



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

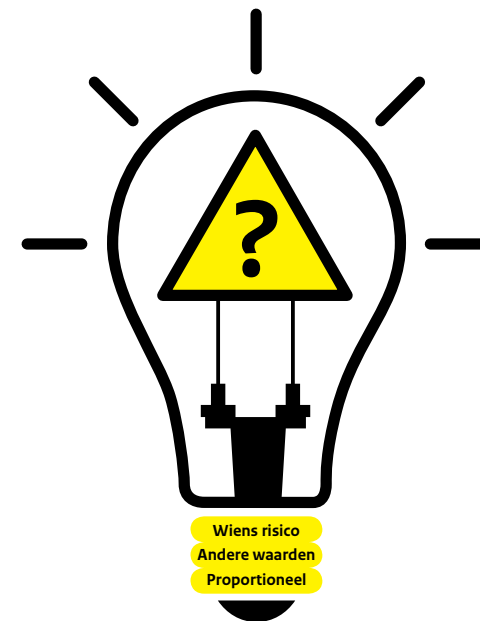
# Kennisdocument **BESTUURLIJKE** **FRAGMENTATIE**

*Onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke  
omgang met risico's en verantwoordelijkheden*



# Kennisdocument **BESTUURLIJKE** FRAGMENTATIE

'DE RAAD VRAAGT IN HET BIJZONDER AANDACHT VOOR HET PROBLEEM VAN DE FRAGMENTATIE VAN DE OVERHEID DIE SAMENHANGT MET DAT VERKEERDE BELOFTEBEELD: OVERHEIDSORGANEN MOETEN BLIJVEN BESEFFEN DAT ZIJ, VOOR DE NEDERLANDSE BURGER, ONDERDEEL ZIJN VAN DE ENE OVERHEID.'<sup>\*</sup>



---

\* ROB 2012.

# Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
2 Oorzaken van fragmentatie	8
3 Gevolgen van fragmentatie	14
4 Preventie van bestuurlijke fragmentatie	16
Literatuurlijst	20
Bijlage: Achtergrond van dit document	22

# Samenvatting

De Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) benoemde in zijn advies 'belichaming van de kundige overheid' het gevaar van bestuurlijke fragmentatie. Dit is het verschijnsel dat overheden naar elkaar wijzen als het gaat om het verantwoordelijkheid nemen voor veiligheidsbeleid. Bestuurlijke fragmentatie leidt tot een druk op overheden om onafgewogen te besluiten over risicobeheersing en kan leiden tot disproportionele maatregelen. Dit kennisdocument beschrijft oorzaken en gevolgen van bestuurlijke fragmentatie met als doelstelling om functionarissen werkzaam in het openbaar bestuur inzicht te geven in het verschijnsel.

# 1 Inleiding

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) benoemde in zijn advies 'Belichaming van de kundige overheid' uit 2012 het gevaar van bestuurlijke fragmentatie. Hij definieert bestuurlijke fragmentatie als het verschijnsel dat overheden naar elkaar wijzen als het gaat om het verantwoordelijkheid nemen voor veiligheidsbeleid.

Het nadelige effect van bestuurlijke fragmentatie is tenminste driedig:

- het kan het vertrouwen van de Nederlandse burger in het openbaar bestuur schaden als dé overheid niet met een mond spreekt;
- het veroorzaakt een druk op overheden om onafgewogen te besluiten over risicobeheersing hetgeen regelmatig leidt tot disproportionele veiligheidsmaatregelen;
- het belast de verhouding tussen lagere en hogere overheden en leidt daarmee tot meer 'bestuurlijke drukte'.

