

VEILIGHEIDSBELEID IS 'SYMBOLISCH EN PATERNALISTISCH'

DE UTOPIE VAN EEN RISICOLOZE SAMENLEVING

Nederland is nog nooit zo veilig geweest. Toch lijkt de tolerantie voor ongelukken en incidenten zo goed als verdwenen. Hoe kunnen overheid en samenleving gezonder omgaan met risico's? 'Extra wet- en regelgeving is niet de oplossing.'

TEKST RIANNE WATERVAL

Tijdens een woeste storm valt een oude eik boven op een wandelaar, een voorval met fatale afloop. De vereniging voor boomchirurgen roept op tot een jaarlijkse APK-keuring voor iedere boom. Gezien de kosten hiervan zaagt de buurman uit voorzorg zijn prachtige beuk alvast om. Fictie of de harde werkelijkheid? Op de Dag van het Risico op 19 mei jongstleden zorgde het beeldende filmpje over de *'killer trees'* voor veel hilariteit. In Engeland is het echter bijna zover gekomen.

Elk jaar komen vier mensen in Nederland om het leven doordat zij onder een omvallende boom terecht komen. Is dit reden genoeg om alle bomen in omloop te onderwerpen aan een jaarlijkse keuring? Ira Helsloot, hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, vindt van niet. 'De kosten-batenanalyse wordt niet gemaakt. In dit geval is er sprake van een fic-

tieve situatie, maar de overreactie is heel herkenbaar. De overheid gaat spastisch om met risico's en is onvoldoende eerlijk over de risico's die wij als burgers lopen,' stelt de hoogleraar. 'We zijn terechtgekomen in een maatschappij waar onder bestuurders en ambtenarij een ontzettende aversie tegen risico's is ontstaan. Dit terwijl de burger weet dat de risicoloze samenleving niet bestaat.'

De overheid heeft een steeds grotere verantwoordelijkheid gekregen voor de fysieke veiligheid van haar burgers, constateert Helsloot. 'Politici en ambtenaren leven in de veronderstelling dat ook onbekende risico's moeten worden voorkomen. Dit heeft een symbolisch en paternalistisch veiligheidsbeleid tot gevolg.' De hoogleraar signaleert een verband tussen regeldruk, welvaart en veiligheid. 'We leven in het Westen nu gemiddeld bijna twee keer zo lang als 200 jaar geleden en de gemiddelde levensduur neemt nog steeds marginaal toe. Wie echter in de "staart" van de verbetercurve nog wat wil bereiken moet onevenredig veel investeren. Er is nu naar verhouding te veel aandacht voor het reguleren van de restrisico's die in het laatste eind van deze curve zitten.'

Ook het belang van sociale stratificatie mag volgens Helsloot niet worden onderschat. 'Er zijn grote verschillen tussen de levensverwachting van hogere en lagere inkomensgroepen. Vooral de welvaart van de laatste groep zal moeten worden verhoogd om een substantieel aantal levensjaren aan de samenleving toe te voegen. Meer regeldruk leidt tot een kleinere groei in welvaart en pakt dus



Herdenking van de slachtoffers in Duisburg

onvoordelig uit, juist voor die lagere inkomensgroepen. Voor een hogere veiligheid is extra wet- en regelgeving simpelweg niet de oplossing.’

BREDER BLIKVELD

De discussie over de verantwoordelijkheid van de overheid inzake veiligheidsrisico's is niet nieuw. In het in 2008 verschenen rapport *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid* betoogde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) reeds een nieuwe aanpak voor de omgang met risico's. 'Gezien de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en leefomgeving is een proactieve omgang met onzekerheden vereist,' aldus de WRR. Om het huidige hoge niveau van fysieke veiligheid in Nederland te handhaven zal het veiligheidsbeleid volgens de raad op een nieuwe invulling van het voorzorgsbeginsel moeten worden geënt. Kortom: het blikveld moet breder zijn dan de risico's waar we zeker over zijn.

De Gezondheidsraad kwam ditzelfde jaar met een advies genaamd *Voorzorg met rede*, waarin wordt geconstateerd dat de klassieke risicobenadering van de overheid aanpassing behoeft. Zij adviseert het voorzorgsbeginsel meer op te vatten als een strategie om op een zorgvuldige, transparante en op de situatie toegesneden manier met onzekerheden om te gaan. Dit mag volgens de raad echter geen reden zijn om wegens onzekerheid over gezondheid- of milieuschade nieuwe technieken of producten te verbieden.

