Incidenten worden niet voorkomen door steeds nieuwe regels. Ze gebeuren gewoon. Wen er maar aan

Margo Trappenburg

Bijzonder hoogleraar sociaal-politieke aspecten van de verzorgingsstaat en overlegeconomie (Dreesleerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam. Auteur van onder meer 'Genoeg is genoeg. Over gezondheidszorg en democratie' (m.m.v. Hester v.d. Bovenkamp), Amsterdam University Press, 2008.

Het is een illusie te denken dat incidenten kunnen worden uitgebannen door met steeds nieuwe regels te komen: de risico-regel-reflex. Denk liever eerst rustig na voordat de zoveelste papieren tijger het land in wordt gestuurd.

Shit happens. Er bezwijkt een rivierdijk. Bewoners in een verpleeghuis lopen salmonellavergiftiging op na het eten van kippensoep bij de lunch. Je gaat gezellig met elkaar naar een bloemententoonstelling, blijk je na afloop besmet met legionella. Kan gebeuren.

Kan misschien gebeuren, maar van nu af aan niet meer, vinden politici uit oppositiefracties. Zij roepen de verantwoordelijke bewindspersonen op het matje en verklaren dat zij altijd al hebben gezegd dat de rivierdijken moesten worden versterkt, dat er meer toezicht moest zijn op verpleeghuizen en dat we alerter moeten zijn op de waterhuishouding van toeristische attracties. De verantwoordelijke politici worden stevig aan de tand gevoeld door journalisten op televisie en radio, die heel alert zijn bij dit soort incidenten. Enkele politici betogen dat er altijd wel iets misgaat, maar de meeste bewindspersonen gaan direct overstag. Zij beloven dat ze nieuwe regels zullen opstellen, strenger gaan controleren, dat ze er alles aan zullen doen om herhaling van incidenten als deze te voorkomen – voor *insiders*: de risico-regel-reflex (RRR).

Na inwerkingtreding van de nieuwe regels kunnen twee dingen gebeuren. Er vindt, ondanks het feit dat nieuwe regels zijn opgesteld om incidenten als bovengenoemd te voorkomen, een nieuw incident plaats, wat leidt tot een roep om nóg striktere handhaving. Of er vindt geen nieuw incident plaats. Dan gaan burgers en journalisten klagen over verstikkende regelgeving.

Insiders (ambtenaren, wetenschappers en publicisten) hebben vier oplossingen bedacht om de risico-regel reflex tegen te gaan. 1) Maak burgers duidelijk dat verzorgingsstaten die van de wieg tot het graf ieder risico dekken, uit de tijd zijn. Soms gaan dingen gewoon mis en moet de burger zelf opdraaien voor de gevolgen. 2) Kies voor een rationeler, wetenschappelijker veiligheidsbeleid; ga niet lukraak hier en daar wat risico's bestrijden maar probeer zoveel mogelijk veiligheid te realiseren tegen zo min mogelijk kosten. 3) Kies voor een democratischer veiligheidsbeleid. Risicobestrijding is een kwestie van prioriteiten stellen. Daar moeten burgers over mee kunnen praten. Willen ze meer controle op alcohol in het verkeer? Strenger toezicht op brandvoorschriften? Als burgers inspraak krijgen, kunnen ze er mee leven dat andere dingen moeten wijken. 4) Bezint eer gij begint: voordat nieuwe regels worden uitgevaardigd zou je alle nadelen daarvan op een rijtje moeten zetten en die moeten afwegen tegen de voor- en nadelen van de status quo.

Klinkt allemaal plausibel en je vraagt je af waarom de risico-regel-reflex nog steeds een probleem is als er zoveel oplossingen in omloop zijn.

> *Het is overdreven te stellen dat burgers de overheid van alles de schuld geven*

Dat zit zo.

Een van de leidende gedachten achter de RRR is dat wij, burgers, de overheid overal de schuld van geven. Dat is sterk overdreven. De meeste burgers geven de overheid niet de schuld als hun vakantie verregent, als hun huwelijk stukloopt, hun auto kapot gaat, of hun zoon niet goed mee kan op school. Bij gezondheidsproblemen zijn we steeds meer geneigd de schuld bij onszelf te zoeken. Ouderdomsdiabetes wordt veroorzaakt door overgewicht. Hart- en vaatziekten en longkanker door roken. Leverproblemen door alcoholmisbruik.

Bij een voorheen klassieke overheidstaak als criminaliteitsbestrijding geven we ook eerder onszelf dan de overheid de schuld als het mis gaat. Als je TomTom uit je auto wordt gestolen is dat je eigen schuld. Dan had je die maar uit het zicht moeten leggen. Je moet je kamer afsluiten op je werk, je spullen achter slot en grendel opbergen op school, je bagage niet onbeheerd achterlaten en je portemonnee onder in je tas stoppen als je de stad ingaat.