'Voor het openbaar bestuur ligt de grootste valkuil in het doorbreken van normale procedures van zorgvuldig overheidshandelen en van afgesproken verantwoordelijkheidsverdelingen. Juist rondom risico's en incidenten is zichtbaar dat overheidsorganen verantwoordelijkheden hebben of nemen die leiden tot een fragmentatie van de overheid. Een dergelijke fragmentatie waarbij overheden naar elkaar wijzen, draagt niet bij aan betrouwbaar bestuur. Anders geformuleerd: juist daar waar scherp gekeken wordt naar overheidshandelen moet de overheid zorgen voor, en zich houden aan een heldere verantwoordelijkheidsverdeling.'<sup>1</sup>

Dat het ook anders kan laten de recente casus rondom de huisvesting van de zedendelinquent Benno L. en de moordenaar van Pim Fortuyn Volkert van der G. Zien. In beide gevallen stelden de burgemeesters als vertegenwoordiger van de lokale overheid dat zij hier handelden in het algemeen belang van Nederland dat gebaat is bij de uitvoering van een strafrechtstelsel waarbij misdadigers na hun straf weer re-integreren en daarom gehuisvest moeten worden.

Het programma 'risico's en verantwoordheden' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft daarom het initiatief genomen om een kennisdocument op te stellen over oorzaken en gevolgen van bestuurlijke fragmentatie.

Voor het ministerie van BZK past dit bij haar beleidsprioriteit 'herstel van de bestuurlijke verhoudingen en minder bestuurlijke drukte' zoals laatstelijk beschreven in de kabinetsvisie 'Bestuur in samenhang'.<sup>2</sup>

Ten behoeve van het opstellen van dit kennisdocument is naar de literatuur gekeken, is gesproken met de opstellers van het ROB-advies en is met verschillende bestuurders gedurende de periode 2011 - 2014 over het thema gesproken.

<sup>1</sup> ROB 2012, pg. 65.

<sup>2</sup> BZK 2013.

## 2 Oorzaken van fragmentatie

Bestuurlijke fragmentatie heeft verschillende mogelijke en soms samenhangende oorzaken die hieronder een voor een de revue zullen passeren.

De ROB wijst op het belang van het volgen van afgesproken verantwoordelijkheidsverdelingen binnen het openbaar bestuur. Soms echter is die verantwoordelijkheidsverdeling zelf oorzaak van bestuurlijke fragmentatie: als de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van een risicovolle activiteit en het belang van die activiteit discongruent zijn dan kan dit eenvoudig tot spanning tussen de betrokken bestuursorganen en daarmee tot bestuurlijke fragmentatie leiden.

Als voorbeeld kan de tot voor kort geldende verantwoordelijkheidsverdeling rondom de aanleg van wegtunnels gelden: het Nederlandse bestel is zo ingericht dat gemeenten de bouwvergunning voor tunnels op hun grondgebied moeten verlenen. Dit geldt ook voor rijkstunnels, dat wil zeggen tunnels voor het rijkswegennet waar door het rijk voor betaald wordt. Geheel voorspelbaar heeft deze constructie geleid tot een groot aantal dure door gemeenten verplichte veiligheidsmaatregelen waardoor de aanleg van rijkstunnels steeds duurder en moeizamer werd. De Tweede Kamer heeft daarom in de motie Koopmans en Aptroot gesteld dat:

*'De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat de minister heeft aangegeven, de regie over tunnelveiligheid zo veel mogelijk naar zich toe wil trekken en na afloop van de evaluatie nog niet direct met een voorstel van wet te willen komen;*

*constaterende, dat gemeenten als vergunningverleners primair verantwoordelijk zijn voor de veiligheid terwijl de verantwoordelijkheid voor het budget bij de minister ligt, waardoor er geen integrale afweging plaatsvindt tussen het effect van veiligheidsvoorzieningen en de kosten daarvan;*

*verzoekt de regering voor 1 juni 2011 een voorstel van wet aan de Tweede Kamer te zenden waarin zij de beslissingsbevoegdheid over de veiligheidsvoorzieningen in tunnels in het rijkswegen- en hoofdspoorwegennet overneemt van gemeenten,*

*en gaat over tot de orde van de dag.'*<sup>3</sup>

De minister van Infrastructuur en Milieu beaamde in haar reactie dat de situatie van decentrale besluitvorming over nationale belangen en geld niet werkbaar is: *'Het proces en de regelgeving rondom tunnelveiligheid moet herzien worden. Met deze herziening haal ik de regie over de tunnelveiligheid weer eenduidig naar het landelijke niveau.'*<sup>4</sup> De minister heeft dit gedaan door een uitputtende beschrijving van hoe een rijkstunnel eruit moet zien op te nemen in een ministerieel besluit inclusief een verplichting voor gemeenten om alleen maar aan die beschrijving te toetsen.<sup>5</sup> Deze wijziging op de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels is in werking getreden op 1 juli 2013.

