

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/2066/140081>

Please be advised that this information was generated on 2020-10-01 and may be subject to change.



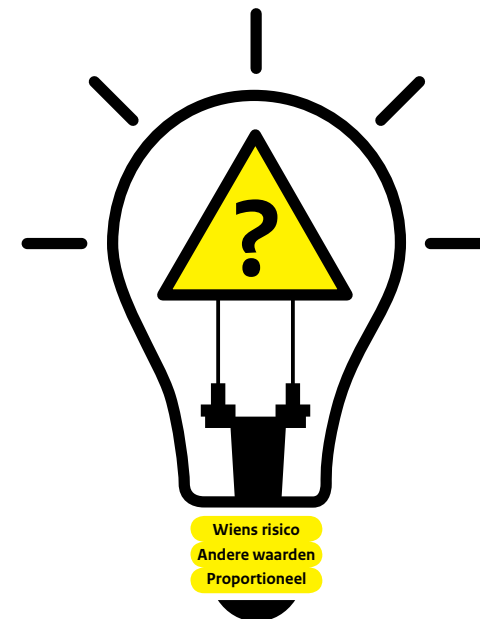
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Kennisdocument **BURGERBETROKKENHEID** **BIJ VEILIGHEIDSBELEID**

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



Kennisdocument
BURGERBETROKKENHEID
BIJ VEILIGHEIDSBELEID



Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
2 Risicoperceptie: waarom 'we' risico's nemen, maar niet van ze houden	10
3 Burger in 'overheidsschoen'	14
4 Risico's in de weegschaal: voor wat, hoort wat	20
5 Samenvattend: met lef, en in samenspraak, naar veiligheidsbeleid voor én door burgers	28
Literatuurlijst	32
Bijlage: Achtergrond van dit document	36

Samenvatting

Steeds meer geldt ook voor veiligheidsvraagstukken in de samenleving dat verantwoordelijkheden worden verdeeld tussen overheid, burgers en bedrijven. Dit kennisdocument, dat is samengesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), geeft bestuurders nieuwe inzichten om evenwicht in de verdeling van verantwoordelijkheden voor veiligheidsbeleid te bereiken en te bewaren, mét hulp van betrokken burgers. Een van de inzichten is dat de burger op de keper beschouwd een risicorealist is en bereid is tot een zekere acceptatie van fysieke veiligheidsrisico's. Om deze acceptatie te bereiken is van belang dat burgers op een transparante wijze worden geïnformeerd over risico's in hun leefomgeving door zowel de overheid als risicoveroorzakers. Hierdoor kunnen burgers, in samenspraak met bestuurders, een afweging maken over de 'lusten' en 'lasten' van risicoactiviteiten. Het kennisdocument laat zien dat door rekening te houden met wat burgers redelijk vinden er een voedingsbodem bestaat voor participatief veiligheidsbeleid.

1 Inleiding

In het rapport *Evenwichtskunst* (2011) schetst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het hoge verwachtingsniveau dat de burger heeft wat betreft de zorg voor fysieke veiligheid door de overheid.¹ De Raad stelt echter dat de overheid geen absolute veiligheid kan garanderen en dat zij niet voor elke aantasting van de fysieke veiligheid verantwoordelijk kan worden gehouden. De rechtsstaat laat dit ook niet toe en mag volgens de Raad 'niet bezwijken onder de druk van veiligheidsbevorderende maatregelen'.²

Dit vergt volgens de WRR evenwichtskunst in risicobeleid, immers de overheid dient balans te vinden, en te houden, tussen enerzijds de overheidsverantwoordelijkheid en anderzijds de eigen verantwoordelijkheid van burgers in een samenleving. Mede hierom zou de overheid haar 'handelingsverlegenheid' moeten overwinnen, waarmee de WRR doelt op de schroom om rationeel te beslissen en helder te communiceren over risico's. Feitelijke, en niet de veronderstelde, verwachtingen van burgers zouden daarom centraal moeten staan in het besluitvormingsproces van bestuurders, politici en ambtenaren.³

De Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) pakt in 2012 het vraagstuk van de relatie tussen overheid en burgers op het veiligheidsdomein verder op en stelt de vraag hoe bestuurders betrouwbaar kunnen besturen wanneer zij geconfronteerd worden met risico's en incidenten. De Rob stelt onder meer dat er sprake moet zijn van een zekere risicoaanvaarding, waarbij bepaalde risico's opwegen tegen de voordelen en uiteindelijk geconcludeerd moet kunnen worden: 'dat is een verschrikkelijke pech'.⁴ De Rob adviseert bestuurders standvastig te zijn wanneer zich incidenten hebben voorgedaan en niet in de valkuil te trappen van meer regelgeving, de risico-regelreflex, vanuit de gedachte dat de samenleving hierom vraagt.⁵ Het is juist een opdracht voor bestuurders om uit te leggen dat een zekere mate van risicoaanvaarding op basis van een maatschappelijke kosten- en batenafweging gerechtvaardigd is. Burgers verwachten volgens de Rob ook niet meer regels of toezicht maar juist gebalanceerde en deskundige overheidsbesluiten over risicobeleid waarvan de bestuurder de 'belichaming is'.⁶

Over hoe burgers werkelijk denken over risico's in hun leefomgeving zijn inmiddels tal van studies verschenen. Klassiek, maar eenzijdig, is het inzicht: *Not in My Backyard* (NIMBY), dat duidt op burgers die in verweer komen tegen bouwwerken of infrastructurele voorzieningen die door de overheid worden geplaatst en die, in de perceptie van de burger, van negatieve invloed zijn op het eigen welzijn.⁷ Recente studies laten echter

1 Met fysieke veiligheid doelt de WRR: 'de fysieke veiligheid komt in het geding materiële en immateriële zaken die de maatschappij waardevol acht, worden bedreigd door activiteiten, ontwikkelingen, ongevallen en gebeurtenissen die primair een natuurlijke of technologische oorzaak hebben. Hieronder vallen uitbraken van epidemieën, natuurgeweld, overstromingen, problemen met gevaarlijke stoffen en voedselveiligheid, transportongevallen, grote branden in publieke ruimten, ongelukken door constructiefouten en risico's van (nieuwe) technologieën, zoals kernenergie, CO₂-opslag en nanotechnologie'. In: WRR 2011, pg. 12.

2 WRR 2011, pg. 11.

3 WRR 2011, pg. 82-83.

4 Rob 2012, pg. 8.

5 'De risico-regelreflex is de neiging om het voortdurend verminderen van risico's, al dan niet naar aanleiding van een incident, als vanzelfsprekende opgave aan te merken. Deze reflex kan leiden tot disproportionele ingrepen: maatregelen waarvan de baten bij nadere beschouwing duidelijk niet opwegen tegen de kosten en de maatschappelijke bijwerkingen, of waarbij van de overheid meer wordt verwacht dan nodig of realiseerbaar is. Maatregelen kunnen uiteenlopen van wet- en regelgeving en normstelling tot toezicht, uitvoeringsmaatregelen en systeemveranderingen.' In: Van Tol 2014.

6 Rob 2012, pg. 70.

7 Een recente overzichtspublicatie is: Pol et al. 2005. Het concept is geïntroduceerd in Kraft and Clary 1991.

ook een andere kant van de burger zien wanneer zij zelf worden geconfronteerd met het klassieke bestuurdersdilemma: ‘meer veiligheid = meer kosten’. De burger lijkt zich dan wel degelijk bewust van meer dan alleen de risico’s en is in staat om de gevolgen realistisch in te schatten, en mogelijke kosten van extra veiligheidsmaatregelen in perspectief te plaatsen.⁸

De vragen en aanbevelingen van WRR en Rob gericht op bestuurders zijn des te relevanter met de opkomst van het concept ‘participatiemaatschappij’. De overheid kan niet als enige zorg dragen voor alle vormen van veiligheid in Nederland. Herbezinning op risicobeleid is daarmee een actueel thema geworden zoals beleidsnota’s uit de afgelopen jaren laten zien. Kenmerkend aan deze documenten is dat zij pleiten voor herverdeling van verantwoordelijkheden voor de omgang met veiligheidsrisico’s tussen burgers, bedrijfsleven en overheid. Centraal staat een verschuiving van de overheidsverantwoordelijkheid naar de samenleving niet alleen vanwege efficiencyoverwegingen maar ook om de samenleving meer ruimte te geven.⁹

Maar hoe kunnen bestuurders nu in hun bestuurspraktijk samen met de samenleving komen tot een gedragen veiligheidsbeleid? Dit kennisdocument geeft inzichten en richtinggevende voorbeelden als hulp bij het beantwoorden van die vraag. Daarvoor wordt als eerste ingegaan op het karakter van de burger als risicorealist, om vervolgens een aantal handelingsperspectieven te beschrijven die bestuurders kunnen toepassen.