Pieter van Vollenhoven, voorzitter van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, heeft al meerdere malen aangedrongen op de introductie van een Veiligheidsbeginselenwet. Door de verantwoordelijkheid voor veiligheid van een onderneming of organisatie vast te leggen zou de duidelijkheid omtrent risico's volgens hem worden bevorderd. Demissionair minister Hirsch Ballin liet deze zomer weten hier niets voor te voelen. 'Het kabinet ziet geen toegevoegde waarde in verankering van deze verantwoordelijkheidstoedeling in een algemene publiekrechtelijke wet,' refereerde de minister aan een eerder afgegeven kabinetsstandpunt. 'De

IRA HELSLOOT 'DE OVERHEID GAAT SPASTISCH OM MET RISICO'S'

overheid heeft vanzelfsprekend de verantwoordelijkheid om burgers te beschermen tegen risico's en gevaren die zij zelf niet kunnen beheersen, dus waar het zelfregulerende vermogen te kort schiet. Juist in die concrete situaties is en blijft specifieke wetgeving noodzakelijk,' luidde het antwoord aan Van Vollenhoven, die in februari 2011 zal worden opgevolgd door voormalig Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding Tjibbe Joustra. Maar, benadrukt Hirsch Ballin, de erkenning dat de risicoloze samenleving een utopie is, blijft de aandacht vragen. 'Het veiligheidsbeleid is geen statistisch gegeven.'

Dit blijkt ook uit het debat in de Kamer, waar 'incidentenpolitiek' al lang geen onbekend verschijnsel meer is. In 2009 vroegen Kamerleden tijdens een algemeen overleg om een hernieuwde beschouwing van het kabinet op fysieke veiligheidsrisico's. Hier wordt op het ministerie van BZK hard aan gewerkt (zie kader onderaan deze pagina). Volgens Harry Paul, inspecteur-generaal van de Vrom-inspectie en voorzitter van de Inspectieraad, is het goed dat deze discussie gevoerd wordt. 'Een herijking van de visie op veiligheidsvraagstukken is noodzakelijk,' aldus de IG.

'Een overheid gaat gezond om met risico's door zo realistisch en objectief mogelijk te werk te gaan,' stelt Paul.

HARRY PAUL 'TE VAAK WORDEN OPLOSSINGEN GEZOCHT IN HET VERANDEREN VAN STRUCTUREN'

Hij erkent direct dat dit niet altijd even gemakkelijk is. 'Er zit een groot verschil tussen de beleefde onveiligheid en de feitelijke onveiligheid. We moeten onze capaciteit daar inzetten waar de risico's het grootst zijn, in plaats van waar men *denkt* dat het meeste gevaar wordt gelopen.' De verschillende normen van veiligheid die worden gehanteerd maken het soms lastig om een objectieve afweging te maken, aldus Paul. 'De normen voor de veiligheid in tunnels zijn bijvoorbeeld anders dan de normen die we hanteren voor de veiligheid van het wonen achter de dijken.' De belevingswereld van de burger speelt daarbij

volgens hem een belangrijke rol. 'De tolerantie verschilt per risico. Wanneer je als burger invloed hebt op de situatie toleereer je grotere risico's dan wanneer iets je "overkomt". Een auto-ongeluk of val van een keukentrapje wordt makkelijker geaccepteerd dan een vliegtuig dat neerstort of een explosie met chemicaliën.'

De voorzitter van de Inspectieraad benadrukt het belang van samenwerking tussen de verschillende toezichthouders en handhavingsorganen. 'We moeten bruggen bouwen en niet opnieuw het wiel uitvinden. Te vaak worden oplossingen gezocht in het veranderen van structuren. Kijk naar het gezamenlijk belang: wat hebben we nodig bij bedreiging van de BV Nederland? Volksgezondheid, milieu, openbare orde en veiligheid, al deze belangen moeten in samenhang worden beoordeeld bij risico- en rampenbestrijding.' De IG juicht meer inzicht in elkaars kennis en operationele infrastructuur dan ook toe. Daarnaast is het volgens Paul essentieel dat risico's inzichtelijk gemaakt worden voor de burger. 'Laat zien welke afwegingen aan veiligheidsbeleid ten gronde liggen.' Een zekere mate van zelfredzaamheid mag de overheid overigens wel van de samenleving verwachten, vindt Paul.

REDELIJKER RISICOBELIED

Helsloot pleit in zijn boek *Risico's en redelijkheid* eveneens voor een herijking van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen burger en overheid. Waar Van Vollenhoven en de WRR zich uitspreken voor een grotere focus op voorzorg is Helsloot, net als de Gezondheidsraad, van mening

Visie op veiligheid

Het ministerie van BZK gaat een visie ontwikkelen op de verantwoordelijkheid van de overheid voor risico's in de samenleving. De eerste bouwstenen zijn reeds gelegd tijdens de Dag van het Risico van 19 mei jongstleden. De precieze aanpak van het programma moet nog worden bepaald, verkondigde verantwoordelijk DG Jaap Uijlenbroek onlangs in het magazine *Nationale veiligheid en crisisbeheersing*. In september 2009 vroegen Kamerleden reeds om een beschouwing van het kabinet over veiligheidsrisico's en de verantwoordelijkheid van de overheid hiervoor. Toenmalig BZK-minister Ter Horst zegde een algemene beschouwing toe.

