trend deregulering en simplificering op basis van een selectieve benadering van risico's, en dat verhoogt in de praktijk de veiligheid. Daarentegen ziet Blanc in het Westen juist steeds meer regulering ontstaan. Dat lijkt gebaseerd op een geloof dat meer overheidsingrijpen leidt tot een veiliger maatschappij – iets wat achter het IJzeren Gordijn een misconceptie is gebleken.

De EU krijgt de schuld

Een overmaat aan regulering wordt vaak geweten aan de Europese Commissie. In werkelijkheid blijken de prikkels voor overregulering meer te liggen bij de nationale implementatie dan bij de Europese richtlijnen en verordeningen.¹¹

Belemmerende overtuiging 7: Veiligheid boven alles

De overtuiging die alle eerdergenoemde aannames verbindt is 'veiligheid boven alles'. Dit nobel klinkende motto vertroebelt het zicht op de werkelijke meerwaarde van veiligheidsmaatregelen en hangt samen met de volgende verschijnselen.

Weinig aandacht voor effectiviteit van de maatregelen

Het debat over veiligheid wordt vaak gedomineerd door een keuze tussen veilig en onveilig. Dat is een misplaatste tegenstelling, want honderd procent veiligheid bestaat niet. Eenzijdige of politiek opportune maatregelen geven misschien een goed gevoel, maar de kans is groot dat ze onnodig kostbaar uitpakken en weinig aantoonbare veiligheid toevoegen. Helsloot wijst in zijn bijdrage op misvattingen over wat effectief veiligheidsbeleid is.

Van Eeten constateert dat er nauwelijks bewijslast is om aan te tonen dat een interventie wenselijk is. Het probleem is volgens zijn analyse niet dat politici of ambtenaren onvoldoende nadenken of afwegen, maar dat het politieke bedrijf afdwingt de uitkomsten van die afweging te negeren. Dit komt mede doordat politici en bestuurders geen repertoire hebben om het accepteren van risico's aantrekkelijk te maken voor de kiezer.

Veiligheidsparadox

⁹ R. Ruitenbergh, 'Gasexplosie in Den Haag', in I. Helsloot, R. Ruitenbergh en W. Jong (red.) *Crisis 2003*, Boom juridische uitgeverij, 2005.

¹⁰ OECD, *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk*, Parijs 2010, p. 18.

¹¹ Wim Voermans en Gregory Bounds tijdens Dag van het Risico, pp. 56-62.

Helsloot wijst erop, in navolging van John Adams' bekende boek *Risk*, dat toenemende veiligheidsmaatregelen de burger weliswaar een gevoel van grotere veiligheid geven, maar hem in de praktijk daarmee juist verleiden tot onvoorzichtiger gedrag. Dat ondermijnt het effect van de maatregelen. Meer algemeen houdt deze veiligheidsparadox in dat maatregelen een verschuiving van risico's veroorzaken. Een duidelijk voorbeeld is de aanleg en het gebruik van tunnels. Doordat de veiligheidseisen voor tunnels alsmaar hoger worden, stijgen de kosten ook voortdurend. Daardoor kunnen er binnen hetzelfde budget minder tunnels worden gebouwd en dat heeft effecten op beleidsterreinen als milieu (meer milieubelasting) en verkeer (minder veiligheid). En wanneer het veiligheidssysteem in een tunnel hapert, mag er volgens een strakke interpretatie van de Tunnelwet niemand doorheen. Omrijden kost echter meer slachtoffers dan er ooit in een volledig onbeveiligde tunnel zouden vallen.¹²

Beperkte afweging met andere waarden en immateriële belangen

Brenninkmeijer stelt in zijn bijdrage dat eenzijdige nadruk op veiligheid gemakkelijk aanleiding geeft tot drastische ingrepen in de persoonlijke levenssfeer, zoals de centrale opslag van vingerafdrukken en gezichtskenmerken voor paspoorten, waarmee Nederland volgens hem een uitzondering is in Europa. Een andere waarde die in het gedrang kan komen door het streven naar meer veiligheid is het vertrouwen in burgers. Chavannes noemt het voorbeeld van de controletoeren bij kinderopvang door gastouders. Verder kunnen veiligheidsmaatregelen remmend werken op de technologische innovatie in het bedrijfsleven en daarmee in feite op de welvaartsgroei. Terwijl welvaart juist de belangrijkste factor is voor het verbeteren van de veiligheid (zie de bijdrage van Helsloot).

