

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/111937>

Please be advised that this information was generated on 2019-12-09 and may be subject to change.

Veiligheid als (bij)product

Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers

INAUGURELE REDE DOOR PROF. DR. IRA HELSLOOT

Radboud Universiteit Nijmegen





Veiligheid als (bij)product

Rede uitgesproken ter gelegenheid van de aanvaarding van de leeropdracht Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen op vrijdag 21 september 2012.

door prof. dr. Ira Helsloot

De volledige tekst van deze rede verschijnt bij Boom Lemma
in november 2012

Vormgeving en opmaak: Frank Tetteroo
Drukwerk:

© Prof. dr. I. Helsloot, Nijmegen, 2012

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt middels druk, fotokopie, microfilm, geluidsband of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de copyrighthouder.



Inleiding

Mijnheer de rector magnificus,
zeer gewaardeerde dames en heren,

‘Veiligheid is een kerntaak van de overheid’ is een veel gebezigde uitspraak.

Twee normatieve uitgangspunten springen meteen in het oog bij een eerste beschouwing van deze uitspraak. In de eerste plaats suggereert de uitspraak, omdat sprake is van een kerntaak, dat veiligheid schijnbaar van een hogere orde is dan willekeurig andere taken. In de tweede plaats suggereert de uitspraak dat veiligheid vooral een taak is van de overheid, schijnbaar meer dan van andere partijen.

Bij beide uitgangspunten zijn kanttekeningen te plaatsen. Dat heb ik dan ook eerder gedaan en dat zal ik hierna kort nogmaals doen. De kern van deze rede gaat over iets anders dan de uitspraak ook suggereert, namelijk dat het Nederlandse veiligheidsbeleid een gevolg is van bewuste besluitvorming gericht op het bevorderen van veiligheid. In deze rede zal ik betogen dat veiligheid vaak slechts een bijproduct is van bestuurskundige principes die het veiligheidsbeleid feitelijk vormgeven. Het gaat om vier principes die niets met veiligheid als zodanig te maken hebben. Ik formuleer ze in deze inleiding losjes, maar zal dit later vanzelfsprekend netter doen:

Principe I luidt: het is makkelijk om andermans geld uit te geven.

Principe II luidt: adviseurs dienen (het belang van) hun baas.

Principe III luidt: professionals willen altijd verder professionaliseren.

Principe IV luidt: organisaties willen niet samenwerken.

Deze vier principes, werkend in het veiligheidsdomein, leiden ertoe dat het veiligheidsstelsel zich ‘autonoom’ ontwikkelt, vooral richting disproportionaliteit. Het gaat niet meer om veiligheid maar om macht of professionaliteit. Een kerngedachte van mijn rede is echter dat een dergelijk veiligheidsstelsel hierdoor in de praktijk na kortere of langere tijd ontwricht zal raken. Dat wil zeggen dat het zo ineffectief of inefficiënt zal worden dat het maatschappelijk onaanvaardbaar of praktisch onwerkbaar wordt. Als gevolg hiervan zal het stelsel in de praktijk ‘kantelen’. Daar bedoel ik mee dat informele tegenkrachten in het stelsel ofwel de ontwrichtingen herstellen ofwel dat er formeel besloten wordt tot een wijziging van het stelsel.

Overigens geldt bij zo’n kanteling het volgende organisatiewetenschappelijke ervaringsfeit, namelijk dat voor de implementatie van een kantelende beslissing altijd te weinig geld beschikbaar is.

Ik zal de verschillende principes later één voor één met U langslopen en illustreren met voorbeelden.

Maar alvorens ik daarmee begin, wil ik nog het volgende opmerken. De principes zelf zijn in een of andere vorm voor vele domeinen al eerder afzonderlijk beschreven in de wetenschappelijke literatuur. In deze rede pas ik de principes in een samenhang die ik nog niet eerder ben tegengekomen toe op het veiligheidsdomein. Ik heb dat in 2011 gedaan in het kader van een stelselanalyse voor het domein fysieke veiligheid en recent in een essay over de vormgeving van de nationale politie.

De veiligheidsopgave in perspectief

Het kan niet vaak genoeg gezegd worden: onze veiligheid is nog nooit zo hoog geweest als wordt uitgegaan van de enige – wat mij betreft – zinnige maatstaf daarvoor, namelijk onze gemiddelde (gezonde) levensduur. We leven twee keer zo lang als 200 jaar geleden en de levensduur neemt nog steeds, zij het marginaal, toe.

Het beschouwen van ‘het gemiddelde’ miskent echter de grote verschillen die er zijn tussen hogere en lagere inkomensgroepen. Mackenbach is de eerste die in een klassiek geworden studie uit 1994 uitgebreid is ingegaan op de gezondheidseffecten van *sociale stratificatie*. Meer recente cijfers van het CBS bevestigen de uitkomst van de klassieke studie van Mackenbach: de (gezonde) levensverwachting hangt zeer sterk samen met het opleidingsniveau, dat op zijn beurt weer sterk samenhangt met het inkomensniveau. Rijkere mensen leven gemiddeld 6 à 7 jaar langer dan armere mensen. Het verschil in het aantal levensjaren waarin mensen de gezondheid als goed ervaren, bedraagt zelfs gemiddeld 16 à 19 jaar.