'Deze visie focust op risico's met een alledaags karakter, van verkeer tot voedselveiligheid, en niet zo zeer op noodsituaties en grote rampen,' licht projectleider Jan van Tol toe. Het project *Risico's en verantwoordelijkheden* is nu nog onderdeel van het programma Vernieuwing Rijksdienst, maar gaat binnenkort verder onder de vlag van BZK. 'We willen beter omgaan met risico's. Dit issue spreekt ook diverse politici aan. Inmiddels zijn een hoop oorzaken die "ongezond gedrag" tot gevolg hebben de revue gepasseerd,' aldus Van Tol. 'Nu is het zaak om met de betrokkenen tot een gezamenlijke aanpak te komen. Het is een onderwerp

met vertakkingen naar veel beleidsterreinen. Een constructieve en fundamentele aanpak vergt daarom een flinke inspanning. Het advies dat de Raad voor het openbaar bestuur in 2011 over dit onderwerp van plan is uit te brengen kunnen we goed als input gebruiken. Wel zal het nieuwe kabinet nog een aantal zaken moeten bezegelen voor we echt aan de slag kunnen.'

Het gezond omgaan met risico's is niet alleen een zaak van de rijksoverheid, benadrukt Van Tol. De projectleider denkt mee met de provincie Noord-Holland over een bestuurlijk debat omtrent symboolpolitiek en ook de gemeente Amsterdam is geïnteresseerd. 'Bestuurders en ambtenaren vragen zich af of de veiligheidseisen voor metrotunnels van de Noord-Zuidlijn wel proportioneel zijn. Die discussie moet gevoerd kunnen worden en wij leveren graag een bijdrage,' aldus Van Tol. In het buitenland bestaat eveneens interesse voor de Nederlandse discussies en ideeën over risico's. Zo is de projectleider samen met Gabriëlle Bekman, directeur Nationale Ombudsman, uitgenodigd voor een OESO-conferentie eind oktober in Parijs en spreekt Van Tol op 1 november op een UNECE-seminar over risicobeheersing in Genève. Voor meer informatie over dit project en voor het opvragen van de conferentiebundel van de Dag van het Risico zie www.risicoregelflex.nl.

dat dit niet de juiste koers is. 'Door uit te gaan van het voorzorgsbeginsel is het niet mogelijk om harde grenzen aan het veiligheidsbeleid te stellen en de investeringen hierin. Het geld dat aan restrisico's in de "staart" wordt besteed, kunnen we beter uitgeven aan het tegengaan van sociale stratificatie.'

De hoogleraar wijst op de verschillende factoren die een gezonde kijk op risico's in de weg staan. Als belangrijkste redenen noemt hij de misvatting onder ambtenaren en politici over de rationaliteit van de burger, het eenzijdig accent op relatief kleine risico's en de verantwoordelijke beleidsafdelingen bij departementen die het maken van nieuw beleid tot hun *core business* hebben verheven.

'Nog te vaak zijn veiligheidsnormen gebaseerd op één spraakmakend ongeluk uit het verleden en niet op een risicoanalyse voor de toekomst,' waarschuwt Helsloot. 'De verhoudingen zijn simpelweg zoek.' Een burger die vrijwillig mag kiezen welke risico's hij loopt, democratische besluitvorming over de grenzen van het veiligheidsbeleid en het uitgangspunt dat de burger zelf zijn schade draagt, zijn volgens Helsloot belangrijke uitgangspunten voor een redelijker risicobeleid.

Om hiertoe te komen zijn het vastleggen van wettelijke maxima aan investeringen in veiligheidsbeleid en een wetenschappelijke analyse van kosten en baten als basis voor wet- en regelgeving omtrent fysieke veiligheidsrisico's noodzakelijk, stelt de hoogleraar. 'Laat deze analyse verplicht uitvoeren door een onafhankelijke externe wetenschappelijke commissie,' adviseert hij. De Nederlandse overheid zou volgens Helsloot een voorbeeld kunnen nemen aan het Amerikaanse Office of Management and Budget (OMB), het grootste onderdeel van het uitvoerend bureau van Barack Obama. 'We hebben natuurlijk al een Algemene Rekenkamer die achteraf het beleid analyseert, maar het zou goed zijn om een onafhankelijk orgaan vergelijkbaar met het OMB voorafgaand aan nieuw beleid een kosten-batenanalyse te laten uitvoeren.'