4. Oplossingsrichtingen

De auteurs hebben zich niet alleen verdiept in de oorzaken van de risico-regelreflex, maar hebben ook een breed scala aan ideeën om er wat aan te doen. Sommige ideeën gaan vooral over de omgang met risico's en onzekerheden, andere spitsen zich toe op de reactie op incidenten, en weer andere gaan over allebei. Er zitten kant-en-klare praktische oplossingen bij, naast gedachten die verdere uitwerking nodig hebben om toegepast te kunnen worden.

In het navolgende zijn de voornaamste oplossingsrichtingen van de auteurs gebundeld, gecombineerd met wat op de 'Dag van het Risico' naar voren kwam. De eerste drie oplossingsrichtingen zijn op het niveau van waarden, de volgende twee betreffen het reguleringsproces en de laatste hangt samen met de maatschappelijke rolverdeling. De aangedragen suggesties zijn vooral gericht aan bestuurders en ambtenaren, hoewel het vanzelfsprekend ook politici, journalisten en anderen vrij staat zich erdoor aangesproken te voelen.

Oplossingsrichting 1: Meer rationaliteit én meer waarden

Een van de rode draden in de aanbevelingen is meer rationaliteit. Een andere is meer aandacht voor de niet-rationele aspecten; het blijft tenslotte mensenwerk.

Meer rationaliteit

De hiervoor genoemde belemmerende overtuigingen laten zien dat de omgang met risico's in toenemende mate vatbaar is geraakt voor irrationele elementen. Er zijn allerlei manieren

¹² Omgerekend naar slachtoffers per tijdseenheid. Deze bewering is onweersproken in kringen van verkeersdeskundigen, maar lijkt alleen in het kader van vrachtverkeer met gevaarlijke stoffen meermalen gerapporteerd.

om meer rationaliteit toe te voegen, zoals breed gefundeerde kosten-batenanalyses en evaluaties van de feitelijke werking van het beleid. Daarbij is het van belang om niet verstrikt te raken in een smalle logica en zicht te houden op de proportionaliteit, de doeltreffendheid en de neveneffecten van maatregelen. Deze benadering was ook te horen op een conferentie van de OESO in oktober 2010, die onder meer concludeerde: 'There is a need to assess the costs of regulation to prevent risks, balanced with the costs of failure to prevent risks.'¹³

Meer openstaan voor het niet-rationele

Ambtelijke organisaties zijn van oudsher geïkt op wetenschap, aantoonbare feiten, rationele beslissingen en regels. Daardoor blijft echter de niet-rationele kant onderbelicht, terwijl die in het proces van politieke besluitvorming vaak juist de boventoon voert. Een verhoogde rationaliteit alleen kan dus niet het hele antwoord zijn op de risico-regelreflex.

Macrae wijst op een onjuiste tegenstelling: het tegendeel van rationeel is niet per se irrationeel. We hebben de neiging om het niet-rationele als irrelevant af te doen en te verwaarlozen, hoewel het grote menselijke kwaliteiten omvat zoals waarden, overtuigingen, geloof, oordeelsvorming en intuïtie. Aangezien de mensen leven in een wereld van waarden en overtuigingen, horen beslissingen over veiligheid mede in die dimensie vorm te krijgen. Hij zet waarden en rationaliteit niet tegenover elkaar, maar naast elkaar. Een grotere nadruk op waarden hoeft een gelijktijdige verhoging van de rationaliteit dus niet in de weg te staan.