Wie de huidige samenleving nog substantieel veiliger wil maken, zal daarom vooral het besteedbaar inkomen van de lagere inkomensgroepen moeten verhogen. Onderzoek leert dat meer regeldruk (bijvoorbeeld vanwege veiligheidsoverwegingen) tot minder welvaart leidt bij vooral de lagere inkomensgroepen. Om een gemiddeld hogere veiligheid te (kunnen) bewerkstelligen in Westerse maatschappijen is het van belang dat de (veiligheids)regeldruk op zijn minst niet meer stijgt en liever nog, waar mogelijk, daalt.

Een toenemende regeldruk op het veiligheidsterrein is wat mij betreft niet alleen een symptoom van een niet-nuchtere omgang met risico's, maar dus ook een zelfstandige bron van onveiligheid omdat het leidt tot minder welvaart.

Geen misverstand overigens dat de hier gepresenteerde causale relatie alleen geldt in de staart van de veiligheidscurve, dat wil zeggen boven een bepaald basisniveau aan regelgeving en investeringen in veiligheid: het afschaffen van riolering zal bijvoorbeeld mogelijk tot meer besteedbaar inkomen leiden maar zeker ook tot dodelijke infectieziekten. De omstandigheden van 200 jaar geleden liggen evident (ver) onder dat basisniveau. De grote industriële ongevallen van de jaren zeventig geven aan dat ten minste het basis veiligheidsniveau voor de petrochemische industrie toen nog niet bereikt was: meer regelgeving had toen zeker zin.

Het voorgaande maakt meteen duidelijk dat het niet zinvol is om de overheid als primaire hoeder van veiligheid te zien: veiligheid is, gegeven een bepaald basisniveau van veiligheidsregels, vooral een voortvloeisel van het welvaartspeil. We weten dat de invloed van de overheid daarvan beperkt is of ten minste nog onbegrepen wordt door de wetenschappelijke collega's van de economische faculteit.

De veiligheidsopgave die 'openstaat' is mijn inziens daarmee enerzijds het vinden van slimme veiligheidsmaatregelen die kosteneffectief zijn en anderzijds een continue screening van bestaand veiligheidsbeleid om te bekijken of deze niet disproportioneel is (geworden) en daarmee leidt tot een vermindering van veiligheid.

De realiteit van een nog steeds uitdijend arsenaal aan disproportioneel veiligheidsbeleid

Ik zal laten zien dat er nog steeds sprake is van een in omvang toenemend arsenaal aan veiligheidsbeleid, dat regelmatig disproportioneel is.

Ik sprak al een paar maal losjes over ‘disproportioneel veiligheidsbeleid’. Het wordt tijd om preciezer te omschrijven wat ik daarmee bedoel. In mijn rationele benadering is veiligheidsbeleid disproportioneel als met hetzelfde geld elders meer mensenlevens gewonnen kunnen worden. Dit betekent dan ook dat bij veiligheidsinterventies altijd gekeken moet worden naar de verwachte kosten en baten. In een eerdere publicatie heb ik al gepleit voor aansluiting bij de normen die voor de gezondheidszorg gelden. Redenerend als de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor Volksgezondheid en Zorg hanteerde ik daar de bovengrens van 6 miljoen euro per mensenleven. Dat komt neer op € 75.000,- per gezond levensjaar, waarbij ik iets optimistisch ben uitgegaan van een gemiddelde leeftijd van 80 jaar. Deze € 75.000,- is nog steeds veel meer dan de momenteel gehanteerde grenswaarde van € 20.000,- die geldt voor de opname van een vaccin in het rijksvaccinatieprogramma zodat dit met recht een bovengrens is om het kaf van het koren te scheiden.

Over de onzin van het ethisch tegenargument

Nog veel te vaak wordt een tegenargument gehanteerd om aan te geven dat bovengenoemde rationele benadering niet ethisch zou zijn. Men betoogt dat ‘het leven het kostbaarste bezit is’ en dus niet uit te drukken is in geld. Echter, het feit dat er principieel een schaarste aan middelen bestaat en er dus altijd keuzes gemaakt (moeten) worden over de inzet ervan, betekent automatisch dat aan levens – impliciet – een geldwaarde wordt toegekend. Het ethisch tegenargument wordt dan ook vooral gehanteerd door betrokkenen op een specifiek domein als argument voor meer of gelijkblijvende middelen voor dat ene domein.

Enkele bekende voorbeelden van ‘staand’ disproportioneel veiligheidsbeleid wil ik hier kort met U doorlopen.