Veel burgers zullen zich niet herkennen in het beeld van verwende kinderen die de overheid overal voor verantwoordelijk houden.

Anders dan soms wordt gedacht vloeit de risico-regel-reflex ook niet voort uit kwalijke eigenschappen (een overdreven hang naar veiligheid, of een kinderachtige 'pech moet weg'-houding). Het is een saillante observatie over westerse culturen in *Nomade*, de nieuwe bestseller van Ayaan Hirsi Ali. In de nomadische cultuur van haar Somalische clans heerst een fatalistische visie op narigheid. Droogte, hitte, ziekte, honger, armoede – Allah heeft het zo gewild en daar legt men zich bij neer. In Nederland vinden we dat honger, ziekte en gebrek natuurlijke of maatschappelijke problemen zijn, die je kunt oplossen. Wij bouwen dijken, organiseren ziekenverzorging, graven kanalen en creëren sociale verzekeringssystemen. Als iets naars gebeurt (Savanna, het Maasmeisje, een doodgereden jonge fietser op de Dam) dan is onze primaire respons activistisch. We willen helpen, we willen de slachtoffers steunen, we willen zorgen dat het niet nog eens gebeurt.

Het zal niet meevallen deze culturele reflex te veranderen. Wat moet er voor in de plaats komen? Fatalistische acceptatie? Het meest logische alternatief voor een roep om overheidsingrijpen is een gang naar de rechter om andere burgers aansprakelijk te stellen. Op die manier treedt de risico-regel-reflex niet op, maar het is de vraag of aan de Amerikaanse claimcultuur de voorkeur moet worden gegeven. We kennen allemaal de hilarische voorbeelden van Amerikaanse fabrikanten die zich tegen alle mogelijke schadeclaims moeten indekken ('Leg uw natte huisdier niet in de magnetron') en van Amerikaanse artsen die torenhoge premies moeten betalen om zich te verzekeren tegen aansprakelijkheid als gevolg van medische fouten.

De eerste oplossing voor de risico-regel-reflex was meer verantwoordelijkheid tegenover de burger. Maar de vraag is of de overheid dit echt wil. Op het terrein van de gezondheidszorg en op dat van de criminaliteitsbestrijding heeft zij al een grote verantwoordelijkheid bij burgers neergelegd, maar op beide terreinen is die gebonden aan strikte grenzen. Echt zelf verantwoordelijkheid nemen lijkt niet de bedoeling. Je mag op het terrein van de gezondheidszorg zelf bepalen of je wel of niet sport, wel of niet rookt en meer of minder alcohol gebruikt. Je mag zelf een ziektekostenverzekering kiezen, naar eigen smaak en voorkeur. Maar als je vervolgens zelf besluit om je tienerdochter niet te laten inenten tegen baarmoederhalskanker, is dat weer niet de bedoeling. En als je zelf besluit een total body scan te laten doen bij wijze van verstandige preventie, blijkt dat de Nederlandse overheid dat heeft verboden.

Op het terrein van de criminaliteitsbestrijding mag de burger een heleboel eigen boontjes doppen, maar ook hier is de boodschap dubbelzinnig. Wel je huis beveiligen tegen inbraak, kijkgaatjes aanbrengen in de deur en je bagage in de gaten houden. Maar geen pepperspray meenemen in je handtas en geen honkbalknuppel klaarleggen onder de kassa voor het geval dat iemand het voorzien heeft op de inhoud.

Het lijkt verstandig dat de overheid zich realiseert dat een verschuiving van verantwoordelijkheid naar de burger niet goed valt bij die burger als daar allerlei haken en ogen aan zitten.

Is het bij de eerste oplossing de vraag of de overheid dit echt wil, bij de tweede oplossing moeten we ons afvragen of dit wel kan. De tweede oplossing veronderstelt dat we allerlei soorten risico's met elkaar kunnen vergelijken om vervolgens door middel van een ingewikkelde rekensom te bepalen hoe we met een gegeven budget zoveel mogelijk veiligheidswinst kunnen realiseren.

Een voorbeeld. Een fictieve uitzending van een actualiteitenrubriek aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen. De presentator laat een zak met geld zien en vraagt ons hoe we dat willen besteden. We mogen kiezen tussen extra verlichting op een parkeerterrein waar vorig jaar twee jonge vrouwen werden verkracht, ventilatie op een basisschool waar de luchtkwaliteit te wensen overlaat (slechte ventilatie kan de leerprestaties van kinderen negatief beïnvloeden), of extra schoonmaak in een achterstandswijk (de veiligheid in een wijk gaat omhoog als die een opgeruimde indruk maakt).