AMBTELIJKE ZINDELJKHEID

Ook het inlassen van een 'pauze' na een incident is een goed instrument om te komen tot een gezonde omgang met risico's, vinden zowel Paul als Helsloot. 'Is dit incident een gevolg van gebrekkige regelgeving of toezicht? Of is dit een ongelukkige samenloop van omstandigheden? Deze vragen moeten beantwoord worden om te voorkomen dat bestuurders toegeven aan die risico-regelreflex,' aldus Paul, die ook zitting heeft in de commissie Regeldruk Bedrijven. 'Hoe meer wij als overheid gaan regelen voor de burger, des te minder de burger zelf gaat doen en de overheid ter verantwoording zal roepen als zaken mis gaan. De invloed van ambtenaren is echter tamelijk gering, het zijn de politici die daadkracht moeten tonen en een einde moeten maken aan de incidentenpolitiek.'

Ook Helsloot vindt dat politici de 'guts moeten hebben om te besturen en opener te communiceren over risico's'. Hij schat de rol van ambtenaren echter hoger in: 'Ambtenaren weten onvoldoende hun uitdijende regelgevende kracht onder controle houden. Het is voor ambtenaren moeilijk om tegen hun minister te zeggen "het is genoeg"'. Wat meer 'ambtelijke zindelijkheid' zou volgens de hoogleraar

'Duisburg kan ook hier'

Duisburg, Loveparade, 21 doden. Na de ramp was de opmerking te horen dat iets dergelijks 'bij ons niet kon gebeuren'. Ben Ale, hoogleeraar veiligheid en rampenbestrijding aan de TU Delft, is het daar beslist niet mee eens: 'Duisburg kan ook hier gebeuren als we niet opletten.' Nederland is al een paar keer door het oog van de naald gekropen. Ale noemt twee voorbeelden, allebei uit 2001: Dance Valley in Spaarnwoude, waar de chaos beperkt bleef tot mensen die onderkoeld raakten, en Koninginnedag in Amsterdam toen iedereen tegelijk naar huis wilde. Het werd die dag zo druk op het Centraal Station dat de mensen elkaar van de perrons de rails op duwden.

'Bestuurlijk Nederland en de hulpdiensten hebben daar veel van geleerd, onder meer dat er bij een beetje evenement al gauw zescijferige bezoekersaantallen zijn. Je moet de locatie daarom zo inrichten dat je de mensen erop en eraf kunt krijgen, en dat de hulpdiensten erbij kunnen. Bij zulke aantallen mensen gebeurt er namelijk altijd wel iets. Er is altijd iemand die het aan zijn hart krijgt, en als er veel afvalbakken zijn ontstaat er altijd wel ergens een fik - helemaal niet omdat iemand rottigheid uithaalt, maar gewoon door een weggegooide peuk.'

'We hebben van Dance Valley, en trouwens ook van de Vierdaagse in Nijmegen, geleerd hoe we een feest langzaam kunnen afschakelen, voorkomen dat iedereen tegelijk wil vertrekken. Dat is *crowd control*, en daar is inmiddels veel ervaring mee opgedaan, ook in alledaagse situaties. Neem Hoog Catharijne op een regenachtige zondagmiddag. Soms zijn daar dan zoveel mensen dat het vast staat, dat er een file van mensen ontstaat. Het belangrijkste is dan voorkomen dat er paniek uitbreekt en vervolgens de zaak weer in beweging krijgen. Nou, dat gaat goed.'

'Maar het is nooit uit te sluiten dat er teveel mensen op een kleine locatie komen, dus we moeten niet zeggen dat Duisburg hier nooit zal gebeuren. Bovendien is het ook niet handig om zoiets te zeggen, dat wekt bij bestuurders de indruk dat ze niet op hoeven te letten, terwijl een goede voorbereiding juist hard nodig blijft. We kunnen het wel, maar we moeten het ook dóen.' MAURITS VAN DEN TOORN

uitkomst kunnen bieden, maar dit blijkt in de praktijk geen gemakkelijke opgave. 'Simpelweg wensen dat deze beleidsafdelingen zich bezig gaan houden met minder beleid en daarmee aan hun eigen opheffing werken is als verwachten van de spreekwoordelijke kalkoen dat hij zich bezig gaat houden met het organiseren van het kerstdiner. Dat kan natuurlijk wel, maar dan moet niemand verbaasd zijn als het opeens een tamelijk karig vegetarisch diner wordt.' ◉

LINKS

www.risicoregelreflex.nl
www.inspectieloket.nl
www.crisislab.nl