Het groene nooduitgangbordje. Onderzoek wijst uit dat bij brand de groene nooduitgangbordjes een zeer beperkte waarde hebben. In een hotelexperiment van ‘mijn’ promovenda Margrethe Kobes liep ongeveer de helft van de aanwezigen zelfs voorbij een door een bordje aangegeven nooduitgang: zij verlieten het pand via de ingang die ze eerder hadden gebruikt. In de praktijk blijkt bij bijvoorbeeld fatale disco- of hotelbranden telkens weer dat de beschikbare nooduitgangen niet gebruikt zijn.

Algemene maatregelen ter bestrijding legionella in de waterleidingssystemen. Naar aanleiding van het legionella-incident in Boven-Karspel in 1999 heeft de rijksoverheid forse maatregelen genomen. Zo moesten alle sport- en fitnessgelegenheden specifieke veiligheidsmaatregelen nemen om de kans op legionella te minimaliseren. Ruwe berekeningen geven aan dat de gemaakte kosten per gezond levensjaar de miljoen euro

benaderen. Hier kan het evident slimmer: de grootste risicogroep bevindt zich in verpleeg- en verzorgingsinstellingen, niet in de kleedkamers van de voetbalvereniging van mijn zoon. Door alleen eisen te stellen aan verpleeg- en verzorgingsinstellingen zou hetzelfde effect bereikt kunnen worden tegen een fractie van de kosten.

EU-voorschriften om BSE-besmetting bij mensen te voorkomen. Naar aanleiding van de BSE-besmettingen eind jaren negentig zijn sinds 2000 strenge EU-voorschriften van kracht voor de keuring, slacht en verwerking van rundvee. Kijkend naar de baten 'gezonde levensjaren' en naar alleen de directe kosten is de balans dat de kosten oplopen van 4,3 miljoen euro per gezond levensjaar in 2002 tot 17,7 miljoen euro per gezond levensjaar in 2005.

Openbaar meldsysteem bij brand. Onderzoek door 'mijn' promovendus Ron de Wit heeft bijgedragen aan een kleine verbetering van disproporitioneel brandveiligheidsbeleid, en wel door het afschaffen van de verplichte doormelding van bedrijfsbrandmeldinstallaties naar de brandweeralarmcentrale voor een brede categorie aan instellingen. Het onderzoek liet zien dat de baten nihil waren maar dat er aanzienlijke kosten werden gemaakt. Directe kosten waren bijvoorbeeld een fysieke aansluiting van brandmeldpaneel op iedere brandweeralarmcentrale en de uitruk van de brandweer. De indirecte kosten bestonden uit de onveiligheid die werd veroorzaakt door uitrukkende brandweervoertuigen.

Maatregelen hoogspanning. We staan aan de vooravond van boven de markt hangende nieuwe maatregelen tegen het gevaar van hoogspanning. Bij deze dreigende, extreem disproporitionele, introductie van veiligheidsbeleid wil ik iets uitgebreider stilstaan.

Wat zijn de feiten? Hoogspanningslijnen veroorzaken een laagfrequent elektromagnetisch veld. De effecten hiervan zijn, als ze er al zijn, in ieder geval klein. Bekend is dat hoogspanning maximaal verantwoordelijk gehouden kan worden voor een half kind dat per jaar leukemie krijgt. Jaarlijks worden er in zijn totaliteit circa 110 nieuwe gevallen van leukemie bij kinderen in Nederland geconstateerd.

Over het risico van hoogspanning bestaat al vele jaren discussie met (gelukkig) als resultaat dat er maar een beperkt aantal disproportionele maatregelen is getroffen. In 2011 echter slaat de Tweede Kamer 'op hol' in de discussie rondom een nieuwe hoogspanningslijn in Oostzaan. Over elkaar heen biedend om maar hun betrokkenheid bij de Oostzaanse 'slachtoffers' te bewijzen, concludeert de Kamer dat iedereen moet worden 'gefaciliteerd' om te kunnen verhuizen. De toenmalige minister van Economische Zaken Verhagen sluit zich bij de Tweede Kamer aan en zegt: 'Ik ben minister van Nederland en ga samen met TenneT een plan uitwerken dat recht doet aan deze zorgen voor heel Nederland.'

Op dit moment ligt 'het plan' van minister Verhagen nog niet bij de Tweede Kamer. In een brief aan de Tweede Kamer uit 2011 doet TenneT wel zelf een voorstel om tot een oplossing te komen. TenneT stelt dat de totale kosten voor het uitkopen van huizenbezitters ongeveer 530 miljoen euro zijn. Voor het op andere plaatsen in Nederland verkabelen, dat wil zeggen het onder de grond brengen van hoogspanningslijnen, rekent TenneT ongeveer 1,2 miljard euro. De totale kosten voor deze maatregelen worden door TenneT daarmee op 1,7 miljard euro geraamd.