Deze kennispublicatie is als volgt opgebouwd: hoofdstuk twee gaat in op percepties die burgers van risico’s hebben. Hoofdstuk drie beschrijft het inlevingsvermogen van burgers en het ontstaan van risicorealisme. Hoofdstuk vier geeft handvatten voor de invulling van realistisch veiligheidsbeleid, en antwoord op de vraag hoe risicorealisten hierin een plek kunnen krijgen. Tot slot volgen in hoofdstuk vijf enkele conclusies waarin de handelingsperspectieven voor zowel burgers als bestuurders worden toegelicht.

⁸ Crisislab 2014a.

⁹ Zie hiervoor de memorie van toelichting op de Omgevingswet 2014, pg. 42-43: Tweede Kamerstuk, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3.

2 Risicoperceptie: waarom ‘we’ risico’s nemen, maar niet van ze houden

Wat is een risico? Veiligheidskundigen spreken veelal over risico als het product van kans x effect. Deze objectivering van risico's biedt in de beleidspraktijk handvatten om het veiligheidsbeleid vorm te geven. Exemplarisch hiervoor zijn het plaatsgebonden- en groepsrisico, dé instrumenten voor het externe veiligheidsbeleid gehanteerd door deskundigen.¹⁰ Het is daarmee een koele rekensom die bepaalt of, en waar, zich een risicovolle inrichting mag vestigen. Toch schiet dit begrip van ‘kans’ en ‘effect’ voorbij aan een van de belangrijkste kenmerken van een risico, namelijk dat zij een subjectief begrip is.

Deze subjectiviteit is betekenisvol omdat over het algemeen burgers (net als deskundigen trouwens) het lastig vinden om het begrip ‘kans x maal effect’ te duiden. Daarnaast kijkt deze gemiddelde burger bij het beoordelen van veiligheidsrisico's naar veel meer aspecten dan alleen ‘de kans op’ en ‘het effect van’.¹¹

Een belangrijke factor die bepalend is voor de vorming van risicoperceptie is het verschil tussen vrijwillige en onvrijwillige risico's. Volgens TNS-Nipo, dat in 2012 in opdracht van BZK grootschalig onderzoek deed naar de perceptie van risico's, zijn vrijwillige risico's volgens de geïnterviewde burgers:

- situaties waarin mensen een handelingsperspectief ervaren;
- waarin mensen invloed hebben en keuzes kunnen maken;
- waarbij zij de mogelijkheid hebben om de situatie te kunnen mijden.

Onvrijwillige risico's ervaren burgers als zij afhankelijk zijn van collectieve beslissingen in situaties waar zij weinig van af weten. Een harde grens tussen vrijwillige en onvrijwillige risico's lijkt lastig te trekken. Kennis en informatie blijken voor burgers bepalend te zijn om vast te stellen of zij worden blootgesteld aan een vrijwillig dan wel onvrijwillig risico.¹²

In 1969 deed Chauncey Starr onderzoek naar vrijwillige en onvrijwillige risico's in zijn baanbrekende studie *Social Benefit versus Technological Risk*. Starr liet zien dat bij risico's die vrijwillig worden aangegaan (zoals verkeersdeelname en roken) mensen zowel de kans op, als gevolgen van het risico, kleiner inschatten dan bij risico's die onvrijwillig worden opgedrongen.¹³ Onderzoek van Kasperson et al. (1988) liet vervolgens zien dat risicoperceptie samenhangt met het ‘construct van het risico’ in bijvoorbeeld de media en in gesprekken tussen mensen. Kasperson et al. noemen dit verschijnsel *The Social Amplification of Risk* en tonen aan dat deze amplificatie ontstaat bij 1) de overdracht van informatie over het risico, risicocommunicatie, en 2) bij de reactiemechanismen in de samenleving op dit risico, wanneer men het er met elkaar over heeft.¹⁴

¹⁰ Deze begrippen zijn voor het eerst geïntroduceerd in de nota *Omgaan met risico's* (1989) door het ministerie van VROM. De Rijksoverheid liet hiermee zien dat zij beleid baseert op wetenschappelijke kennis en risico's objectief wil benaderen. In: Provincie Noord-Brabant 2012, pg. 6.

¹¹ Sunstein 2002.

¹² Bemer et al. 2012, hfst 2 en 3.

¹³ Starr 1969.

¹⁴ Kasperson et al. 1988.

In onderstaande tabel zijn enkele factoren opgenomen die risicoperceptie beïnvloeden.¹⁵

controle/gebrek aan controle	wanneer burgers het gevoel hebben het risico zelf te kunnen beheersen, schatten ze deze als kleiner in dan wanneer ze dat gevoel niet hebben.
eerlijk/oneerlijk	de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer de voordelen en gevaren van risico's gelijkmatig over de bevolking verdeeld zijn.
gewoon/uitzonderlijk	de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer deze beschouwd worden als een vanzelfsprekend risico dat hoort bij het leven.
gruwelijk/niet gruwelijk	de kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien wanneer de gevolgen als gruwelijk ervaren worden.
natuurlijk/kunstmatig	de kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien als ze een kunstmatige bron als basis hebben dan wanneer ze een natuurlijke bron als basis hebben.
bekend/onbekend	de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien als het risico een bekende oorsprong heeft.
kinderen/geen kinderen	de kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien als het risico gevaar oplevert voor kinderen.
Hoge persoonlijke kans/ lage persoonlijke kans	de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer een persoon de inschatting maakt dat de kans (relatief) klein is erdoor getroffen te worden.

Eerdere ervaring met een risico heeft ook invloed op de perceptie. Zo geldt in die gevallen dat de gevolgen meevielen dat het gepercipieerde risico daarna lager wordt.¹⁶ Specifiek onderzoek naar de risicoperceptie bij natuurlijke rampen laat zien dat de risicoperceptie daalt, nadat men daadwerkelijk een ramp had meegemaakt. Volgens Renn zien mensen een natuurramp als cyclisch fenomeen waardoor men niet gelooft nogmaals slachtoffer te kunnen worden van een soortgelijke ramp, immers men heeft deze al overleefd.¹⁷ Ook merken Wachinger et al. op dat het verschil in perceptie tussen natuurlijke en kunstmatige oorzaken van risico's (zoals in de tabel weergegeven) steeds meer vervaagt. In toenemende mate zien mensen risico's die voorheen als natuurlijk werden gezien nu als gevolg van menselijk handelen. Overstromingen worden bijvoorbeeld meer en meer toegeschreven aan de verandering van het klimaat.¹⁸

Burgers laten dus meer meewegen in risicoperceptie dan slechts het 'kans x effect' begrip. Met als gevolg dat 'we' allerm minst onbevooroordeeld zijn bij het beoordelen van risico's in onze leefomgeving. Dit zien we met name terug in de perceptie op vrijwillige en onvrijwillige risico's.

¹⁵ Blake 1995; Ropeik 2006; Sjöberg 1996; Slovic 1987; Kahneman 2003; Starr 1969.

¹⁶ Halpern-Felsher et al. 2001; Mileti and O'Brien 1993; Hall and Slothower 2009; Paton et al. 2008.

¹⁷ Renn 2008.

¹⁸ Wachinger et al. 2013.

Risico's die zijn opgelegd en als onvrijwillig worden ervaren vinden we doorgaans minder acceptabel dan risico's die we vrijwillig aangaan. De genoemde factoren tonen vooral aan dat de feitelijke omvang van een risico eigenlijk van secundair belang is voor de manier waarop burgers er tegenaan kijken. Deze observatie is van belang omdat het hedendaagse veiligheidsbeleid, met bijvoorbeeld het groeps- en plaatsgebonden risico als instrumenten, juist de cijfermatige omvang van een risico als basisprincipe gebruikt.