Meer waarden en zingeving

Volgens psycholoog Drew Westen hebben kiezers over allerlei onderwerpen meestal tegenstrijdige gevoelens. Een krachtige politieke boodschap kan zorgen voor verbinding.¹⁴ Van Eeten voegt toe dat de huidige politieke boodschappen niets doen met de ambivalentie rondom veiligheidsrisico's. Ze appelleren alleen aan de angst en beloven bescherming – hoewel burgers meer verlangen naar zingeving en vrijheid. Presidentskandidaat John McCain riep twee jaar na de aanslagen van 9/11 op om meer moed te tonen tegenover de dreiging van het terrorisme. Hij erkent de risico's, maar verbindt ze met een principe: trotseren van het gevaar is een bewijs van moed.¹⁵ De onmacht om tegenslag te voorkomen hoeft dus niet te leiden tot machteloosheid. Zo geeft de acceptatie van het risico de burger een nieuw handelingsperspectief.

Swierstra en Tonkens pleiten ervoor om in positieve termen te bespreken wat we willen bereiken en welke risico's we daarvoor accepteren. Zo komt er weer meer ruimte voor waarden zoals vrijheid, vertrouwen in de samenleving, privacy en ontplooiingskansen.

Oplossingsrichting 2: Een andere kijk op risico's en veiligheid

Het begrip risico heeft langzamerhand een dreigende klank gekregen. Om die te veranderen is om te beginnen een andere kijk nodig, en daarvoor dragen de auteurs onder meer de volgende bouwstenen aan.

De positieve kant van risico's

¹³ OECD, *Regulatory Policy: Towards a New Agenda. Pathways to the future. Key messages*, Parijs 2010, p. 28. Citaten uit het programma: 'The notion of risk is intrinsically linked to regulation, yet is often only partially acknowledged in regulatory processes and regulatory design. [] For regulation to be efficient and effective, policy makers have to explicitly recognise and manage the gap between the level of risk acceptable to policy makers and the level that is achievable through regulation.'

¹⁴ Drew Westen, *The Political Brain: The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*, New York, 2007.

¹⁵ John McCain, *Why Courage Matters: The Way to a Braver Life*, New York, 2004, pp. 35-36. Zie verder het essay van Van Eeten.

De betekenis van het Italiaanse woord *risicare* is eerder 'durf' dan 'risico'. Herman van Gunsteren wijst erop dat het omgaan met een onzekere toekomst en het denken in termen van waarschijnlijkheden in de zeventiende en achttiende eeuw een enorme stimulans heeft gegeven aan de ondernemingszin. Een risico riep toen vooral de vraag op: wanneer ga je bepaalde dingen ondernemen, wanneer niet en wat zijn de kansen op een bepaalde afloop? Terwijl de overheid risico tegenwoordig vooral associeert met gevaar.¹⁶ Een risico is de keerzijde van een bepaalde activiteit of situatie. Zo is fraude met creditcards de keerzijde van winkelen op het internet, wat een veel groter economisch belang vertegenwoordigt dan de mogelijke schade door fraude (Van Eeten). Kortom, risicobenaauwdheid slaat kansen dood.¹⁷

Veerkracht

Wildavsky constateert in *Searching for Safety* dat er niet één maar twee manieren zijn om met risico's om te gaan: vermijden of beheersen, dan wel tot op zekere hoogte accepteren. Voorspelbare risico's laten zich goed beheersen met regels. Maar wanneer bedreigingen en risico's onbekend en onzeker zijn en er geen zinvolle anticiperende maatregelen genomen kunnen worden om de risico's te beperken, adviseert Wildavsky de veerkrachtstrategie. Hierbij accepteert men (beperkte) risico's en organiseert men zich op zo'n manier dat het mogelijk is flexibel te reageren op een eventueel incident of onregelmatigheid. Evenwichtig omgaan met risico's vraagt dus een afweging tussen de strategieën van anticipatie en veerkracht.

Accepteer dat ongelukken kunnen gebeuren

Het zou een enorme stap vooruit zijn als er meer acceptatie komt van het feit dat ongelukken nu eenmaal gebeuren. Niet om iemand die onverantwoordelijk handelt en een ongeluk veroorzaakt vrijuit te laten gaan. Maar om de cyclus te doorbreken van onrealistische verwachtingen – indekgedrag – incident – schuldvraag – kostbare en inefficiënte regels – onrealistische verwachtingen.