Een keuze voor redelijk risicobeleid kan 'ons' dus alleen al in dit geval 1,7 miljard euro besparen. Ik heb het afgelopen jaar als schokkend ervaren dat in verschillende discussies waar ik dit punt agendeerde

met betrokken beleidsmedewerkers, journalisten, Tweede Kamerleden en leden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in essentie schouderophalend voorbij wordt gegaan aan deze dreigende verspilling van een enorme som geld. Natuurlijk is elk leukemiegeval een drama. Maar zelfs als je kinderleukemie tot topprioriteit maakt, kan dit geld beter aan leukemie-onderzoek besteed worden zodat meer dan een half kind van de 110 kinderen gered kan worden.

Maar genoeg wetenschappelijk activisme, terug naar de lijn van deze rede. Samenvattend ga ik in deze rede uit van een functioneel perspectief: veiligheid is een product vergelijkbaar met haring op de markt. Het winnen van een gezond levensjaar kost een bepaalde hoeveelheid geld. Net als op de markt kun je het beste een gezonde haring voor de laagste prijs kopen: dan kun je er immers meer van kopen en er langer op leven.

De narrige burger als zwarte piet

Een regelmatig genoemde factor voor het ontstaan en in stand blijven van disproportioneel veiligheidsbeleid is de bange Nederlandse burger. Zowel beleidsmedewerkers, bestuurders, politici als wetenschappers stellen regelmatig dat zij weten dat het de wens van de (Nederlandse) burger is om risico's met meer veiligheidsbeleid te lijf te gaan.

Eigenlijk weten wij vrijwel niets over die wens. Er bestaat wel veel wetenschappelijke onderzoek naar de risicoperceptie van mensen. Al dit onderzoek heeft echter belangrijke inzichten opgeleverd over hoe mensen risico's ervaren/bezien, maar het is een logische valkuil om te denken dat dit ook inzicht geeft in de vraag hoe mensen over risicobeleid denken. Vaak lijkt de onuitgesproken aanname dat mensen graag willen dat 'enge' risico's extra beheerst moeten worden, en dan meestal door de overheid. Natuurlijk hebben de grote risicoperceptie-wetenschappers dit al lang geleden onderkend en gesteld dat daarom óók onderzocht moet worden onder welke condities burgers risico's accepteren. In verreweg het meeste toegepaste risicoperceptie-onderzoek dat mij onder ogen komt, trapt men echter met enthousiasme in de logische valkuil van 'eng vraagt meer veiligheidsbeleid'.

Voor wie een stap verder wil doen en naar de mening van het publiek vraagt over veiligheidsbeleid ligt nog een tweede valkuil op de loer: de narrige (aard van de) burger. Het volstaat niet om een burger simpelweg te vragen wat hij/zij over veiligheidsbeleid denkt. De 'oerstudie' hiernaar vanuit de leeropdracht is een onderzoek onder Amsterdamse metrogebruikers uit 2009. In dit onderzoek werden 629 respondenten in de Amsterdamse metro vragen gesteld over tunnelveiligheid. Aan de respondenten werd eerst uitgelegd dat de kans om een brand in de metrotunnel te

overleven, vrijwel nul is. Ongeveer 80% van de respondenten was van mening dat ze door het gemeentelijk vervoersbedrijf (GVB) en/of de gemeente over dat risico geïnformeerd hadden moeten worden. Vervolgens werd aan de respondenten uitgelegd dat de metro één van de veiligste vervoersmiddelen is; het statistisch aantal slachtoffers in metro's ligt aanzienlijk lager dan het aantal slachtoffers onder bijvoorbeeld automobilisten of fietsers. Toch was nog steeds zo'n 75% van de respondenten van mening dat nieuwe investeringen noodzakelijk waren om de metrotunnelveiligheid te verbeteren. Slechts een fractie van de respondenten was echter bereid zelf voor deze investeringen in tunnelveiligheid te betalen, via een verhoging van bijvoorbeeld de ritprijs. Als laatste werd aan de respondenten gevraagd zich in de schoenen van de Amsterdamse bestuurder te plaatsen en na te denken over de (genoodzaakte) investering van een half miljard in tunnelveiligheid. Nu veranderde een groot aantal respondenten van mening: 50% zou, als zij bestuurder was, niet zoveel geld investeren in tunnelveiligheid. Een derde van de burgers die eerst voor meer veiligheidsinvesteringen was, had dus binnen een paar vragen zijn mening veranderd, slechts reagerend op de vraagstelling vanuit een ander perspectief.