3 Burger in ‘overheids-schoen’

De klassieke studies naar risicoperceptie karakteriseren de burger als risico-avers. Het NIMBY effect en ‘pech moet weg’ benadrukken keer op keer deze karakterisering van de hedendaagse burger, maar is dat wel terecht?

Een aantal recente onderzoeken hebben niet de risicoperceptie van burgers als uitgangspunt genomen maar de nadruk gelegd op risicoacceptatie. Immers, burgers nemen in het dagelijkse leven tal van risico's en zijn dus bereid om risico's te aanvaarden. Men neemt de auto naar het werk, gaat skiën of duiken in de vakantie of houdt er ongezonde leefgewoonten op na.¹⁹ Volgens verschillende onderzoekers is de vraag dan ook niet of burgers risico's acceptabel vinden maar veeleer wanneer en waarom burgers bereid zijn dit te doen.²⁰

Om meer inzicht te verschaffen in de vraag wanneer en waarom burgers risico's accepteren is bijvoorbeeld onderzoek verricht onder 600 metroreizigers in Amsterdam. Net als bij risicoperceptie laat dit onderzoek zien dat verschillende factoren een rol spelen bij risicoacceptatie. De respondenten kregen allereerst informatie gepresenteerd over de zeer geringe overlevingskansen bij brand in de metrotunnel. 80% van de respondenten gaf vervolgens aan dat zij graag over deze lage overlevingskansen door het vervoersbedrijf of de gemeente waren geïnformeerd. Vervolgens werd respondenten uitgelegd dat de kans op een ongeval bij vervoer met de metro, in vergelijking met bijvoorbeeld fietsen door de stad, zeer laag is. Desondanks vond 75% alsnog dat veiligheidsbevorderende maatregelen nodig waren. Toch was maar een fractie van de respondenten bereid om de kosten hiervoor te dragen wanneer dit zou resulteren in een hogere ritprijs.

In lijn met eerder onderzoek illustreert het de individualistische inslag: wel meer veiligheid, maar niet tegen hogere individuele kosten. De slotvraag van het onderzoek legt echter een opening bloot. Wanneer respondenten werd gevraagd zich voor stellen dat zij burgemeester waren en moesten beslissen over een investering van 500 miljoen euro in metroveiligheid, gaf 50% vervolgens aan deze investering niet te willen maken.²¹

Het veranderende perspectief van de vraagstelling impliceert dat de burger in staat is om ‘over zijn schaduw heen te stappen’. Om het rationele vermogen aan te spreken is het noodzakelijk dat veiligheidskwesaties niet in een vereenvoudigde vorm aan burgers voorgelegd worden, maar in een dialoog waarin de complexe opties en dilemma's die bestuurders ervaren aan bod komen.²² Onderzoek naar de veiligheidsbeleving van treinreizigers in Nederland geeft vergelijkbare uitkomsten. Op station Utrecht Centraal werden 383 treinreizigers bevraagd, vlak na de uitingen in de media van ProRail om een investering van 100 miljoen te willen doen in veiligheidsmaatregelen, als gevolg van een treinongeval bij Amsterdam Westerpark in 2012. De reizigers bleken prima in staat om het risico van reizen met de trein in te schatten, slechts 11 procent gaf aan treinreizen onveilig te vinden dan autorijden, vliegen, fietsen of lopen. Opzienbarend was dat 89% aangaf, als zij minister zouden zijn, deze 100 miljoen extra veiligheidsinvesteringen een andere bestemming zou geven om de veiligheid in het algemeen te vergroten.²³

19 Provincie Noord-Brabant 2012, pg. 6.

20 van Eeten et al. In: BZK 2012, hfst. 4.

21 Helsloot & Schmidt 2012.

22 BZK 2012, pg. 141-165.

23 De Volkskrant (4 maart 2013). Reizigers weten dat trein veilig genoeg is. Via: www.volkskrant.nl.

De praktijkvoorbeelden laten zien dat burgers in veel gevallen in staat zijn risico's te duiden en in een reëel vergelijkend perspectief te plaatsen mits zij over deze risico's goed worden geïnformeerd. Maar hoe kijken burgers aan tegen risico's met een meer onvrijwillig karakter? Onderzoek naar de veiligheidsbeleving van inwoners in de Drechtsteden geeft hiervoor aanknopingspunten.²⁴ Zowel algemene respondenten (algemeen publiek) als respondenten woonachtig in de uiterwaarden of naast het spoor (direct betrokkenen bij een potentieel risico) denken in grote meerderheid dat de kans dat zij bij een auto-ongeluk om het leven komen groter is dan door overstroming of een spoorongeval met gevaarlijke stoffen. Burgers schatten, ook als zij bij de onderzochte risico's betrokken zijn, in ruime meerderheid de relatieve kans van een risico realistisch in.²⁵ Hierin zijn zij niet uniek, ook ander opinieonderzoek laat zien dat burgers in staan zijn risico's realistisch in te schatten. In het algemeen geven respondenten aan dat zij de kans dat zij bij een verkeersongeval om het leven komen groter inschatten dan door een ramp in de chemische industrie. Respondenten zien, in aflopend risico, verkeersongevallen, dodelijke voedselvergiftigingen en rampen als grootste gevaren, wat een realistische weergave is van de gevaren die zij daadwerkelijk lopen.²⁶

Maar wat zegt deze inschatting over de acceptatie van het risico? Terug naar de Drechtsteden: een meerderheid van de respondenten woonachtig bij het spoor wenst dat de overheid wel extra investeert in spoorveiligheid, een kleine meerderheid van dezelfde respondenten zou hier als minister niet toe besluiten. Burgers die betrokken zijn bij het risico blijken, wanneer zij 'in de schoenen van een bestuurder staan', in staat een andere afweging te maken. Enerzijds willen direct betrokkenen dat er meer wordt geïnvesteerd in spoorveiligheid, maar anderzijds zou men dit 'als minister' niet doen.

Op basis van bovenstaande inzichten vallen de volgende conclusies te trekken over de acceptatie van onvrijwillige risico's:

Drie basisnoties over burgers en risicobeleving

1. Burgers hebben wanneer ze in algemene termen over risico's bevraagd worden een voorkeur voor rationeel risicobeleid.
2. Wanneer burgers (emotioneel) betrokken zijn bij een specifiek risico maken zij andere afwegingen dan wanneer hen direct wordt gevraagd naar hun top of mind mening. Dan vertonen zij namelijk klassiek 'sinterklaas'-gedrag: ze vullen op 'hun verlanglijstje' in dat risico's kleiner moeten worden door het nemen van maatregelen, en dat de kosten daarvoor door anderen gedragen moeten worden.
3. Beter geïnformeerd en in de positie van het bestuur gebracht zouden dezelfde burgers toch (weer) rationeel beslissen, dus gebaseerd op kosten-baten-afwegingen en met aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van mensen.²⁷

24 Bewoners afkomstig uit Dordrecht, Zwijndrecht, Alblasserdam, Papendrecht en Sliedrecht.

25 Crisislab 2014a.

26 BZK 2012a, pg. 141-165.

27 BZK 2014.

Studies, uitgevoerd door TNS-Nipo en Crisislab, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau laten zien dat burgers in ruime meerderheid risico's beschouwen als een 'fact of life', en vinden dat risico's nu eenmaal bij het leven horen en het onmogelijk is risico's uit te bannen.²⁸

Over vrijwillige risico's denkt een ruime meerderheid dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen veiligheid en gezondheid en dat men bij risico's die vrijwillig worden aangegaan zelf het risico dient te dragen. Daarnaast geeft in het TNS Nipo onderzoek 40% van de respondenten aan dat burgers niet tegen zichzelf in bescherming moeten worden genomen wanneer zij vrijwillige risico's aangaan die onverzekerbaar zijn, tegen 31% die vindt van wel. Over de overheidsverantwoordelijkheid bestaat meer eenduidigheid: wanneer het misgaat vindt een ruime meerderheid namelijk dat men 'op de blaren zitten' moet zitten en is compensatie door de overheid bij deze vrijwillig aangegane risico's niet nodig.