Oplossingsrichting 3: Burgers serieus nemen

Het is nodig om de burger meer serieus te nemen. Dat betekent niet 'U vraagt, wij draaien' (symbolisch), want zo blijft de illusie in stand dat de overheid alles kan regelen en bovendien brengt het een garantieverwachting met zich mee, zo stelt bijvoorbeeld Marc Chavannes in deze bundel. Voor de manier waarop de burger dan wel serieus moet worden genomen bestaat geen standaardrecept, maar hier zijn alvast een paar ingrediënten.

Meer transparantie over risico's en besluitvormingsprocedures

Het bestuur veronderstelt te makkelijk dat de burger het bestaan van risico's niet onder ogen wil zien, en kiest daarom vaak voor communicatie die vooral geruststellend bedoeld is. Intussen zijn burgers vaak terecht wantrouwend wanneer risico's worden gebagatelliseerd, volgens bijvoorbeeld Michel van Eeten in deze bundel.

Evenzo worden er allerlei inspraakprocedures georganiseerd die burgers het idee geven dat zij invloed hebben op de besluitvorming. In essentie is dat natuurlijk maar in beperkte mate het geval, want die procedures zijn niet bedoeld om tot een ander besluit te komen. Langlopende inspraaktrajecten leiden daarom tot extra commotie (en soms toch tot verplaatsing van het risico), zoals de casus van voorgenomen CO₂-opslag in Barendrecht en de aanleg van een moeras in de Horstermeerpolder laten zien.

Burgers zijn lang niet zo wars van risico als de overheid veronderstelt

¹⁶ Conferentierapport *Dag van het Risico*, 2010, p. 28.

¹⁷ Marcel Pheijffer tijdens *Dag van het Risico*, p. 49.

Uit onderzoek blijkt dat burgers veel nuchterder met risico's omgaan dan vaak verondersteld wordt. Deze uitkomsten zijn te danken aan het stellen van een ander type vragen. In 2009 zijn in een onderzoek door studenten van de Vrije Universiteit Amsterdam 600 metrogebruikers bevroegd over veiligheid.¹⁸ Men vond veiligheid in de metro erg belangrijk, maar had er geen duurdere treinkaartjes voor over. Die investering moest de overheid maar doen. Wanneer burgers zelf in een vervolgvraag als stadsbestuur mochten beslissen over veiligheid in de metro, vond 50 procent dat extra uitgaven voor brandveiligheid niet de beste investering zouden zijn.

Bestuurlijke moed

De bovenstaande observatie laat zien dat de moderne 'narrige' burger niet alleen maar nimby-gedrag vertoont, maar bij dieper doorvragen ook de wens blijkt te hebben dat er rationeel bestuurd wordt. Helsloot stelt in navolging van Paul Frissen dat er bestuurlijke moed nodig is om burgers aan te spreken op dat laatste aspect. Die moed begint bij het relativeren van peilingen en enquêtes die alleen het ontevreden gezicht van de burger laten zien. Bestuurders die geen onrealistische verwachtingen wekken en verstandige beslissingen durven nemen, blijken daarvoor vaak zelfs waardering te krijgen.

Maatschappelijke dialoog over de afweging van risico's

Brenninkmeijer pleit voor een volwaardige dialoog met burgers over het aanvaarden van en omgaan met risico's. Dit als onderdeel van ethisch besturen en daarmee ongeacht alle hindernissen die te verwachten zijn vanwege de mogelijk onevenredige perceptie van risico's. Macrae benadrukt dat in zo'n dialoog de afweging centraal moet staan tussen veiligheid, kosten en bijwerkingen van veiligheidsbeleid, en andere waarden zoals privacy en individuele keuzevrijheid. Veiligheid zou dus moeten worden gehanteerd als een relatief begrip.

Na deze oplossingsrichtingen op het vlak van waarden volgen er nu twee met betrekking tot het reguleringsproces.

Oplossingsrichting 4: Andere regels, ander beleid

Keuzen in beleid en regulering worden bepaald door een onderliggende houding tegenover risico's. Maar beleid en regels zijn niet alleen de uitkomst van die houding, ze beïnvloeden op hun beurt ook hoe burgers en ondernemers tegen risico's aankijken. Daarom raden verschillende auteurs aan om overheidsinterventies te verminderen of in ieder geval te herzien. Daarbij kunnen de volgende invalshoeken behulpzaam zijn.