Zelfs bij een rechtsstatelijk heldere verantwoordelijkheidsverdeling kan bestuurlijke fragmentatie ontstaan vanwege andere oorzaken.

<sup>3</sup> Motie over de beslissingsbevoegdheid over de veiligheidsvoorzieningen in tunnels, HTK 2010-2011, 29 296, nr. 16.

<sup>4</sup> Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, d.d. 15 maart 2011, IenM/BSK-2011-14488.

<sup>5</sup> Voorstel voor Wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels in verband met het vaststellen van een veiligheidsnorm en het stellen van regels omtrent het gebruik van gestandaardiseerde uitrustingen en in verband met wijzigingen in het totstandkomingsproces van wegtunnels, HTK 2011-2012, 33 125, nr 1-3.

Een eerste oorzaak is het niet kunnen loslaten van het gevoel van verantwoordelijkheid door een andere betrokken overheid.

Soms betekent dit dat de rijksoverheid niet kan berusten in de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor risicobeheersing.

De ROB bespreekt in haar advies uitgebreid de casus van asbest op scholen. Naar aanleiding van een televisieprogramma van Zembla in 2011 spreekt de Tweede Kamer in een spoeddebat over het mogelijke gevaar dat asbest in scholen voor kinderen kan betekenen. Het is hierbij de Kamer duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor beheersing van dit risico bij gemeente- en schoolbesturen ligt. Toch stellen volksvertegenwoordigers: *'De overheid gaat ook over de gezondheid van kinderen. [...] Wij [moeten] daar bovenop zitten [...] Ik sta hier voor die kleine kinderen die elke dag naar school gaan'* en *'Wij hebben lagere overheden, maar ook een hogere overheid. De hogere overheid, in dit geval de rijksoverheid, is altijd verantwoordelijk voor datgene wat te maken heeft met openbaar bestuur.'* Het spoeddebat resulteerde in een motie waarin de Tweede Kamer de wens uitte dat alle schoolgebouwen vóór juli 2012 op asbest zijn geïnventariseerd.<sup>6</sup> Vervolgens heeft de staatssecretaris van Milieu in mei 2011, samen met de VNG, de sectororganisaties voor het primair- en voortgezet onderwijs, alle scholen uit het basis- en voortgezet onderwijs, alle schoolbesturen en alle gemeenten van Nederland benaderd en verzocht om hun schoolgebouwen op asbest te inventariseren. Het einddoel ligt volgens de brief van de staatssecretaris verder dan het inventariseren van alle scholen op asbest: vroeger of later moet het asbest worden verwijderd.<sup>7</sup>

Omgekeerd gebeurt het regelmatig dat lokale overheden de rijksoverheid aanspreken op haar verantwoordelijkheid.

Na het ongeval met een trein die gevaarlijke stoffen vervoerde in het Belgische Wetteren in 2013 traden lokale bestuurders zoals wethouder Mos uit Dordrecht nadrukkelijk in de (sociale) media met de oproep om een aparte 'giftreinroute' aan te leggen. Een afweging tussen de kosten die dat met zich mee zou brengen - voor de Nederlandse samenleving - en de baten ervan als de veiligheid van spoortransport wordt vergeleken met andere risico's zoals bijvoorbeeld andere vormen van transport werd door de lokale overheden hier niet gemaakt. Het assertief vragen om meer veiligheid door de lokale overheden in de media bemoeilijkt wel een degelijke afweging door de rijksoverheid, die immers niet als veroorzaker van onveiligheid te boek wil komen te staan.