Mijn conclusie uit dit onderzoek is dat de narrige burger twee gezichten heeft. Enerzijds is hij een dwarse burger. Dat is een burger die vindt dat als het om zijn eigen veiligheid gaat de overheid vooral moet investeren terwijl hijzelf geen verantwoordelijkheid draagt. Dit is de egoïstische 'niet in mijn achtertuin' burger die we uit veel onderzoek kennen en die door bestuurders gevreesd wordt. Maar anderzijds begrijpt dezelfde burger ook goed dat zijn eigenbelang best aan de kant geschoven mag

worden voor het algemeen belang en verwacht hij zelfs dat de overheid af en toe beslissingen neemt die zijn eigenbelang schaden. Daartegen zal hij dan wel weer, mocht het toch een keer fout gaan, tot de laatste snik of tot een adequate compensatie bereikt is, strijden.

Het durven aanspreken van dat tweede gezicht van de burger vraagt wat mij betreft dan ook om ‘regentenmoed’ in plaats van dat er wordt vertrouwd op peilingen en traditionele enquêtes die altijd alleen het eerste gezicht laten zien.

Nee, heel andere redenen dan de narrige burger zijn verantwoordelijk voor de vormgeving van (disproportioneel) veiligheidsbeleid. Ik ben van mening dat de vier bestuurlijke principes die ik al eerder wat losjes introduceerde daarvan de reden zijn.

Op je eigen centen pas je het best

Het eerste principe luidt dat betekenisvolle aansturing altijd besluitvorming over middelen betekent, omdat anders geen evenwichtige belangenafweging zal plaatsvinden. Dit leidt uiteindelijk tot ineffectiviteit en inefficiëntie.

Wie niet zelf hoeft te betalen is snel klaar met het nemen van elk besluit dat op een of ander domein tot een beoogde verbetering moet leiden. Het besluit luidt dan: 'doen!' Pas wanneer het om de eigen middelen gaat, zal de vraag pregnant worden of met deze middelen niet meer kan worden bereikt.

Hoewel dit principe veelal als evident wordt ervaren, past de inrichting van de Nederlandse overheid op veel domeinen hier niet bij, wat leidt tot voorspelbare problemen.

Als voorbeeld kijken we naar de aanleg van wegtunnels:

Het Nederlandse *stelsel* is zo ingericht dat gemeenten de bouwvergunning voor tunnels op hun grondgebied moeten verlenen. Dit geldt ook voor rijkstunnels, dit zijn tunnels voor het rijkswegennet die door het rijk worden betaald.

Geheel voorspelbaar heeft deze constructie geleid tot een groot aantal dure door gemeenten opgelegde veiligheidsmaatregelen waardoor rijkstunnels op dit moment bijna onbetaalbaar zijn en sowieso veelal jaren later dan gepland opengaan. Het stelsel is met andere woorden *onwerkbaar* geworden.

De *kanteling* van het stelsel die nu is aangekondigd is een nieuwe Wet tunnelveiligheid waarin wordt beoogd om de facto de bevoegdheid om tunnelveiligheid te beoordelen op rijksniveau te leggen, het niveau dat ook al voor rijkstunnels betaald. De wet geeft feitelijk een sluitende beschrijving van hoe een rijkstunnel eruit moet zien, inclusief de verplichting voor gemeenten om de rijkstunnel slechts aan die beschrijving te toetsen. Gemeenten kunnen daardoor niet meer beslissen om rijksgeld uit te geven voor nog meer tunnelveiligheid.

Het principe betekent dat in een ‘stabiel’ veiligheidsstelsel financiering en gezag gekoppeld moeten zijn.

Adviseurs dienen hun baas

Het tweede principe luidt dat adviseurs 'in dienst' van het bevoegd bestuur moeten zijn, omdat zij anders altijd eenzijdig zullen adviseren ten behoeve van het deelbelang waarover zij adviseren. Eenzijdige advisering leidt tot ineffectiviteit en inefficiëntie omdat integraliteit dan 'pas' op het bestuurlijke niveau kan/moet worden bereikt zonder dat een, alle belangen afwegend advies, beschikbaar is .

Een bekende observatie is dat adviseurs eenzijdig advies geven: zij concentreren zich in hun advisering op het deelbelang dat zij vertegenwoordigen. Hier moet 'adviseur' breed worden gelezen: ambtelijk, extern of wetenschappelijk.

Deze observatie bevat voor alle duidelijkheid geen negatief waardeoordeel over het functioneren van de adviseurs zelf; de 'opdracht' van zijn baas aan de adviseur is vaak expliciet vanuit het deelbelang geformuleerd¹.

Een bekende adviestruc

Een bekende uitspraak van eenzijdige adviseurs die wordt toegeschreven aan Trevor A. Kletz is 'If you think safety is expensive try an accident'. De 'truc' zit hem in het feit dat de kosten voor veiligheidsmaatregelen tegen één onzeker risico van de velen die iets of iemand kunnen overkomen, worden afgezet tegen de kosten als toevallig dat ene risico zich materialiseert.

¹ Ik neem in deze context dus afstand van bijvoorbeeld Downs (1967) die stelt dat ambtenaren gedreven worden door motieven van eigenbelang. Aangezien hun eigen positie hen voordeel oplevert, zullen adviezen volgens hem er altijd op gericht zijn om de eigen positie, afdeling of onderneming in stand te houden.