Over het aangaan van onvrijwillige risico's vinden burgers dat zij moeten worden geïnformeerd over de mogelijke consequenties, door zowel bedrijven als overheid, en dat de overheid bij deze risico's een primaire taak heeft om in te grijpen. Burgers verwachten ook dat er door overheden en bedrijven een zakelijke afweging wordt gemaakt bij de beheersing van risico's die zij als onvrijwillig ervaren. Men is bereid een onvrijwillig risico te accepteren wanneer het maatschappelijk belang opweegt tegen het individuele belang (bijvoorbeeld gecreëerde werkgelegenheid door een luchthaven).²⁹ Burgers verwachten daarbij volgens het TNS Nipo onderzoek wel enige vorm van compensatie op individueel of gemeenschapsniveau.

'Alders tafels'

In 2006 zijn er de zogenoemde 'Alders tafels' opgericht nadat democratisch besloten was dat het nationaal belang gebaat is bij uitbreiding van de luchthaven Schiphol. De 'Alders tafels' adviseerden het kabinet over de balans tussen de groei van de luchthaven, de hinderbeperking en de kwaliteit van de leefomgeving voor de korte en middellange termijn. Binnen de tafels komen bestuur, omwonenden en private partijen (zoals luchtvaartmaatschappijen) samen om in dialoog met elkaar het risicobeleid rond de luchthaven te bepalen met oog voor ieders belang. Burgers en omwonenden hebben hier medezeggenschap over beschermende en compenserende maatregelen op wijkniveau.³⁰

Wat zeggen deze bevindingen over risicoacceptatie door de Nederlandse burger? Allereerst laten zij zien dat de burger wordt gekenmerkt door twee 'gezichten'. Enerzijds wordt keer op keer het beeld bevestigd van de individualistische NIMBY burger: men wordt liever niet persoonlijk geconfronteerd met onvrijwillige risico's, en mocht dat wel het geval zijn dan is een investering vanuit de overheid gewenst om het risico te verkleinen. Anderzijds lijken burgers, wanneer zij worden aangemoedigd zich in te leven in de situatie van bijvoorbeeld een burgemeester of minister, uitstekend in staat om een rationale afweging over veiligheidsbeleid te maken, redenerend vanuit het algemeen maatschappelijk belang.

28 SCP 2014; Crisislab 2014a; Bemer et al. 2012.

29 BZK 2012a, pg. 141-165.

30 Zie hiervoor de website: www.alderstafel.nl.

Burgerpanels

Naast deelname aan adviesgroepen over uitbreidingsvraagstukken kunnen burgers ook worden betrokken in besluitvorming over risico's door bijvoorbeeld deel te nemen aan burgerpanels. In het Verenigd Koninkrijk participeren burgers samen met deskundigen in panels om in gezamenlijkheid een advies uit te brengen voor het lokale bestuur. Zij adviseren bijvoorbeeld over adopties en uithuisplaatsing van kinderen. Die panels blijken kansen en risico's meer integraal af te wegen dan experts alleen kunnen.³¹

In de kern tonen de publieksonderzoeken en de voorbeelden aan dat de sleutel voor een constructieve inbreng van burgers in veiligheidsbeleid ligt bij 'activerend burgerschap'³², waarbij als eerste stap burgers door de rijksoverheid, decentraal bestuur en bedrijfsleven transparant worden voorgelicht over aard en omvang van risico's en de mogelijke maatregelen. Door de nadruk te leggen op transparantie, en dus afwegingen over bepaalde 'lusten' en 'lasten' van risicoactiviteiten expliciet uit te spreken en democratisch te verantwoorden, ontstaat betrokkenheid. Centraal in de tweede stap staat dat burgers zelf, op basis van deze volledige en transparante communicatie, een onderbouwde beslissing kunnen nemen over de wijze waarop zij met de relevante risico's willen omgaan. De burger blijkt dan telkens een risicorealist die in staat is om risico's adequaat in te schatten en vanuit een breder maatschappelijk perspectief te benaderen. Vanuit dat bredere maatschappelijke perspectief ontstaat begrip voor veiligheidsbeleid en kan in gezamenlijkheid worden nagedacht over beschermingsmaatregelen of risicocompensaties.

³¹ Department for Education 2013.

³² Crisislab 2014b.

4 Risico's in de weeg- schaal: voor wat, hoort wat

Wat levert het rationele veiligheidsperspectief dat burgers hebben op voor bestuurders, en vooral, hoe kan veiligheidsbeleid in samenspraak met deze realistische burgers worden vormgegeven?

Adviezen van de Rob en de Rli

In een onlangs verschenen adviesrapport van de Rob en een briefadvies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) wordt expliciet ingegaan op een gewenste en meer 'adaptieve' rol die de overheid kan aannemen waarbij het gelijkwaardig betrekken van geïnformeerde burgers een belangrijke rol speelt.³³

Ten eerste stelt de Rob dat bij beslissingen die negatief kunnen uitpakken voor de burger, zoals een afwijzing van een verzoek of aanvraag, het van belang is dat de overheid burgers informeert en een handelingsperspectief biedt en vooral eerlijk behandelt.³⁴ De werkzaamheid van deze nieuwe aanpak wordt gedemonstreerd door het project 'Prettig contact met de overheid' dat als doel heeft een informelere aanpak in het openbaar bestuur te introduceren en te verankeren. Tijdens deze aanpak worden gemeente-ambtenaren geïnstrueerd om een minder formeel-juridische reactie te geven op klachten en bezwaren van burgers en om direct contact te zoeken vanuit een open en oplossingsgerichte houding, om op deze manier beter tegemoet te komen aan de hedendaagse burger, waarover de Rob stelt:

*'Beter opgeleide en geïnformeerde burgers regelen hun eigen zaken, ze nemen niet zomaar wat aan, maar gaan zelf op zoek naar informatie. (...) Die groeiende autonomie van burgers heeft bedrijven inmiddels gedwongen een andere, responsievere, houding aan te nemen. (...) Maar terwijl burgers en bedrijven een grote ontwikkeling hebben doorgemaakt, zijn overheden nog zoveel als vanouds blijven werken, volgens verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen.'*³⁵

De eerste resultaten van het project zijn bemoedigend: burgers zien af van formele bezwaarprocedures, wat leidt tot een aanzienlijke kostenbesparing, en hebben een hogere waardering voor de overheid.³⁶ Doorslaggevende factor in dit succes is de rol van de politiek-bestuurlijke top van een overheidsorganisatie. Maken zij een expliciete principiële keuze voor deze nieuwe werkwijze, dan is de kans groot dat deze keuze ook systematisch wordt doorgevoerd in alle onderdelen van de overheidsorganisatie.³⁷ In de wetenschappelijke literatuur is deze aanpak gevat in de term procedurele rechtvaardigheid: mensen vinden door de overheid genomen beslissingen of gevoerd beleid makkelijker te aanvaarden als ze voldoende informatie hebben over de gevolgde procedure, daar zelf invloed op uit kunnen oefenen en serieus genomen worden.³⁸

De Rli bouwt verder op deze transparante vormen van overheidsbeleid en pleit ervoor om burgers op een transparante wijze te betrekken in alle fasen van de besluitvorming over de omgang met risico's. In navolging van de WRR (Evenwichtskunst)³⁹ stelt ook de Rli dat er altijd een uitgebalanceerde afweging moet worden gemaakt tussen de voor- en nadelen van voorgenomen risicovolle activiteiten die rekening houdt met de verschillende effecten, de zorgen van mensen en morele vragen over rechtvaardigheid. Ook

³³ Rob 2014; Rli 2014.

³⁴ Brenninkmeijer 2006. In: Rob, 2014, pg. 8.

³⁵ Rob 2014.

³⁶ Van der Velden et al. 2010.

³⁷ Rob 2014.

³⁸ Rob 2014.

³⁹ WRR 2011.

onderkent de Rli dat de verwachte baten, en de verdeling van lusten en lasten van risicoactiviteiten, belangrijke factoren zijn in de waardering en acceptatie van risico's door betrokkenen. Deze factoren wegen voor hen zelfs zwaarder dan de in Nederland strikt gehanteerde generieke risiconorm van een plaatsgebonden overlijdenskans van 10^{-6} per jaar.⁴⁰

De adviezen en rapporten bevelen de overheid dus aan om een meer adaptieve rol aan te nemen die beter past bij de moderne geïnformeerde en mondige burger. Zijn er succesvolle voorbeelden van deze nieuwe lijn in het veiligheidsbeleid? Recentelijk lijkt deze beweging naar meer transparantie, 'klantgerichtheid' en adaptatie in veiligheidsbeleid steeds meer positieve voorbeelden op te leveren.