Een misverstand dat een diepere reden lijkt te zijn voor dit eerste mechanisme, zo blijkt bijvoorbeeld in de dialogen die door het programma Risico's en verantwoordelijkheden werden georganiseerd, is de onjuiste aanname dat burgers de garantie verwachten van een risicoloze samenleving.<sup>8</sup>

Recent burgeronderzoek in de casus van het spoorvervoer met gevaarlijke stoffen door Dordrecht geeft aan dat een ruime meerderheid van zowel het algemeen publiek in Dordrecht als bewoners nabij het spoor

6 Motie HTK, Koşer Kaya en Van Veldhoven, 16 februari 2011, HTK 22 343, nr. 251.

7 HTK 2011-2012, 22 343, nr. 277.

8 Zie bijvoorbeeld BZK 2012, pg. 22 of Chavannes in Van Tol et al. 2011, pg. 55 ev.

vinden dat het terecht is dat hij rijk het veiligheidsbeleid bepaalt voor spoorvervoer gezien het nationale belang ervan. De gemeentelijke overheid moet vooral zorgdragen voor goede informatie aan de bewoners. Geplaatst in de positie van de minister zegt vervolgens een kleine meerderheid van de bewoners naast het spoor dat zij als minister niet zouden investeren in meer spoorveiligheid, omdat het naar verhouding wel veilig genoeg is.<sup>9</sup>

Een tweede oorzaak van bestuurlijke fragmentatie is dat overheden crises ook zien als een kans om een al langer gewenst beleidsdoel te bereiken.

Voor de rijksoverheid betekent dit vaak dat crises een gelegenheid bieden tot meer sturing op decentrale verantwoordelijkheden. Zo stelde toenmalig minister van Landbouw Van Aartsen in een marathoninterview op 13 juli 2007 in De Ochtenden: *'Natuurlijk beseft ik dat de MKZ crisis ook een kans bood, namelijk om Kamer en samenleving te overtuigen van de noodzaak om de intensieve veehouderij te herstructureren. Een noodzaak die ik al de eerste uren op mijn departement zag.'* De rijksoverheid nam vervolgens meer regie op de provinciale ruimtelijke ordeningsplannen en gemeentelijke milieuvergunningen voor de intensieve veehouderij.

Omgekeerd vragen decentrale overheden na crises regelmatig via de media om vormen van risicocompensatie op andere domeinen als zij vanwege rijksbeleid aan een risico worden blootgesteld.

Het incident met een lpg-tankwagen op de rondweg van Eindhoven in 2003 is daarvan een voorbeeld: na een aanrijding breekt er in het onderstel van de lpg-tankwagen brand uit. Uit voorzorg wordt een gebied met een diameter van één kilometer rondom de tankwagen urenlang ontruimd hetgeen tot enorme files leidt. De burgemeester van Eindhoven, die vanwege vakantie op de dag van het incident niet aanwezig was, komt op de dag na het incident met een persconferentie, waarin hij stelt dat *'Eindhoven aan een ramp ontsnapt is'*. Er moet daarom snel extra geld van de rijksoverheid komen om de rondweg rond Eindhoven versneld te kunnen verbeteren zodat er minder files zullen staan en daarmee minder risico's voor het transport van gevaarlijke stoffen.<sup>10</sup>

Meer recent geeft het aardgasbevingsrisico in Groningen gelegenheid aan provincie en gemeenten om extra middelen te krijgen voor initiatieven die de krimp-problematiek in de provincie moeten adresseren.

Een derde oorzaak van bestuurlijke fragmentatie is de menselijke neiging om na een incident de stelling te betrekken dat het niet de eigen overheidslaag is die verantwoordelijkheid draagt voor (de bestrijding van) het incident maar een andere overheidslaag. Deze zogenaamde 'blame games'<sup>11</sup> dragen echter niet bij aan het vertrouwen in het openbaar bestuur als geheel.

De hierboven besproken casus van de aardgasbevingen in Groningen en de reactie vanuit Dordrecht op het treinongeval in het Belgische Wetteren zijn ook voorbeelden van deze derde oorzaak.