Wie moet besluiten over een afweging van verschillende belangen heeft kortom ‘niets’ aan een verzameling deeladviezen die voorspelbaar alleen de desbetreffende deelbelangen zullen verdedigen. Als integraal besluitvormer heb je je eigen ‘brede’ adviseurs nodig die je helpen om tot een deelbelang overstijgende afweging te komen.

Als voorbeeld kan de opkomst en ondergang van de commissie Tunnelveiligheid dienen. Deze commissie is ingesteld als ‘hulp’ voor gemeenten, omdat geconstateerd was dat deze te weinig expertise zouden hebben voor de beoordeling van de bouwvergunning van tunnels. Adviserend vanuit haar ene tunnelveiligheidsbelang leidden de adviezen van de commissie tot steeds veiligere maar ook duurdere tunnels. De bredere afweging of nog meer tunnelveiligheid – let op, de kans op een zwaar tunnelongeval is één op de miljoen – wel de inzet van al deze maatschappelijke middelen vergt, werd niet door de commissie gemaakt. De ‘kanteling’ die is opgenomen in het voorstel voor aanpassing van de Wet tunnelveiligheid is dat de commissie zal worden opgeheven. Het is conform het tweede principe dat de adviesfunctie terecht zal komen bij een veiligheidsbeambte die in dienst is van de tunnelbeheerder, en daarmee van de bestuurlijk verantwoordelijke voor de tunnel.

Het principe betekent dat in een ‘stabiel’ veiligheidsstelsel adviseurs in dienst moeten zijn van het bevoegd gezag dat zij adviseren.

Professionals professionaliseren tenzij je ze tegenhoudt

Het derde principe luidt dat professionele organisaties altijd verder willen professionaliseren ook al gaat dat ten koste van de efficiency en zelfs de effectiviteit, dat wil zeggen de veiligheid. Directe aansturing door een breder verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om effectiviteit en efficiency af te dwingen.

De ‘wet van de woekerende professionalisering’ – als zodanig geformuleerd door ‘mijn’ onderzoeker Barry van ’t Padje – stelt dat professionals en professionele organen de neiging hebben tot een steeds verdergaande kwaliteitsverbetering en –borging. Deze beweging vergt echter investeringen in de organisatie die niet per se tot meer of betere opbrengst leiden. Meer precies: professionalisering resulteert niet automatisch in méér effectiviteit en dus méér veiligheid. Deze mogelijkheid is een permanente blinde vlek van professionals, waardoor de professionalisering zelden vanuit de professie wordt voorgesteld.

In het taalgebruik van organisaties waar de professionalisering al langer woekert, wordt dan ook weinig gesproken over maatschappelijk rendement (opbrengst, output of outcome) maar veel meer over de noodzaak tot ‘borging’, ‘processturing’ en ‘continue verbetering’.

Een politievoorbeld van het woekerende professionaliseringsprincipe wordt beschreven in recent onderzoek van de Commissie Politie en Wetenschap naar de effectiviteit van het Programma Versterking Opsporing (PVO): alle geïnterviewde professionals waarderen het programma, omdat de opsporing ‘professioneler’ is geworden. Maar recht op de man bevraagd durft geen van de geïnterviewden te stellen dat hierdoor zaken ‘extra’ of ‘beter’ zijn opgelost of dat hierdoor

opsporingsfouten zijn voorkomen. Wel onderkennen de meesten dat de benodigde capaciteit per zaak is toegenomen. Overigens blijkt het programma helemaal niet zo nieuw als vaak wordt gedacht: het is feitelijk een voortzetting van het al langer lopende en autonoom gestarte programma ABRIO dat ook al tot kwaliteitsverbetering van de opsporing wilde komen. De commotie rondom de Schiedammerparkmoord, wat de start betekende van het PVO, kan daarmee niet aangewezen worden als de 'schuldige' voor deze professionaliseringsslag.

In algemene zin pleit het derde principe voor het 'gebruik van' organisatie-eenheden waarin twee aspecten gecombineerd worden:

- een breed takenpakket waarbij directe feedback vanuit de omgeving op die taken bestaat
- een vast overall budget waarbij een ruime bevoegdheid tot verdeling van de middelen binnen die organisatie-eenheid bestaat.

Professionele organisaties willen niet samenwerken

Het vierde en tevens laatste principe luidt dat echte samenwerking tussen autonome professionele organisaties altijd beperkt is, omdat voor leidinggevende professionals autonomie zwaarder weegt dan efficiency. Overkoepelende aansturing door een integraal verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om efficiency af te dwingen.