Risicobeleid in samenspraak met burgers

Bij de ontwikkeling van windmolens in Friesland werden burgers in staat gesteld om mee te denken over de plaatsing van windmolens en werd hen compensatie geboden in de vorm van 'mede-eigenaarschap' (zie kader hiernaast).

Compensatie

Ter Mors et al. (2012) hebben literatuuronderzoek verricht naar het gebruik en effect van compensatieregelingen en komen tot een aantal relevante inzichten. Zoals verwacht staan omwonenden veelal sceptisch tegenover de ontwikkeling van risicovolle activiteiten in hun leefomgeving wanneer zij ervaren dat de baten van het risico zich vooral manifesteren op regionaal of nationaal niveau terwijl het lokale niveau (de burgers) geconfronteerd wordt met een risico dat negatieve consequenties voor het welzijn met zich meebrengt.

Ter Mors et al. (2012) laten zien dat, mits er aan een aantal voorwaarden is voldaan, compensatie op het niveau van de gemeenschap een adequaat middel kan zijn om deze gepercipieerde disbalans te herstellen. Belastingverlaging, het aanleggen van publieke voorzieningen (zoals een park, school of bibliotheek) of vernieuwing van de lokale infrastructuur kunnen het draagvlak aanzienlijk bevorderen. Deze compensaties op gemeenschapsniveau verdienen over het algemeen de voorkeur boven individueel uitgekeerde betalingen aangezien dan het ongewenste 'bribe effect' kan ontstaan (gevoel van omkoping).⁴¹

Op basis van literatuuronderzoek komen Ter Mors et al. (2012) tot een vijftal samenvattende inzichten over het gebruik van compensatieregelingen in het algemeen:

- De hoogte van de compensatie is in geringe mate van invloed op de mate van risicoacceptatie;
- Burgers zijn pas bereid compensatie te accepteren, wanneer zij de risicovolle activiteit als voldoende veilig inschatten;
- Wanneer burgers vooraf negatief staan tegenover bepaalde risicoactiviteiten (initiële perceptie), helpt een compensatieregeling beperkt om acceptatie te vergroten;
- Gemeenschapscompensatie is effectiever bij uitbreiding van bestaande risicoactiviteiten dan wanneer zij wordt toegepast bij de ontwikkeling van nieuwe risicoactiviteiten;
- Het is echter uiteindelijk context afhankelijk of individuele, of groepscompensatie, de voorkeur geniet.

40 Rli 2014, pg. 2.

41 Ter Mors et al. 2012.

42 De Volkskrant (12 april 2014). Dorpsmolens zijn de toekomst van windenergie. Via: www.volkskrant.nl. (Het artikel is ten behoeve van de leesbaarheid ingekort)

'Dorpsmolens zijn de toekomst van windenergie'

Het probleem is dat windmolens worden gezien als een soort besmettelijke ziekte, zegt Jos Duindam, windmolenondernemer in Pingjum in Zuidwest-Friesland. 'Het idee is: windenergie mag niet worden verspreid over het landschap, maar moeten zoveel mogelijk op één plek worden geconcentreerd.' Dat lijkt misschien logisch in de strijd tegen de horizonvervuiling. Maar in feite is het dom, vindt hij. Er bestaat immers één bewezen effectieve manier om omwonenden géén bezwaar te laten maken tegen het plaatsen van windmolens, zoals nu wel massaal gebeurt. En dat is door dorpen en lokale gemeenschappen de kans te geven zelf iets aan die wind te verdienen.

Dat dit werkt, bewees Duindam zelf met de Stichting Dorpsmolen Pingjum, die eigenaar is van 7,75 procent van de aandelen van een windpark met vier grote windturbines aan de A7 net buiten het Friese dorp. De turbines liggen nota bene in het zicht van de locatie in het IJsselmeer waartegen actiegroepen vrijdag [11-4-2014, red.] actievoerden. Zulke acties zijn er in Pingjum nooit geweest, en datzelfde geldt voor de elf andere Friese 'dorpsmolens' waarvan lokale gemeenschappen direct financieel profiteren. Weliswaar was daar in de jaren negentig ook niet iedereen blij met de plaatsing van de eerste windturbines, maar dat is gaandeweg veranderd sinds de voetbaljeugd oefendoelen kreeg, de muziekvereniging nieuwe instrumenten, de spelletjescommissie een nieuw springkussen en de kaatsvereniging een bijdrage voor de jubileumpot.

Van de opbrengst van daarna gebouwde, hogere turbines aan de A7 kregen school en dorpshuis zonnepanelen, zonneboilers en een warmtepomp, waardoor die gebouwen nu energieneutraal zijn. In een enquête was vooraf 68 procent voor de bouw van die molens. Duindam: 'En dat waren echt niet alleen mensen die voor duurzame energie zijn.' In de Zeeuwse gemeente Tholen is een vergelijkbaar plan de maak. Vorig jaar verlaagde de gemeente de onroerendezaakbelasting van een tiental woningen in Sint-Philipsland na de komst van vijf windturbines. Maar toen enkele huizen werden verkocht, bleek van waardedaling geen sprake - zoals trouwens ook was voorspeld. Toch zijn de bewoners sceptisch, want aan de andere kant van Sint-Philipsland zijn nog eens 35 windmolens gepland, in het water bij Krammersluizen. Daartegen wordt nog geprotesteerd door de stichting 'Windmolens nee'. Maar niet lang meer, denkt wethouder Peter Hoek (SGP). Er komt een 'windfonds' waaruit burgers binnen 500 meter van de windmolens een korting kunnen krijgen van 100 procent op hun elektriciteitsrekening.

'De stichting overweegt haar naam nu te veranderen', zegt Hoek. 'Men ziet een gouden kans voor de gemeenschap. 'Een directe relatie tussen molen en baten voor de gemeenschap is belangrijk, zegt Jos Duindam in Pingjum. Van het beoogde windpark in het IJsselmeer krijgt de gemeente Makkum ook een deel van de opbrengst, 'maar degenen die het grootste nadeel verwachten, zien daarvan weinig terug. Het verzet komt vooral van de recreatieondernemers in Makkum, Workum en Hindeloopen. Of hun angsten terecht zijn, weet ik niet. Maar dat het dorp als compensatie een mooi bedrag krijgt, speelt voor hen geen rol.' Veel lokale bestuurders lopen achter de feiten aan, zegt Martijn Messing, bestuurder van de Verenigde Energie Coöperaties Noord-Brabant en betrokken bij een windinitiatief in het Brabantse Dongen. 'Ze realiseren zich niet dat met windmolens veel winst kan worden gemaakt, en dat die winst afkomstig is uit de hogere energierekening die alle burgers samen betalen. Een gemeente die een vergunning weggeeft aan een commerciële ontwikkelaar, geeft dus een groot kapitaal van haar lokale bevolking weg.'⁴²

Als praktijkvoorbeeld beschrijven Terwel et al. (2012) de CO₂-opslag faciliteit in Barendrecht, die na publiekelijk aanhoudende negatieve kritiek geen doorgang vond, voornamelijk door de ervaren disbalans tussen baten op het nationaal niveau (reductie in CO₂ uitstoot om nationale standaarden te bereiken) en negatieve consequenties op lokaal niveau (angst voor gezondheidsrisico's en waardevermindering van huizen). De inwoners van Barendrecht hadden te weinig vertrouwen in de procedurele rechtvaardigheid, men had geen zicht op het besluitvormingsproces en het idee dat vooral Shell en de nationale overheid het besluitvormingsproces beheersten waarop de lokale gemeenschap geen invloed kon uitoefenen.⁴³

Voorbeelden uit de wetenschappelijke literatuur laten juist zien dat bij CO₂-opslag faciliteiten, zoals in Barendrecht, gemeenschapscompensatie uitkomst kan bieden. Enkele bekende compensatieregelingen die zijn toegepast bij CO₂-opslag faciliteiten zijn financiële tegemoetkomingen voor grondeigenaren, garanties op vastgoedwaarde van woningen, ontwikkeling van gemeenschappelijke voorzieningen (zoals de bouw van een bezoekerscentrum) of de oprichting van een trustfonds. Op basis van verschillende studies naar compensaties bij CO₂-opslag faciliteiten komen Ter Mors et al. (2012) tot twee basisinzichten:

- 1) Risicoperceptie: wanneer burgers activiteiten als (zeer) risicovol beschouwen zijn zij minder geneigd om compensatieregelingen te accepteren;
- 2) Onderhandeling: van belang is dat zowel de vertegenwoordigers van de CO₂-opslag faciliteit als vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap een gedeelde opvatting bereiken.⁴⁴

De crux zit vooral in het laatste punt omdat burgers veelal niet worden voorgelicht over de vragen: 'waarom?' en 'waarom hier?' een risicoactiviteit noodzakelijk is. Transparante communicatie over de criteria waarom er gekozen is voor locatie X, en wat het nut en de noodzaak is van de risicoactiviteit, zijn van essentieel belang om betrokkenen 'warm' te krijgen voor welke vorm van compensatie dan ook.