9 Crisislab 2014.

10 Jong et al. 2005.

11 Hood 2013.

Een andere voorbeeld hiervan is de stellingname van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) tijdens de Q-koorts uitbraken dat de verantwoordelijkheid voor de bestrijding hiervan naar het rijksniveau moest worden getild: *'De VNG neemt het standpunt in dat Q-koorts tot de A-lijst van ziekten, waarvan de bestrijding onder Rijksverantwoordelijk valt, moet worden toegevoegd.'*<sup>12</sup>

Andersom geldt dat de regering regelmatig aan de Kamer laat weten dat zij niet verantwoordelijk is voor incidenten binnen gemeentelijke of provinciale beleidsterreinen. Het voorbeeld van asbest in scholen dat door de ROB uitgebreid is beschreven, is hierboven al genoemd. Dit is feitelijk juist maar het helpt niet om als ene overheid proportioneel te reageren op het betreffende incident.

---

<sup>12</sup> VNG 2009, pg. 5.



# 3 Gevolgen van fragmentatie

Bestuurlijke fragmentatie kan drie belangrijke negatieve gevolgen hebben.

Het *eerste* negatieve gevolg is een grotere vatbaarheid voor het nemen van disproportionele veiligheidsmaatregelen. Onder druk van het wijzen door medeoverheden op de verantwoordelijkheid voor veiligheid kan een overheid sneller tot overreactie over gaan.

In de hiervoor besproken casus van asbest in scholen heeft de ROB betoogd dat na de brief van de staatssecretaris waarin gemeenten is gevraagd om een asbestinventarisatie en -saneringsplan voor scholen op te stellen, de mogelijkheid voor gemeenten nauwelijks nog aanwezig was om een afweging te maken tussen kosten en baten van de asbestsanering (asbest dat niet beroerd wordt is immers ongevaarlijk).

Een *tweede* negatieve gevolg kan zijn dat doordat de ene overheid de andere publiekelijk aanspreekt op meer veiligheidsmaatregelen dat er extra maatschappelijke zorg ontstaat. De overheid zou dat toch immers niet doen als het niet echt gevaarlijk was?

In de asbestcasus wordt de brief van de staatssecretaris door bijvoorbeeld lokale politieke partijen en commerciële asbestsaneringsbedrijven gebruikt als bewijs dat er sprake is van een serieuze bedreiging van de volksgezondheid.

Het *derde* negatieve gevolg kan zijn dat overheden slechter samenwerken in een gefragmenteerde situatie. Het bureaupolitieke model van Brian Jacobs beschrijft hoe bestuurlijke fragmentatie leidt tot organisatorische fragmentatie en daarmee onvermijdelijk leidt tot bureaupolitiek defensief gedrag in plaats van samenwerking.<sup>13</sup>

Bestuurlijke fragmentatie kan echter ook positief geduid worden in sommige situaties. Zo is volgens de redenering van bijvoorbeeld Rosenthal et al. (1991) bestuurlijke fragmentatie ook te waarderen omdat het meer zekerheid geeft dat bepaalde belangen worden gewaarborgd juist omdat meerdere overheden zich verantwoordelijk voelen voor veiligheid.

*'The advantages of complexity, redundancy, duplication, overlap and conflict are now elaborated, and the notion of polycentrism is not only being tolerated but increasingly being insisted upon as a possible alternative to centralist and coercive bureaucratic administration. [...] It is time that [Bureau political competition and conflict] lost their exclusively dysfunctional connotations.'*<sup>14</sup>

Een geïnterviewde bestuurder stelde dat *'ieder mens van nature lui is, zelfs bestuurders, zodat de dreiging van bemoeienis door hogere overheden ook stimulerend is'*.

<sup>13</sup> Jacobs 1996.

<sup>14</sup> Rosenthal et al 1991.

# 4 Preventie van bestuurlijke fragmentatie

Het lijkt evident wenselijk om bestuurlijke fragmentatie te voorkomen of te verminderen daar waar het leidt tot disproportionele veiligheidsbeleid of onnodige maatschappelijke zorgen.

Daartoe ligt de eerste opgave bij de wetgever. Verantwoordelijkheden moeten passen bij het belang dat een overheidslaag heeft.