Evaluatie van bestaande regels

Wet- en regelgeving routiniseert op den duur. Pauline Meurs pleit voor veel meer ex post evaluatie en de durf om obsoleete regelgeving af te schaffen.¹⁹ Een vergelijkbare oproep was te horen tijdens de eerder genoemde OESO-conferentie. De Europese Commissie was een van de organisaties die ervoor pleitten dat nieuw beleid altijd begint met een evaluatie van wat er al is, om te zien of het wel zin heeft om nieuwe regels te maken. De conferentie constateerde als hindernis dat overheden terughoudend zijn om te beoordelen hoe effectief hun beleid in werkelijkheid is.²⁰

¹⁸ I. Helsloot, 'Een introductie tot het gebruik van symboliek in de verzorgingsmaatschappij', in M. Hildebrandt en R. Pieterman, *Zorg om verzorging*, Boom Juridische uitgevers, 2010.

¹⁹ *Conferentierapport Dag van het Risico*, 2010, p. 32.

²⁰ Een van de conclusies ging over 'Smart regulation', een principe dat de Europese Commissie inmiddels zelf toepast: 'Smart regulation takes into account the whole policy cycle – from rationale to adoption of the design, implementation, and monitoring ex post.' (OECD, *Regulatory Policy: Towards a New Agenda. Pathways to the future. Key messages*, p. 10).

Helsloot wijst erop dat het kennis vergt om te bepalen welke regels wel of niet werken. Die kennis zit bij de beleidsafdeling en haar meestal externe deskundigen. En die zijn vaak vanuit hun invalshoek juist overtuigd van het nut van deze maatregelen.

Prikkels in regelgeving

Mertens vestigt de aandacht op de aard van de regelgeving van pakweg de laatste honderd jaar. Die heeft de overheid in de positie gebracht van medeverantwoordelijke, en in de publieke beeldvorming vaak zelfs van hoofdverantwoordelijke. In plaats van duidelijk te bepalen wat een onderneming wel en niet mag doen, staan vaak alleen de taken van de overheidsorganen expliciet genoemd. Kamerlid Brigitte van der Burg voegt toe dat reflectie nodig is over de vraag voor welke prikkels er eigenlijk wetgeving nodig is.²¹

Gevolgen van risico's eerlijk verdelen

De onaangename boodschap dat risico's niet uit te sluiten zijn, is volgens Van Eeten een stuk beter te verteren als de gevolgen eerlijk verdeeld zouden worden. Een belangrijk principe om eventuele tegenslag betekenis te geven is bijvoorbeeld dat degene die profiteert van het risico, het ook mede moet dragen dan wel de betrokkenen laat meeprofiteren; banken doen dat al. Bij de voorgenomen CO₂-opslag in Barendrecht had het ook gekund, bijvoorbeeld wanneer ofwel Shell ofwel de overheid zich garant had gesteld voor eventuele waardevermindering van de huizen. Een tweede optie was geweest dat er voor de bewoners iets compenserends was gedaan in de openbare ruimte of voorzieningen. Van Eeten stelt verder dat gezondheidsrisico's ook symbolisch gedeeld kunnen worden.

Andere inschatting

Risico's worden vaak afzonderlijk beoordeeld, als gevolg van de traditionele ordening naar beleidsterreinen en ministeries. Het zou goed zijn om ze ook af te wegen in een groter geheel aan risico's, net zoals een burger of een ondernemer moet doen. Trappenburg betwijfelt overigens dat ongelijksortige risico's op rationele wijze met elkaar vergeleken kunnen worden. Risico kan volgens Brenninkmeijer niet worden geobjectiveerd of vergelijkbaar gemaakt, bij gebrek aan een algemeen bruikbare set van karakteristieken die kan worden gebruikt om risico's te beschrijven.