(Professionals van) verschillende organisaties werken over het algemeen goed met elkaar samen als het gaat om het bereiken van een gelijk doel. Voorwaarde voor deze harmonie op organisatieniveau is echter dat geen der professionele organisaties in haar autonomie wordt aangetast. Dus samen aan een taak werken, lukt vaak goed maar samenwerken in de zin dat autonomie wordt ingeruild voor effectiviteit en efficiency door het uitbesteden van taken, lukt professionele organisaties vrijwel nooit.

Voor de Nederlandse politieorganisatie bijvoorbeeld geldt dat de samenwerking tussen de regiokorpsen in het huidige politiebestedel nooit optimaal is geweest. Dit betreft zowel het beheer als de samenwerking ten behoeve van bovenregionale opsporingstaken. Zelfs de evident noodzakelijke Nationale Recherche voor de bestrijding van zware criminaliteit werd door de korpschefs en korpsbeheerders, waaronder oud burgemeester Opstelten, niet noodzakelijk geacht. Overigens gold de problematiek van samenwerking ook nadrukkelijk in het gemeentepolitie – rijkspolitie stelsel; het project ‘Intensivering samenwerking politie en bijzondere opsporingsdiensten’ uit 1986-1988 bijvoorbeeld kon daar geen verschil in maken.

De invoering van de nationale politie zal aan verschillende samenwerkingsproblemen tussen politieorganisatieonderdelen een einde maken. De samenwerking die voorheen veelal op facultatieve basis kón plaatsvinden, zal in het nieuwe stelsel immers verplicht worden door de ene baas. Toch zou de verwachting dat alle samenwerkingsproblemen bij de politie straks uit de wereld zullen zijn, niet terecht zijn. Immers, de problematiek van professionele samenwerking zal straks tussen de districten van de nationale politie niet anders zijn dan tussen de afdelingen van een groot departement, ook daar geldt dat werkelijke samenwerking continu moet worden afgedwongen door de politieke en ambtelijke leiding, omdat afdelingen zelf daar nooit toe komen.

Het vierde principe betekent dat wanneer samenwerking cruciaal is voor de effectiviteit en efficiency van een veiligheidsstelsel, de verschillende organisatieonderdelen onder één bestuur of ambtelijke leiding dienen te vallen om deze samenwerking af te dwingen. Andersom geformuleerd: een robuust veiligheidsstelsel is zo ingericht dat er geen samenwerking tussen actoren die niet onder één bestuur vallen, nodig is.

Er is nooit genoeg geld voor verandering

Een ervaringsfeit is dat de beschikbare middelen die vereist zijn voor een optimale implementatie van nieuw beleid altijd geringer zijn dan de noodzakelijke middelen.

Het is een opvallend gegeven uit veel onderzoek naar organisatieverandering dat de vooraf door deskundigen geraamde middelen die noodzakelijk zijn voor die verandering vrijwel nooit beschikbaar komen. Integendeel, bij zowel centralisatie- als decentralisatie operaties worden efficiencyopbrengsten alvast ingeboekt in de begroting. Het gevolg is dat het nieuwe beleid weliswaar een 'oplossing' is voor het dan geldende dominante probleem, maar dat onvermijdelijk blijkt dat het nieuwe beleid een scala aan nieuwe problemen oproept waarvoor geen middelen beschikbaar zijn om die op te lossen.

De Nederlandse politie zal zich de regionalisatie uit 1993 herinneren. De bekostiging hiervan moest komen uit efficiencywinst. Dit bleek onmogelijk en leidde vervolgens tot allerhande stelselproblemen. Op hun beurt leidde deze problemen, in een periode van voldoende middelen op rijksniveau en politieke aandacht voor sociale veiligheid, weer tot meer geld voor de politie; een ideale stelselkanteling vanuit politiperspectief. Overigens werden deze extra middelen volgens het principe van de woekerende professionalisering weer vooral werd ingezet ten bate van meer professionaliteit.

Ook in de huidige vorming van de Nationale Politie is sprake van de aanname dat al direct efficiencywinst is in te boeken: ‘Het Korps nationale politie moet leiden tot meer ruimte voor de professional, minder bureaucratie, minder bestuurlijke drukte, een veiliger leefomgeving en een effectievere opsporing. De hiermee gepaard gaande efficiencywinst loopt op van € 30 mln. in 2013 tot € 230 mln. structureel vanaf 2019.’

Dit ervaringsfeit pleit voor realistische, en daarmee bescheiden, doelstellingen bij besluiten tot kanteling van veiligheidsstelsels; middelen en doelstellingen moeten wel tot elkaar in verhouding staan.