In het complexe systeem dat de (Nederlandse) wetgeving is, is een eenduidige verdeling van taken en bevoegdheden niet altijd te realiseren. Zo is in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaald dat wanneer het belang van een activiteit op een bepaald niveau ligt het corresponderende overheidsorgaan de vergunning moet verlenen.<sup>15</sup> Dit is conform het genoemde principe ware het niet dat de verantwoordelijkheid voor de (voorbereiding op) de incidentbestrijding altijd gemeentelijk blijft liggen omdat de hulpverleningsdiensten brandweer en geneeskundige hulpverlening nu eenmaal als verlengd lokaal bestuur zijn georganiseerd omdat de meerderheid van de ongevalssituaties 'lokaal' zijn. Dit betekent dat gemeenten bijvoorbeeld blijvend de taak hebben de hulpverlening in rijkstunnels te organiseren en zich vanuit die taak ook verantwoordelijk voelen voor het voorkomen van risico's juist omdat er in tunnels nauwelijks hulpverlening mogelijk is.

## Artikel 2.4 Wabo

1. Burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning, behoudens in gevallen als bedoeld in het tweede tot en met vijfde lid.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat gedeputeerde staten van de provincie waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, op de aanvraag beslissen ten aanzien van projecten die behoren tot een bij de maatregel aangewezen categorie projecten die van provinciaal belang zijn. [...]
3. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat Onze daarbij aangewezen Minister op de aanvraag beslist ten aanzien van projecten die behoren tot een bij de maatregel aangewezen categorie projecten die van nationaal belang zijn. [...]

Ook in situaties waar de verantwoordelijkheidsverdeling niet helemaal passend is of kan zijn ligt de tweede opgave bij de bestuurders en volksvertegenwoordigers zelf: terughoudendheid is passend voordat mede-overheden worden aangesproken. Juist vanwege het gewenste vertrouwen van het publiek in de ene overheid is het gewenst dat de overheid zich presenteert als één overheid.

De recente Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT) heeft dit principe dan ook als basis voor de vormgeving van het interbestuurlijk toezicht: er dient uit te worden gegaan van vertrouwen van overheidslagen in elkaar.<sup>16</sup>

*'De principes van de Wet RGT zijn nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit. Het belangrijkste uitgangspunt van de Wet RGT is (onderling) vertrouwen.'*<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Overigens kent de Wabo een geheel aan (overgangs)bepalingen in het bijbehorende besluit dat een termijn van decennia kent.

<sup>16</sup> Staatsblad, 2012, nr. 233.

<sup>17</sup> BZK 2012b, pg. 3.

Uiteindelijk moet ook onderkend worden dat de realiteit weerbarstig zal blijven. Zo bestaat er een politieke discussie over de beleidsvrijheid en het toezicht op de gedecentraliseerde jeugdzorg na 1 januari 2015. De Tweede Kamer die instemde met het principe dat decentrale besluitvorming een betere aansluiting op de zorgvraag mogelijk maakt, worstelt toch met het durven toevertrouwen van de besluiten aan gemeenten. Het grote risico is dan bestuurlijke fragmentatie waarbij uiteindelijk overheden elkaar opjuttten tot een disproportioneel veiligheidsbeleid cf. de het asbestvoorbeeld van de ROB.

De weerbarstige realiteit kan niet verbazen: er bestaat een breed spectrum aan onderzoeken dat de laat zien dat bestuurlijke fragmentatie en de resulterende soms beperkte samenwerking van alle tijden is. Zo hebben Rosenthal et al. (1991) al langer geleden betoogd dat bureaupolitieke competitie een centraal aspect is van de relaties tussen organisaties.