In dit verband is de vergelijking interessant die Andrew Evans heeft gemaakt tussen Engelse veiligheidsmaatregelen voor het spoor en voor de weg. Hij toont aan dat er bij gelijke kosten meer levens kunnen worden gered door relatief meer te investeren in veiligheid van het wegverkeer en minder in het treinverkeer. Evans constateert verbaasd dat de samenleving er kennelijk vrede mee heeft dat dit niet gebeurt.²²

Het gaat niet alleen om regulering

Volgens Donald Macrae draait het niet alleen om de vraag: wel of niet reguleren. Zelfs zonder regels worden burgers en ondernemers ingeperkt in hun ruimte om risico's aan te gaan. Deze inperking komt tot stand door allerlei actoren die de regels overdreven zwaar interpreteren - uit eigenbelang of om zich in te dekken. Burgers kunnen onafhankelijker worden door goede informatie en een duidelijk handelingsperspectief. Verder is voor het omgaan met 'public risk' niet zozeer een juridisch kader nodig, als wel een sociaal of sociaal-politiek kader.

Kleine stappen

²¹ *Dag van het Risico*, p. 28.

²² Evans laat zien dat het veiligheidsrendement van maatregelen op het spoor vele malen lager is dan maatregelen voor de weg. Hij schrijft dat in Engeland bovendien het uitgangspunt wordt gehanteerd om 2,8 keer zoveel waarde te geven aan een gered leven op het spoor versus op de weg. Terwijl uit onderzoek blijkt dat het publiek vindt dat die waarde ongeveer gelijk moet zijn – zelfs regelmatige treinreizigers vinden dat, ook toen die bevroegd werden op een moment dat het ongeluk bij Ladbroke Grove nog vers in het geheugen lag. Zie verder A.W. Evans, *Railway risks, safety values and safety costs*.

Macrae benadrukt in zijn bijdrage dat het risicolandschap een complex systeem is, waar grootse overheidsingrepen niet zonder meer effectief zijn. De theorie van *complex adaptive systems* biedt soelaas. Die raadt aan om kleine interventies te doen en goed te kijken welk effect elk daarvan heeft op het systeem.²³ In lijn daarmee wijzen Swierstra en Tonkens op de 'piecemeal engineering' van Karl Popper. Het is heel goed mogelijk om grote idealen te koesteren en daar in kleine, weloverwogen stappen naartoe te werken.

Oplossingsrichting 5: Alertheid op de risico-regelreflex in de hete fase

Ondanks alle goede bedoelingen om evenwichtig te reageren op risico's kan het toch verkeerd gaan in de hete fase, dat wil zeggen direct na een ernstig voorval of nadat informatie over een potentieel risico tot publieke verontwaardiging heeft geleid. In Engeland heeft toenmalig directeur-generaal Simon Webb 27 zeer uiteenlopende crises onderzocht, en het blijkt dat de mechanismen die daarin optreden voor het overgrote deel generiek zijn: van de politieke druk en de ondoordachte beslissingen tot de alternatieve routes om ondanks alle tumult toch tot een evenwichtige respons te komen (zie zijn bijdrage in deze bundel).

De eerste reactie moet meteen goed zijn

Webb stelt dat de allereerste reactie van de overheid op incidenten veel belangrijker is geworden doordat het nieuws en de sociale media non-stop doorgaan. De verwachtingen die burgers hebben van overheidsoptreden in crisissituaties zijn ook veel hoger geworden dan voorheen. Hij noemt vier handvatten ter voorkoming van overhaaste maatregelen: niet overreageren maar ook niet afwachten tot het probleem zichzelf oplost, niet meteen verantwoordelijken aanwijzen, niet reageren op de mediahype maar een eigen verhaal neerzetten op basis van feitelijke informatie, en veel aandacht besteden aan eventuele slachtoffers of direct getroffen.

Kies in een onzekere situatie een middenpositie

In een onzekere situatie (bij een opkomend risico of na een incident) is de druk groot om veel te doen. Het Engelse onderzoek geeft als aanbeveling om niet onmiddellijk tot maximale maatregelen over te gaan zolang de oorzaak van het incident nog niet duidelijk is. Dat biedt flexibiliteit om te kunnen opschalen of juist terugschakelen naarmate duidelijker wordt wat de situatie is en wat voor neveneffecten de maatregelen kunnen hebben. Het is in ieder geval onjuist om nieuwe regels met een zwakke kosten-batenverhouding in te voeren als het probleem een menselijke fout was.