Het geheel overziend

Het voorgaande zou ik staccato als volgt samen willen vatten:

- Er kan geen misverstand over bestaan dat veiligheidsbeleid heeft bijgedragen aan de verdubbeling van onze levensduur in de laatste anderhalve eeuw hetgeen de enige zinvolle maatstaf voor fysieke veiligheid is.
- Het Nederlandse veiligheidsbeleid (fysiek en sociaal) kenmerkt zich echter door veel disproportionele uitwassen.
- De ‘schuld’ hiervoor wordt veelal gelegd door zowel bestuurders en hun adviseurs als door wetenschappers bij de bange burger.
- Bij nadere beschouwing blijkt de Nederlandse burger echter eerder ‘narrig’ dan bang: desgevraagd zal hij altijd aangeven meer veiligheid te willen (en daar bij voorkeur niet zelf voor willen betalen) maar van zijn bestuurder verwacht hij een rationeel besluit gebaseerd op het maatschappelijk belang (en dus een kosten-batenanalyse).
- Een belangrijke(re) contribuerende factor voor de disproportionele uitwassen is de autonome groei van het veiligheidsbeleid vanwege een viertal algemene bestuurskundige stelselprincipes waar binnen de inrichting van het veiligheidsdomein onvoldoende rekening mee wordt gehouden:
 - het is makkelijk andermans geld te besteden
 - professionals willen altijd meer professionaliteit
 - adviseurs hebben alleen oog voor het deelbelang dat zij vertegenwoordigen
 - organisaties bevorderen hun eigen autonomie.

- De autonome groei zorgt voor een klein en disproportioneel beetje extra veiligheid. Deze (extra) veiligheid is daarmee slechts een bijproduct van het veiligheidsbeleid.
- De autonome groei wordt schoksgewijs gedempt of zelfs teruggedroefd door stelselkantelingen als het veiligheidsbeleid uiteindelijk maatschappelijk te belastend is geworden.
- Onder andere vanwege het ervaringsfeit dat er voor organisatieverandering altijd onvoldoende middelen beschikbaar worden gesteld maar zeker ook omdat zelden of nooit vanuit bestuurskundig perspectief wordt gekeken wat de optimale vormgeving van een veiligheidsstelsel is, is de stelselkanteling maar beperkt werkzaam. De disproportionele uitdijing zal daarmee al snel weer beginnen.

In tegenstelling tot wel eens gezegd wordt is het Nederlandse veiligheidsbeleid daarmee niet af, integendeel er is nog veel optimalisatie mogelijk door voor een rationeler perspectief te kiezen. Voor velen verrassend en soms zelfs onaangenaam is de gedachte dat snoeien, deprofessionalisering, behalve tot meer efficiency ook tot meer effectiviteit kan leiden.

Een kern van het onderzoek naar het besturen van veiligheid is daarmee dat bestuur met regentenmoed nodig is om tot een optimaal veiligheidsbeleid te komen: de inrichting en aansturing van het veiligheidsdomein moet ten minste deels plaatsvinden contrair aan wat de meest voor de hand liggende adviseurs vinden.

Woord van dank

Vanzelfsprekend past als eerste een woord van dank aan de aanvragende instantie van deze leeropdracht, Berenschot.

Onderzoek doe je niet alleen. In mijn geval heb ik het voorrecht om al een aantal jaar met onderzoekers te werken die via de constructie van de Stichting Crisislab het onderzoek van de leeropdracht ‘dragen’. In historische volgorde: Astrid Scholtens, Jelle Groenendaal, Barry van 't Padje, Arjen Schmidt, Gerard van Staalduinen en David de Vries. Ook de externe promovendi dr. Margrethe Kobes, bijna dr. Bas Kolen, Ron de Wit en Jan Jorritsma dank ik natuurlijk voor hun werk dat ik in deze oratie heb verwerkt. Dank ook aan Frank Tetteroo die als student-assistent bergen heeft verzet ten behoeve van vandaag.

Onderzoek kost geld. Het onderzoek dat de inzichten heeft opgeleverd waar deze rede op gebaseerd is, is gefinancierd door onder andere het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Commissie Politie en Wetenschap. Het is goed om zo nu en dan te benoemen dat wij in een bijzonder land leven in de zin dat wij het ‘normaal’ vinden om wetenschappers betaald kritisch te laten kijken naar de vormgeving van beleid.

Ik heb gezegd.

Het succes van het Nederlands veiligheidsbeleid is zichtbaar in onze nog steeds toenemende levensduur.

Momenteel kenmerkt de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid zich echter door disproportionele maatregelen die zelf(s) onveiligheid veroorzaken. Als oorzaak hiervoor wordt vaak gesteld dat het nu eenmaal de wens van de burger is. Deze rede betoogt dat de Nederlandse burger onterecht de schuld krijgt, in werkelijkheid wil de narrige burger dat het openbaar bestuur rationeel besluit. Een diepere reden voor de (disproportionele) ontwikkeling van het veiligheidsbeleid is te vinden in vier bestuurskundige principes die niets met veiligheid te maken hebben. Veiligheid is daarmee tot een bijproduct geworden van het Nederlandse veiligheidsbeleid.

Ira Helsloot is sinds 1 september 2011 hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn onderzoek richt zich op de vormgeving van veiligheidsbeleid in interactie tussen bestuur, politiek, media en burgers.