De waarom-vraag

Van Eeten et al. (2012) spreken in dit verband ook wel over het benaderen van risico's als morele kwestie waarbij bestuurders vooral aandacht moeten besteden aan de vaag waarom een specifieke gemeente, of gemeenschap, is uitgekozen om een opslagfaciliteit te huisvesten. Zijn de risico's eerlijk verdeeld als de lasten 'hier' liggen en de lusten ergens anders worden geïncasseerd? Begripsvorming bij burgers vraagt meer dan een 'simpele' risicoanalyse en aan de veiligheidsnormen voldoen. Het ontwijken van deze vragen leidt veelal tot: 'een tweestrijd over de omvang van het risico waarbij burgers, veelal met hulp van pelotons gepensioneerde ingenieurs, de strijd aangaan tegen de vuistdikke risicoanalyses van de overheid.' Terwijl de situatie meer gebaat is bij een morele discussie waarom de gemeenschap wordt blootgesteld aan een risico.⁴⁵

Het organiseren van een maatschappelijke dialoog kan bevorderend werken om deze 'waarom' vraag te beantwoorden. De provincie Noord-Brabant heeft in haar Verordening Ruimte (2014), waarin regelgeving omtrent de totstandkoming van bestemmingsplannen is opgenomen, expliciet vermeld staan dat een zorgvuldige dialoog moet worden gevoerd met betrokkenen en omwonenden bij ontwikkelplannen rond zorgvuldige veehouderij:

43 Terwel et al. 2012.

44 Ter Mors et al. 2012.

45 van Eeten et al. In: BZK 2012, pg. 96-132.

*'Nieuw in dit artikel is de voorwaarde dat er een zorgvuldige dialoog gevoerd moet zijn. Ondernemers en hun omgeving hebben beide een belang voor het onderhouden van een goede relatie. Deze dialoog is er specifiek op gericht om in een vroegtijdig stadium (nog voordat het concrete plan vastligt) kennis te nemen van eventuele bezwaren, wensen en belangen van omwonenden zodat die bij de uitwerking kunnen worden betrokken.(...) De gemeente beslist of de dialoog op een (voldoende) zorgvuldige wijze is gevoerd.'*⁴⁶

Waar met name in dialoog burgers kunnen worden betrokken in de totstandkoming van risicobeleid voor nieuwe risico's, is bij bestaande risico's van belang dat burgers op een transparante wijze worden geïnformeerd zodat, zoals Van Eeten et al. aangaven, begripsvorming ontstaat. In de gemeente Son en Breugel bevindt zich bijvoorbeeld het industriepark Ekkerrijt, een bedrijventerrein van 250 hectare met één bedrijf waar chemische stoffen worden opgeslagen. In de jaren '90 ontstond binnen de lokale gemeenschap discussie over de risico's van dit bedrijf in het geval van een calamiteit. Deze bezorgdheid werd door de gemeente destijds als volgt gesust: 'het is allemaal best veilig, u hoeft zich geen zorgen te maken'. De onrust bleef echter bestaan waarop de burgemeester besloot om van strategie te veranderen. Er kwam een risicowijzer waarin expliciet werd gewezen op deze opslag van gevaarlijke stoffen, en dat dit, in geval van een calamiteit, grote gevaren met zich meebrengt. Deze boodschap bevestigde wat men al dacht en kwam goed over, burgers wisten nu tenminste wat zij in het geval van een calamiteit kunnen doen.⁴⁷ Het voorbeeld laat zien dat oplossingsrichtingen in risicobeleid gevonden kunnen worden in het aangaan van de dialoog en in transparante communicatie over risico's.

De zaak omdraaien

Wat de studies op het terrein van compensatieregelingen gemeen hebben is dat zij veelal uitgaan van een situatie waarbij burgers worden geconfronteerd met een risicoactiviteit en waarbij opeens voorstellen tot compensatie worden gegeven. Creatieve bestuurders kunnen de situatie ook omdraaien; onder welke voorwaarden is een gemeenschap bereid een bepaalde risicoactiviteit te aanvaarden? Door deze 'omgekeerde' benadering kunnen burgers eerder in risicobeleid worden betrokken waardoor de kans op draagvlak voor compensaties kan worden vergroot, immers als er om compensaties wordt onderhandeld is de kans groter dat zij aansluiten bij de wensen van burgers, worden zij gehoord en hebben zij een rol in de besluitvorming. Een succesvol voorbeeld hiervan deed zich voor in de gemeente Alkmaar, waar bewoners indirect profijt hebben van de opslag van aardgas door een buitenlands bedrijf. Ondanks het feit dat het ministerie van Economische Zaken had vastgesteld dat de gasopslag er binnen twee jaar zou komen, besloot de gemeente Alkmaar om pas mee te werken aan het project als er compensaties voor haar bewoners konden worden veiliggesteld.⁴⁸ In dialoog met de onderneming heeft de gemeente bewerkstelligd dat het hoofdkantoor van de onderneming naar Alkmaar verhuist, wat de werkgelegenheid bevordert, en dat omwonenden recht hebben op een onbeperkte schaderegeling. Een belangrijk neveneffect van deze onderhandeling was dat een aantal actie- en belangengroepen het verzet staakten.

46 Provincie Noord-Brabant 2014.

47 BZK 2013.

48 BZK 2013.

'Alkmaar werkt mee aan gasopslag'

De gemeente Alkmaar verleent alle mogelijke medewerking aan de gasopslag op de Boekelermeer. Dit betekent dat Alkmaar helpt met het vergunningentraject van het Rijk en de verkoop van grond op het bedrijventerrein aan Taqa.

De gemeente krijgt hier wel veel voor terug. Zo levert de gasopslag Alkmaar zo'n 1500 arbeidsplaatsen op. Ook zal gasbedrijf Taqa binnen twee jaar het hoofdkantoor vanuit Den Haag naar Alkmaar verplaatsen. Daarnaast komt er vanaf de A9 een afslag naar de Boekelermeer waar een groot gasknooppunt komt. Bij dit knooppunt komen zo'n 200 (van de reeds genoemde 1500) mensen te werken. Ook komt er een compensatieregeling voor omwonenden bij eventuele schade tijdens de bouw en bij bevingen. Eerder weigerde Alkmaar nog om een vergunning af te geven omdat het zich zorgen maakte over de risico's van ondergrondse gasopslag. In de beslissing van de gemeente weegt mee dat ondanks een Alkmaars 'nee' het project Gasopslag Bergermeer toch doorgang zal vinden.

Projectwethouder Rian van Dam: 'Het was voor het college geen makkelijke afweging die tot dit besluit heeft geleid. We hebben zware onderhandelingen gevoerd met Economische Zaken en TAQA en zijn er van overtuigd dat met de uitkomsten hiervan de belangen van de inwoners in de regio Alkmaar en ook het bedrijfsleven op de Boekelermeer het best zijn gediend. 'Nee' zeggen waardoor deze resultaten goeddeels komen te vervallen en de gasopslag toch doorgaat, vonden wij uiteindelijk geen reëel alternatief'.⁴⁹

Risico's veilen

Door burgers te bevragen over de voorwaarden waaronder zij bereid zijn risicoactiviteiten te accepteren wordt voorkomen dat men in eerste instantie stuit op actie- en belangengroepen en dat men blijft steken in de fase van risicoberekeningen tussen experts om draagvlak te creëren of om een gemeenschap te overtuigen van de geringe omvang van de risico's. Vanuit dit oogpunt is een variant waarin risicoactiviteiten worden 'geveild' het overwegen waard.