*'A growing number of academics and, to a lesser extent, practitioners recognize that the prescriptive processes of consensus-oriented, rationalistic and monocentric administration do not conform with empirical reality.'*<sup>18</sup>

Palm & Ramsell (2007) hebben in Zweden onderzoek verricht naar samenwerking tussen kleinere gemeenten op het terrein van rampenbestrijding. Zij hebben daar laten zien dat voor het lokale bestuur zowel financiële als inhoudelijke redenen geen doorslag geven in de afweging om tot meer samenwerking over te gaan. Uiteindelijk weegt de angst voor het verlies van lokale autonomie zwaarder.<sup>19</sup>

Overheden die de belangen van de maatschappij dienen zullen zichzelf echter telkens de vraag moeten stellen of bestuurlijke fragmentatie daarbij behulpzaam is.

---

<sup>18</sup> Rosenthal et al 1991.

<sup>19</sup> Palm et al 2007.

# Literatuurlijst

Crisislab (2014). Risico's en gevaren in de Drechtsteden. Hoe kijken inwoners er tegen aan? Crisislab.

Hood, C. (2013). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton University Press.

Jacobs, B.D. (1996). A Bureau-Political Model of Local Networks and Public Private Partnerships: Responses to Crisis and Change. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4 (3), 133-147.

Jong, W. & I. Helsloot (2005). Ongeval met LPG-wagen op de A2 bij Veldhoven. In: I. Helsloot, A.G.W. Ruitenbergh en W. Jong. *Crisis 2003*. Boom Juridische uitgevers, 65-80.

Ministerie van BZK (2012a). Dialogen risico's en verantwoordelijkheden, zestien bijeenkomsten met partijen in het risicolandschap. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2012b). Handboek Wet revitalisering generiek toezicht. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2103). Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Palm, J. & E. Ramsell (2007). Developing local emergency management by co-ordination between municipalities in networks: experiences from Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15 (4), 173-182.

ROB (2012). Belichaming van de kundige overheid. Advies van de Raad voor het Openbaar bestuur.

Rosenthal, U., P. 't Hart and A. Kouzmin (1991). The bureau politics of crisis management. *Public Administration*, 1991, 69 (2), 211-233.

Tol, van, J.H., I. Helsloot en F.J.H. Mertens (2011). *Veiligheid boven alles?* Boom | Lemma.

VNG (2009). Aanpak Griepvloed Influenza A (H1N1) en Q-koorts, brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, kenmerk BAOZW/U200901542, 29 juli 2009.

# Bijlage: Achtergrond van dit document

## Tool box

Proportioneel, consistent en transparant omgaan met risico's en incidenten schept ruimte voor maatschappelijk initiatief, participatie en innovatie, vermindert de regeldruk en versterkt het realisme in de verwachtingen van de overheid. Dit document is onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden.

De tool box omvat een aantal praktische handreikingen voor bestuurders en topambtenaren, en kennisdocumenten die onderliggend onderzoek op een compacte manier samenvatten. De tool box is op 22 januari 2015 door minister Plasterk (BZK) aangeboden aan de bestuurlijke koepels VNG, IPO en UvW. Het geheel is ontwikkeld door het programma Risico's en verantwoordelijkheden, dat van 2011-2014 een groot aantal agenderende dialogen heeft georganiseerd, (publieks)onderzoek heeft gedaan en inzichten van bestuurders en topambtenaren en wetenschappers heeft verzameld.

## Handreikingen in de tool box

### *Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden*

Deze handreiking vat alle inzichten en aanbevelingen samen die programma R&V verzameld en ontwikkeld heeft voor toepassing bij bestuurlijke dilemma's rond risico's en incidenten.

### *Bestuurlijk balanceren met risico's en incidenten in de jeugdzorg*

Deze handreiking geeft specifieke inzichten en aanbevelingen ontwikkeld door het programma R&V voor de omgang met risico's en incidenten in de jeugdzorg.

## Kennisdocumenten in de tool box

### *Burgers over risico's en incidenten*

Dit kennisdocument vat de bevindingen samen van de publieksonderzoeken die programma R&V in 2012-2014 heeft laten uitvoeren. Een van de hoofdlijnen is dat burgers nuchterder tegenover risico's staan dan vaak verondersteld wordt.

### *Ongerust over onrust*

Dit kennisdocument geeft inzicht in de verschillende maatschappelijke reacties op incidenten. Een van de hoofdlijnen is dat de behoefte van de samenleving om over een incident te spreken vaak onterecht wordt aangezien voor een dreigende maatschappelijke verstoring.