'Value statement' aan het begin van een crisis

Na de aanslagen op de Londense metro en bus in 2005 waren de eerste rapportages verwarrend. Het kabinet moest binnen twee uur besluiten of het openbaar vervoer hervat kon worden, omdat anders 2,5 miljoen forenzen die dag niet meer thuis zouden kunnen komen. Het kabinet kreeg toen bericht dat een medewerker een bord had geplaatst met de mededeling 'London area closed'. Intussen lieten de treinmaatschappijen weten dat er minstens twee dagen nodig waren om alle treinstellen te inspecteren, wat alleen al nodig was om aansprakelijkheid te voorkomen. Twee Cabinet Ministers zijn toen snel gekomen met de 'political value statement' dat Londen gewoon open zou blijven. De overheid zou zich garant stellen voor eventuele aansprakelijkheid vanwege het niet inspecteren van de treinstellen.²⁴ Een vergelijkbare uitspraak deed de Spaanse premier na de treinaanslag in Madrid. Het positieve en sturende effect van deze uitspraken was in beide gevallen erg groot.

Incidentenonderzoek

²³ Jake Chapman, *System Failure*, 2004, Demos, London - www.demos.co.uk/publications/systemfailure2.

²⁴ Simon Webb tijdens Informal Forum on Risks and Incidents (*Dag van het Risico*, p. 94).

De Engelse ervaringen leren dat het verstandig is om snel een initieel feitenonderzoek te laten uitvoeren door onbetwist onafhankelijke deskundigen. Dat geeft om te beginnen een betere basis voor een goede respons dan de eerste interne rapportages (die bijna altijd onjuist zijn), en tegelijk vermindert het de directe druk op overhaaste uitspraken. Zulk onderzoek moet zich dan wel beperken tot een reconstructie van de toedracht. Wanneer het vermengd raakt met de schuldvraag, leidt dat vaak alsnog tot een risico-regelreflex.

Meer tijd nemen

Verschillende auteurs hechten veel waarde aan meer tijd nemen na een incident. Helsloot stelt echter dat er al een afkoelingsperiode bestaat door het lange wetgevingstraject, zonder dat dit een noemenswaardig dempend effect heeft op de risico-regelreflex. Maar misschien is dat dempende effect alleen optisch. Die zogenaamde afkoelingsperiode gaat over de tijd die het kost om een politiek besluit om te zetten in een geïmplementeerde maatregel. Het voorbeeld van de gastouderopvang bevestigt die traagheid, maar ook de onontkoombaarheid (Chavannes: 'als we eenmaal bezig zijn een systeem gebaseerd op wantrouwen uit te bouwen, dan gaan we ver'). Nieuwe regels zijn inderdaad niet zo een-twee-drie ingevoerd, maar dat staat los van de snelheid waarmee na een incident besloten kan worden om de machinerie in beweging te zetten. Zo bezien is meer tijd nemen inderdaad een nieuwe oplossing. Vandaar het pleidooi van Kamerlid Pierre Heijnen tijdens de 'Dag van het Risico' om na een incident voortaan een werkelijke denkpaauze in te lassen. Als de overheid zo'n pauze gegund wordt, kan ze een goed doordachte respons voorbereiden die proportioneel en efficiënt is en niet al te veel bijwerkingen heeft.

De laatste oplossingsrichting heeft te maken met het systeem van maatschappelijke rolverdeling.

Oplossingsrichting 6: Andere rolverdeling

Als we ervan uitgaan dat er inderdaad meerdere risicoactoren zijn, wat is dan een logische rol voor de overheid en wat kan aan anderen worden overgelaten? De navolgende overwegingen spelen daarbij een rol, vooropgesteld dat het lukt om het idee los te laten van de staat als universeel vangnet.