Onder regie van de overheid kunnen bijvoorbeeld bedrijven in staat worden gesteld om risico's te 'veilen'. Lokale gemeenschappen kunnen bijvoorbeeld, op basis van democratische meerderheid, besluiten tegen welke voorwaarden zij bereid zijn fysieke veiligheidsrisico's, ten gevolge van bedrijfsmatige activiteiten, toe te staan in hun leefomgeving. De voorbeelden laten zien dat de nuchtere, geïnformeerde en realistische burger in staat kan worden gesteld om over risico's in zijn eigen leefomgeving te beslissen.

49 Zie ook: RTV Noord-Holland (1 september 2010). De gemeente Alkmaar verleent alle mogelijke medewerking aan de gasopslag op de Boekelermeer. Via: www.rtvnh.nl en Gemeente Alkmaar (12 september 2013). Alkmaar werkt mee aan vergunningen gasopslag. Via: www.alkmaar.nl.

Radioactief afval versus Lokaal Fonds

In de meeste landen waar kerncentrales staan wordt al decennia een intensieve maatschappelijke discussie gevoerd over de opslag van het onvermijdelijke radioactieve afval dat die kerncentrales opleveren. Zodra een centrale overheid een potentiële locatie aanwijst ontstaat er verzet bij de lokale autoriteiten en de lokale bevolking. België was hierop geen uitzondering totdat in 1998 het formele overheidsbeleid werd dat het bepalen van de gewenste opslaglocatie in onderhandeling met de betrokken gemeenten en gemeenschappen tot stand moest komen. Met verschillende gemeenten, alle al met nucleaire industrie op hun grondgebied, werden onderhandelingen gestart.

Uiteindelijk heeft het NIRAS (de instelling verantwoordelijk voor het beheer van radioactief afval in België), in het cAt project, met de gemeenten Dessel en Mol overeenstemming bereikt over de opslag van radioactief afval. In een referendum in 2004 heeft de bevolking ingestemd met de voorwaarden, zoals een Fonds Lokale Ontwikkeling, waarna de opslag in Dessel en Mol gebouwd mocht worden. Volgens NIRAS zijn: 'Deze meerwaarden een billijke waardering voor de uitkomst die de gemeenten Dessel en Mol bieden voor een probleem van de gehele Belgische bevolking'.⁵⁰

Twee vragen

Compensatieregelingen in risicobeleid (en de mogelijke 'risicoaanbiedingen') zijn hiermee instrumenten om NIMBY tot YIMBY⁵¹ (Yes In My Backyard) te buigen. Voor succesvolle uitvoering van deze regelingen is wel van belang dat twee centrale vragen vanuit het oogpunt van de burger worden beantwoord. Ten eerst 'waarom?', waarom vindt de activiteit plaats, en ten tweede, 'waarom hier?', wat zijn de redenen voor de locatiekeuze. Daarnaast moeten bestuurders burgers ook eerlijk durven te informeren over de bijkomende potentiële risico's zonder de suggestie te wekken dat een klein risico geen bezorgdheid rechtvaardigt. Wanneer de antwoorden op deze randvoorwaardelijke vragen helder zijn geeft dat draagvlak voor succesvol compensatiebeleid.

50 Nationale Instelling voor Radioactief Afval en verrijkte Splijtstoffen, NIRAS 2014.

51 Pol et al. 2005.

5 Samenvattend: met lef, en in samen- spraak, naar veilig- heidsbeleid voor én door burgers

Evenwichtskunst was de titel van het WRR rapport waarnaar werd verwezen aan het begin van dit kennisdocument. Deze afsluitende paragraaf besteedt aandacht aan twee belangrijke elementen waarmee het beoogde evenwicht tussen de verantwoordelijkheden van overheid, risicoveroorzakers én burgers kan worden bereikt, namelijk risicorealisme en regentenmoed.

Een van de uitgangspunten in dit kennisdocument is dat de burger op de keper beschouwd een risicorealist is en, mits geïnformeerd en gecompenseerd, bereid is tot een zekere acceptatie van fysieke veiligheidsrisico's in zijn leefomgeving. Burgers karakteriseren daarbij risico's niet alleen door het 'kans x effect' principe toe te passen. Voor burgers zijn morele en gevoelsmatige argumenten van tenminste net zo groot belang voor zowel hun perceptie als hun acceptatie van risico's. Het Nederlandse risicobeleid heeft echter al sinds lang het kenmerk dat het probeert risico's berekenbaar te maken en het resulterende risicogetal te verkleinen, om dat vervolgens op te voeren als argument voor het accepteren van het risico. Deze aanpak blijkt de samenleving vaak niet te overtuigen. Mede hierom is het van belang dat bestuurders meer inzicht krijgen in 'de werkelijke kijk' van burgers op risico's en op basis daarvan het gesprek met de samenleving aangaan.

Maar om daadwerkelijk door te kunnen dringen tot dit rijkere burgerperspectief is wel enige moed vereist, het overwinnen van 'handelingsverlegenheid'. Bestuurders moeten burgers ook durven aanspreken op hun rationaliteit en hun eigen verantwoordelijkheid. Burgers weten dat risico's 'a fact of life' zijn, dat de overheid beslissingen in hun nadeel kan nemen en dat absolute veiligheid irreëel is. Bestuurders moeten burgers (soms) durven vertellen wat zij vooral niet willen horen, maar daarentegen ook met concrete alternatieven komen zodat in samenspraak evenwichtig en rechtvaardig risicobeleid vorm kan krijgen, en dit vergt regentenmoed.⁵²

Fysieke veiligheidsvraagstukken worden daarom bij voorkeur niet top-down gecommuniceerd, maar worden vooral bediscussieerd in een dialoog waarbij openlijk wordt gewezen op de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van een risico. Burgers worden op deze manier gestimuleerd om eigen keuzes te maken en om verantwoordelijkheid te nemen. Het gaat om het blootleggen van de waarom-vraag, waarom is het acceptabel om een risico aan bepaalde gemeenschappen of groepen op te leggen?⁵³ Besturen is een publieke zaak en afwegingen en beslissingen over risico's in de samenleving verdienen het om in het openbaar te worden gemaakt.

Een aanvullend instrument om deze regentenmoed aan te wakkeren vormt de compensatieregeling. In tegenstelling tot het NIMBY-principe blijkt het wel degelijk mogelijk om burgers te betrekken in risicobeleid door hen eenduidig over risico's te informeren, een 'stem' te geven in de vormgeving van risicobeleid en te onderhandelen over compensaties. De praktijkvoorbeelden van de windmolens in Friesland, de 'activerende boodschap' in Son en Breugel en de gasopslag in Alkmaar laten ook zien dat redelijk risicobeleid kans van slagen heeft waarin de benadering gericht op het voldoen aan risiconormen minder centraal komt te staan. En waar, op basis van duidelijk in kaart gebrachte voor- en nadelen en verdeling van 'lasten' en 'lusten' van een risicoactiviteit, wordt gekozen voor onderhandeling. Op deze manier wordt het voor de overheid mogelijk een rechtvaardige grens te stellen aan veiligheidsinvesteringen.

52 Het begrip 'regentenmoed' is geïntroduceerd in Helsloot 2012, pg. 17.

53 van Eeten et al. In: BZK 2012, pg. 96-132.

Het betrekken van burgers geeft de mogelijkheid om risico's in de fysieke leefomgeving democratisch te verankeren. De introductie van een 'risicoveiling', waar (lokale) gemeenschappen risico's kunnen accepteren tegen opbod van compensaties, staat verder van het hedendaagse beleid af maar kan richtinggevend zijn voor innovatief veiligheidsbeleid in een veranderende maatschappij. Uitgangspunt daarbij is dat de risicoveroorzaker zorg draagt voor financiering van de compensaties en mogelijk tot financiële heffingen kan worden verplicht.