### *Burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid*

Dit kennisdocument vat inzichten samen over de mogelijkheden om burgers bij veiligheidsbeleid te betrekken. Een van de hoofdlijnen is dat het structureel en vroegtijdig betrekken van burgers kan helpen om redelijk veiligheidsbeleid vorm te geven.

### *Bestuurlijke fragmentatie*

Dit kennisdocument gaat specifiek in op het door het Rob benoemde verschijnsel van fragmentatie van het openbaar bestuur. Een van de hoofdlijnen is dat het opereren als één overheid kan helpen de risico-regelreflex te beheersen.

### **Programma Risico's en verantwoordelijkheden**

Het programma Risico's en verantwoordelijkheden (R&V) werkte van 2011-2014 vanuit BZK aan het omgaan met de valkuil van bestuurlijke overreactie op risico's en incidenten. Aanvankelijk lag het accent op het onderzoeken en agenderen van de risico-regelreflex in het fysieke domein. De term risico-regelreflex is geïntroduceerd door het programma en uitgebreid onderzocht, ook wat betreft de aanjagende en de dempende krachten er omheen. Vanaf 2013 is de focus verbreed naar de decentrale bestuurspraktijk, met bijzondere aandacht voor de jeugdzorg. Inzichten zijn ontwikkeld met behulp van een groot aantal dialogen met bestuurders, ambtenaren en wetenschappers, drie speciaal geschreven rapporten van adviesraden en eigen onderzoek.

Het programma heeft brede aansluiting gevonden bij ministeries, provincies en gemeenten en daarnaast bij geïnteresseerde wetenschappers, volksvertegenwoordigers en journalisten. Verder is begonnen met het uitdragen van de inzichten aan vooral bestuurders en ambtenaren, deels via de beroepsverenigingen. Internationaal staat dit onderwerp eveneens in de belangstelling. Het programma heeft zijn groeiende inzichten wetenschappelijk getoetst in bijeenkomsten met internationaal vooraanstaande wetenschappers en door publicaties in gereviewde tijdschriften. Enkele van de meest opvallende publicaties:

#### *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*

Dit boek beschrijft het publieke debat over 27 gevallen van een risico of incident waar het rijk of een gemeente mee te maken kreeg. Ook benoemt het de krachten die de risico-regelreflex aanjagen respectievelijk dempen. Uitgave Boom Lemma, 2015.

#### *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*

Deze bundel bevat essays over o.a. ontwikkeling, aard en omvang van disproportioneel veiligheidsbeleid; interdepartementale verschillen in het risicobeleid; analyse van discours in media en politiek na treinongeval; waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien, en daarnaast vier uitgebreid geanalyseerde casus. Uitgave BZK, 2012.

#### *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*

Dit boek bevat essays van Alex Brenninkmeijer, Margo Trappenburg, Marc Chavannes, Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens, Michel van Eeten, Ferdinand Mertens, Ira Helsloot, Jan van Tol en drie buitenlandse auteurs, en daarnaast een analyse van 15 praktijkgevallen. Uitgave Boom Lemma, 2011.

## Colofon

### Auteurs


Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit

### Foto omslag

Rob Niemantsverdriet

### Illustratie titelpagina

Sebe Emmelot



De ROB benoemde in zijn advies ‘Belichaming van de kundige overheid’ het gevaar van bestuurlijke fragmentatie. Dit is het verschijnsel dat overheden naar elkaar wijzen als het gaat om het verantwoordelijkheid nemen voor veiligheidsbeleid. Bestuurlijke fragmentatie leidt tot een druk op overheden om onafgewogen te besluiten over risicobeheersing en kan leiden tot disproportionele maatregelen.

Dit kennis document beschrijft oorzaken en gevolgen van bestuurlijke fragmentatie met als doelstelling om functionarissen werkzaam in het openbaar bestuur inzicht te geven in het verschijnsel.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
DGBK/ APS/ Publieke Sector  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

November 2014 | B-25707