Waarschijnlijk zullen er best burgers en politici zijn die een keuze durven maken en deze kunnen beargumenteren, maar hun keuze is niet gebaseerd op een rekensom. Burgers en politici zijn in hun hoofd niet bezig het risico op verkrachting uit te drukken in veiligheidspunten, om vervolgens de luchtkwaliteit op scholen uit te drukken in soortgelijke veiligheidspunten. Wat burgers en politici doen in zo'n geval is een politieke keuze maken: ze vinden het welbevinden van burgers in achterstandswijken belangrijker dan de luchtkwaliteit op basisscholen of vice versa. Ze vinden veiligheid op straat belangrijker dan onderwijs, of vice versa. Het idee dat je politieke keuzes kunt vervangen door wetenschappelijke rekensommen is een illusie.

> *Strengere veiligheidsvoorschriften leiden vrijwel altijd tot meer bureaucratie*

Politieke besluitvorming met inspraak door burgers (oplossing 3) is bij dergelijke keuzes veel verstandiger. Maar inspraak en democratie zijn lang niet altijd een oplossing. Veiligheidsbeleid is vaak handhavingsbeleid. Er zijn talloze voorschriften over verkeersveiligheid, hygiëne, brandveiligheid, veiligheid in huizen dankzij politietoezicht enzovoorts. Stel dat we hier met elkaar over praten, prioriteiten stellen en die transparant en democratisch publiceren op de gemeentelijke website.

Vervolgens treedt de boevenlogica in werking. De caféhoudster denkt: gelukkig, de brandvoorschriften gaan ze dit jaar niet controleren. Dan kan ik nog wel even wachten met het vervangen van die gevaarlijke oven. De manager in het verpleeghuis concludeert: we kunnen wel met minder schoonmaak toe, want ze komen dit jaar toch niet langs. De automobilist denkt: eindelijk is dat geneuzel over de maximumsnelheid voorbij. Daar letten ze gelukkig niet meer op in deze gemeente. En de inbreker berekent zijn kansen: politiesurveillance hebben ze in die wijk geschrapt, dus laat ik het daar eens proberen.

In andere gevallen heeft veiligheidsbeleid te maken met de keuze van locaties. Er wordt op landelijk niveau besloten dat ondergrondse opslag van CO_2 goed is voor het milieu. De eerste CO_2-opslag staat gepland in Barendrecht. Wat is democratisch in dit verband? Krijgen de inwoners van Barendrecht een vetorecht? Dan zullen veel plannen schipbreuk lijden omdat bewoners de risico's begrijpelijkerwijs liever niet in hun buurt willen hebben ('Kan die opslag niet bij de minister in de achtertuin als zij het zo'n mooi en veilig idee vindt?'). Zelfs als volledige compensatie wordt toegezegd zouden burgers zich blijvend kunnen verzetten. Gezondheidsschade is immers meer dan onkosten bij de dokter. Benauwdheid valt niet op te lossen met meer geld. En als de democratische besluitvorming op een hoger niveau wordt gelegd (bij de gemeente, de provincie of het rijk), is het de vraag of dat wel eerlijk en democratisch is ten opzichte van de burgers die de risico's lopen.

Illustratie Sebe Emmelot

Resteert oplossing 4: bezint eer gij begint, en denk heel goed na voor je ergens nieuw beleid op loslaat. Elk incident is vervelend. Niemand wil dat het nog een keer gebeurt, maar beter is het om rustig na te denken hoe erop te reageren. Aan iedere beleidswijziging zijn voor- en nadelen verbonden en ook die nadelen moeten worden belicht. Wat zal het gevolg zijn van strengere hygiëne-eisen in zorginstellingen? De kans dat bewoners besmet raken met een bacterie wordt kleiner. Dat is een voordeel. Maar wat zijn de nadelen? Zal op grote schaal worden gekozen voor gevriesdroogd eten uit pakjes? Zullen bewoners nog mogen helpen in de keuken als zij dat leuk vinden? Nieuw beleid of strenger handhaven kost bijna altijd geld en leidt dus tot lastenverzwaring. Strengere veiligheidsvoorschriften leiden vaak tot meer bureaucratie. Voor veel burgers, instellingen en bedrijven is de administratieve lastendruk nu al vrij hoog. Een verdere verzwaring daarvan is nadelig, en dat moet mee tellen bij het nadenken over veiligheidseisen.

Rustig nadenken na een incident komt over als niet stoer of spectaculair. Maar toch biedt juist dat de meeste kans om iets aan de risico-regel-reflex te veranderen.\

Op woensdag 19 mei is Margo Trappenburg inleider van een workshop over dit onderwerp tijdens de werkconferentie Dag van het Risico. Deze is georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Zie www.overheidvoordetoekomst.nl/dag-van-het-risico.