Gedeelde verantwoordelijkheid

In een klimaat van gedeelde verantwoordelijkheid wordt het makkelijker om rationeel met elkaar te overleggen over risico's in plaats van een risicoloos bestaan te beloven respectievelijk te eisen. Swierstra en Tonkens pleiten voor een herbezinning op de vraag welke domeinen via de logica van het eigenbelang georganiseerd kunnen worden, en welke uitdrukkelijk niet. Want als zaken eenmaal aan de marktlogica zijn onderworpen, zijn ze daar moeilijk aan te onttrekken. Bovendien heeft de sterk individualiserende benadering van risico-omgang allerlei nadelen. Collectieve organisatie, verzekeringen en solidariteit zijn vaak efficiënter en bovendien geruststellender voor de individuele burger. Ze maken het makkelijker om een bepaalde mate van onzekerheid te accepteren.

Duidelijke keuzen

Trappenburg merkt op dat de overheid nog niet zo goed is in loslaten. In de gezondheidszorg en bij de criminaliteitsbestrijding heeft de overheid al veel verantwoordelijkheid bij burgers gelegd, maar binnen strikte grenzen. Echt zelf verantwoordelijkheid nemen lijkt niet de bedoeling, en al die haken en ogen vallen niet goed bij de burger. De overheid zou ook duidelijke principiële keuzen moeten maken in de eigen rol ten aanzien van risico's en onzekerheden. In de visie van Macrae is de kernvraag van dit onderwerp: wie hoort verantwoordelijk te zijn voor beslissingen om risico's te accepteren of om er iets tegen te doen?

Communicatie

Wat betreft communicatie zijn verspreid over de bundel diverse suggesties gedaan. Een daarvan is om rekening te houden met de retoriek rondom risico's, want die kan de beeldvorming negatief beïnvloeden. Van Gunsteren wijst erop dat echte risico's kunnen worden gekwantificeerd, dus als er alleen maar sprake is van onzekerheid of onwetendheid is het eigenlijk misleidend om de taal van risico te gebruiken.²⁵ Verder kunnen toezichhouders een onafhankelijke, rationele en zo nodig kritische bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat over het omgaan met risico's (zie de bijdrage van Mertens). Meerdere auteurs benadrukken het belang om in de communicatie een duidelijke verbinding te maken met waarden en principes.

Interne tegenmacht

Eenmaal gekozen principes willen in de praktijk van het overheidsbedrijf nog wel eens wegzakken. Volgens Trappenburg zouden veel meer mensen moeten gaan zeggen: dit hoeven we niet te doen, dit is helemaal niet belangrijk. Het zou ambtelijke zindelijkheid moeten zijn dat ook ambtenaren zich kunnen uitspreken tegen overreactie. De regeringen in het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben als institutionele oplossing één Chief Scientific Adviser. Deze voorziet het kabinet van advies door context en politieke opties toe te voegen aan ingekomen wetenschappelijke adviezen. Zo krijgt de bestuurlijke afweging door het kabinet een bredere basis.

5. Een voorlopige slotsom

Het vele materiaal over de risico-regelreflex biedt allerlei aanknopingspunten om deze niet alleen beter te leren begrijpen, maar ook te leren weerstaan. Los van de vraag wat daar verder precies voor nodig is, zijn er ook nog allerlei andere openstaande vragen.

Er is bijvoorbeeld veel gezegd over de nadelen van overreactie op risico's en incidenten, maar het is daarmee nog niet duidelijk hoe vaak zo'n overreactie eigenlijk plaatsvindt. Wordt er meestal evenwichtig gereageerd en zijn overreacties slechts een in het oog springende uitzondering, of is overreactie wel degelijk een wijdverbreid fenomeen? En als dat laatste zo blijkt te zijn, hoe groot zijn in de praktijk dan de nadelen van die overreactie en staan er wellicht ook voordelen tegenover? Voor de overheid zijn dat relevante vragen, die voorafgaan aan het zoeken naar oplossingen en het doorvoeren van eventuele veranderingen. Nieuwe oplossingen kunnen trouwens voortbouwen op wat eerder al uitgedacht en uitgetoet is op dit vlak, zoals in de Angelsaksische landen en ook in eigen land.²⁶

²⁵ *Dag van het Risico*, p. 46.

²⁶ Zoals door het ministerie van VROM (*Nuchter omgaan met risico's*) en het ministerie van Justitie (*Bruikbare rechtsorde*).