Dit kennisdocument laat zien dat door rekening te houden met wat burgers redelijk vinden er een voedingsbodem bestaat voor participatief risicobeleid. Deze bevinding is van belang om richting te geven aan de 'terugtrekkende' rol van de overheid, en de herverdeling van verantwoordelijkheden over burgers, bedrijven en overheid als het gaat om risico's in de samenleving. Desondanks zal het enige moed vergen om risico's publiekelijk af te wegen maar het verdient aanbeveling in het licht van een meer transparante en adaptieve overheid. En als het dan toch misgaat? Dan hebben we willens en wetens besloten een risico te aanvaarden en rest slechts 'de helft' van de spreekwoordelijke smart.

Literatuurlijst

Bemer, E., S. Mulder & D. Verhue (2012). *Burgers over Risico's en Verantwoordelijkheden*. Amsterdam: TNS Nipo.

Blake, E.R. (1995). Understanding outrage: how scientists can help bridge the risk perception gap. *Environmental Health Perspectives Supplements*, 103, (S6), 123-125.

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

Crisislab (2014b). *Superpromotors in risico- en crisiscommunicatie. Een literatuuronderzoek naar (de effecten van) het gebruik door de overheid van superpromotors in risico- en crisiscommunicatie*. Den Haag: Boom | Lemma.

Department for Education (2013). *Statutory Guidance on Adoption. For local authorities, voluntary adoption agencies and adoption support agencies*. Via: www.education.gov.uk.

Halpern-Felsher, B.L., S.G. Millstein, J.M. Ellen, N.E. Adler, J.M. Tschann and M. Biehl (2001). The role of behavioural experience in judging risks. *Health Psychology*, 20(2), 120-126.

Hall, T.E. & M. Slothower (2009). 'Cognitive factors affecting homeowners' reactions to defensible space in the Oregon Coast Range'. *Society & Natural Resources*, 22(2), 95-110.

Helsloot, I. (2012). *Veiligheid als (bij)product: over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, uitvoerders en narrige burgers*. Inaugurale rede. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Helsloot, I. & A. Schmidt (2012). The Intractable Citizen and the Single-Minded Risk Expert - Mechanisms Causing the Risk Regulation Reflex Pointed Out in the Dutch Risk and Responsibility Programme. *European Journal of Risk Regulation*, 3(3), 305-312.

Kahneman, D. (2003). A perspective on judgment and choice: mapping bounded rationality. *American psychologist*, 58(9), 697.

Kasperson, R.E., O. Renn, P. Slovic, H.S. Brown, J. Emel, R. Goble, J.X. Kasperson & S. Ratick (1988). The Social Amplification of Risk. *Risk Analysis*, 8(2), 177-187.

Kraft, M.E. & B.B. Clary (1991). Citizen Participation and the Nimby Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal. *Political Research Quarterly* 44(2). 299 et sqq.

Mileti, D.S. and P. O'Brien (1993). Public response to aftershock warnings. *US Geological Survey Professional Paper*, 1553 B, 31-42.

Ministerie van BZK (2012). *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Hoofdstuk 4, Eeten, M. van, L. Noordergraaf-Eelens, J. Ferket en M. Februari: 'Waarom burgers risico's accepteren en politici dat niet zien'.

- Hoofdstuk 5, Helsloot, I., A. Scholtens, J. Groenendaal en A. Stapels: 'De Nederlandse burger nader verkend: nuchter mits geïnformeerd'.

Ministerie van BZK (2013). Bundel: Dag van de dilemma's & oplossingen: werkconferentie over de rol van de overheid bij het omgaan met publieke risico's. Programma Risico's en verantwoordelijkheden. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2014). Burgers over Risico's en incidenten. Kennisdocument. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

NIRAS (2014) Het Lokaal fonds. Via www.niras.be; NIRAS (2010) Masterplan: *Het cAt-project in Dessel: een langetermijn oplossing voor het Belgisch categorie A-afval*. Via: www.niras-cat.be.

Paton, D., L. Smith, M. Daly and D. Johnston (2008). Risk perception and volcanic hazard mitigation: Individual and social perspectives. *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 172(3-4), 179-188.

Pol, E., A. Di Masso, A. Castrechini, M.R. Bonet, T. Vidal (2005). Psychological parameters to understand and manage the NIMBY effect. *Revue européenne de psychologie appliquée*. 56(1), 43-51.

Provincie Noord-Brabant (2012). Risico's in de polder: over de verantwoording van het groepsrisico in een verdichte samenleving. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant (2014). Verordening Ruimte 2014, 4.27 artikel 6.4 Zorgvuldige Veehouderij. Via: www.brabant.nl.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). Belichaming van de kundige overheid: over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding. Den Haag: Rob.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2014). Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger. Den Haag: Rob.

Raad voor leefomgeving en infrastructuur (2014). Risico's gewaardeerd: Naar een transparant en adaptief risicobeleid. Briefadvies, aan de minister van Infrastructuur en Milieu. RLI-2014/599.

Renn, O. (2008). Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World. London: Earth scan.

Ropeik, D. (2006). The perception gap. *Pflanzenschutz- Nachrichten Bayer*, 59(1), 105-116.

Sociaal Cultureel Planbureau (2014). Burgerperspectieven 2014 / 2 Continu onderzoek burgerperspectieven (COB). Den Haag: SCP.

Sjöberg, L. (1996). A discussion of the limitations of the psychometric and cultural theory approaches to risk perception. *Radiat Prot Dosimetry*, 68(3), 219-225.

Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236(4799), 280-285.

Starr, C. (1969). Social Benefit versus Technological Risk. *Science*, 165(3899), 1232-1238.

Sunstein, C.R. (2002). Risk and reason: safety, law, and the environment. Cambridge: Cambridge University Press.

Ter Mors, E., B. Terwel & D. Daamen (2012). The potential of host community compensation in facility siting. *International Journal of Greenhouse Gas Control*. DOI: 10.1016/j.ijggc.2012.07.002.

Terwel, B., E. Ter Mors, D. Daamen (2012). It's not only about safety: beliefs and attitudes of 811 residents regarding a CCS project in Barendrecht. *International Journal of Greenhouse Gas Control*, 9, 41-51.

Tol., J. van (2014). Omgaan met de risico-regelreflex. In: Boorsma, P. en A. Ronner. Nationaal Netwerk Risicomanagement (NNR), Jaarboek 2013, Baarn: NNR, 2014.

Van der Velden, Koetsenruiter & Euwema (2010). Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden- resultaten, analyses en aanbevelingen. Den Haag: ministerie van BZK.

Wachinger, G., O. Renn, C. Begg and C. Kuhlicke (2013). The Risk Perception Paradox: Implications for Governance and Communication of Natural Hazards. *Risk analysis*, 33(6), 1049-1066.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). Evenwichtskunst: over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. Den Haag: WRR.

Mediapublicaties

De Volkskrant (4 maart 2013). Reizigers weten dat trein veilig genoeg is. Via: www.volkskrant.nl.

De Volkskrant (12 april 2014). Dorpsmolens zijn de toekomst van windenergie. Via: www.volkskrant.nl.

Gemeente Alkmaar (12 september 2013). Alkmaar werkt mee aan vergunningen gasopslag. Via: www.alkmaar.nl.

RTV Noord-Holland (1 september 2010). De gemeente Alkmaar verleent alle mogelijke medewerking aan de gasopslag op de Boekelermeer. Via: www.rtvnh.nl.

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
Michiel In 't Veld, onderzoeker bij Crisislab

Foto omslag

Roos Abelman

Illustratie titelpagina

Sebe Emmelot



Een van de kerntaken voor de overheid is om te zorgen voor bescherming tegen veiligheidsrisico's, maar tot hoe ver moet die taak gaan? Daar zijn geen algemene antwoorden op. Het zijn vragen die per beleids-terrein en per situatie bepaald worden, maar daarbij is het belangrijk om de proportionaliteit te bewaken. Juist in de omgang met acute risico's en incidenten blijkt de druk groot om hoe dan ook maatregelen te nemen in de vorm van nieuwe regelgeving, hogere normstelling, meer toezicht of extra voorzieningen.

Die grote druk als gevolg van de risico-regelreflex maakt proportioneel omgaan met risico's en incidenten een van de uitdagendste bestuurlijke opgaven. Wanneer daarin een goede balans wordt gevonden ontstaat meer ruimte voor maatschappelijk initiatief, participatie en innovatie. Zo'n goede balans vermindert ook 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.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DGBK/ APS/ Publieke Sector
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

November 2014 | B-25706