

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/2066/140141>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-25 and may be subject to change.

WAAROM JUIST LIBERALEN DE RISICO-REGELREFLEX NA CRISES MOETEN WEERSTAAN



– Ira Helsloot –

De valkuil van de risico-regelreflex

Crisis zijn momenten waarop, om een definitie van Uri Rosenthal te parafaseren, het erom spant. De samenleving wordt geconfronteerd met een serieuze bedreiging van wat ze waardevol acht zodat de overheid de druk ervaart om snel in actie te komen. De eerste acties zullen gericht zijn op het beheersen van de directe gevolgen van de crisis.

Naast de eerste noodzakelijke zorg voor slachtoffers start echter doorgaans ook reflexmatig een bestuurlijk besluitvormingsproces om maatregelen te treffen om 'de laatste' crisis in de toekomst te voorkomen. Kenmerkende uitspraken die dit besluitvormingsproces aankondigen zijn bijvoorbeeld 'dit mag nooit meer gebeuren' of 'we moeten er alles aan doen om te voorkomen dat dit nog geen keer gebeurt.' Kosten lijken dan opeens en even geen rol te mogen spelen. We spreken dan over de risico-regelreflex.

Meer precies is de risico-regelreflex de reflex om na het publiek worden van een risico (al dan niet naar aanleiding van een incident) te besluiten tot het nemen van maatregelen om het risico te verminderen zonder de baten en kosten van de maatregelen bewust te wegen. Met maatregelen worden alle soorten interventies bedoeld, dat wil zeggen zowel wet- en regelgeving als normstelling, toezicht of uitvoeringsmaatregelen. De kosten en baten kunnen zowel materieel als immaterieel zijn.^A

Die reflex is kwalijk omdat zij regelmatig leidt tot het nemen van disproportionele maatregelen. Dit zijn maatregelen waarvan de baten bij nadere beschouwing duidelijk niet opwegen tegen de kosten en de bijwerkingen, of waarbij de overheid een grotere rol krijgt dan nodig of realiseerbaar is. Iets wat een goed liberaal natuurlijk te allen tijde zou willen voorkomen. In deze bijdrage zoom ik daarom in op

de risico-regelreflex na crises en richt ik me op veiligheidsbeleid dat beoogt schade en letsel te voorkomen.

Disproportioneel veiligheidsbeleid

In mijn rationele benadering is veiligheidsbeleid disproportioneel als met hetzelfde geld elders meer mensenlevens gewonnen kunnen worden. Dit betekent 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 om een mensenleven te redden. Redenerend als de Wetenschappelijke 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 als ik iets optimistisch uitga van een gemiddelde leeftijd van 80 jaar. Deze € 75.000,- is bijvoorbeeld 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. Voorbeelden van dat 'kaf' zullen hieronder gegeven worden.

Nog veel te vaak wordt overigens 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. Natuurlijk kan niemand stellen dat een mens zoveel miljoen 'waard is'. Echter, het feit dat er principieel een schaarste aan middelen bestaat en er dus altijd keuzes gemaakt (moeten) worden over de inzet van onze euro's om mensenlevens te redden, betekent automatisch dat aan levens – impliciet – een geldwaarde wordt toegerekend. Het ethisch tegenargument wordt dan in de praktijk ook vooral gehanteerd door betrokkenen

^A In de afgelopen jaren is er door het programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de risico-regelreflex, zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/verantwoord-omgaan-met-risicos.

op een specifiek domein als argument voor meer of gelijkblijvende middelen voor dat ene domein.

Veiligheid is dé kerntaak van de overheid¹

Een kracht die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces op voorhand versterkt, is de ook in liberale kringen heersende overtuiging dat veiligheid dé kerntaak van de overheid is. Twee normatieve uitgangspunten springen hierbij meteen in het oog. In de eerste plaats suggereert deze overtuiging, omdat sprake is van een kerntaak, dat veiligheid schijnbaar van een hogere orde is dan elke andere taak. In de tweede plaats suggereert de overtuiging dat veiligheid vooral een taak is van de overheid, schijnbaar meer dan van andere partijen. Bij beide uitgangspunten zijn kanttekeningen te plaatsen. We noemen er hier twee.

Een *eerste kanttekening* bij het uitgangspunt dat veiligheid van een hogere orde is dan andere taken is dat veiligheid vooral afhankelijk is van de collectieve en individuele welvaart. 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. In het Westen leven we twee keer zo lang als 200 jaar geleden en die levensduur neemt nog steeds toe, zij het beperkt.²

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. Plat gezegd: rijkere mensen leven gemiddeld 6 jaar langer dan mensen op bijstandsniveau. Het verschil in het aantal levensjaren waarin mensen de gezondheid als goed ervaren, bedraagt zelfs gemiddeld 19 jaar.³

Om het nog eens heel duidelijk te zeggen: geld maakt misschien niet gelukkig maar wel veilig en gezond. Wie de huidige samenleving nog substantieel veiliger wil maken, zal daarom vooral het besteedbaar inkomen van de lagere inkomensgroepen moeten verhogen. Meer regeldruk (bijvoorbeeld vanwege veiligheidsoverwegingen) leidt, zoals bijvoorbeeld professor John Graham als directeur van de Office voor Management and Budget (OMB)

in een hoorzitting voor het Amerikaanse congres betoogde, tot minder welvaart juist bij lagere inkomensgroepen.⁴ 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.

Met andere woorden, een toenemende regeldruk op het veiligheidsdomein is 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 basisveiligheidsniveau voor de petrochemische industrie toen nog niet bereikt was: meer regelgeving had toen zeker zin.

Een *tweede kanttekening* bij het uitgangspunt dat veiligheid vooral een taak van de overheid zou zijn volgt uit het voorgaande: de overheid is niet (meer) de primaire hoeder van veiligheid. Het voorgaande maakt immers meteen al duidelijk dat veiligheid, gegeven een bepaald basisniveau van veiligheidsregels, vooral een voortvloeiende van het welvaartspeil is. We weten dat de invloed van de overheid daarop beperkt is of ten minste nog onbegrepen is.

Nogmaals, geen misverstand dat een kerntaak van de overheid wel is om dat bepaalde basisniveau van veiligheid te garanderen. Beneden dat basisniveau gelden de opmerkingen hierboven niet. Daarom hebben de overheden in ontwikkelingslanden nog een belangrijke regulerende functie.

De veiligheidsopgave die daarmee wat mij betreft ‘openstaat’ is 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.

Voorbeelden van disproportioneel veiligheidsbeleid

In de praktijk neemt het arsenaal aan veiligheidsbeleid nog steeds toe. Een belangrijke reden is de risico-regelreflex na incidenten uitmondend in dis-

proportioneel veiligheidsbeleid zoals de onderstaande voorbeelden illustreren.

Legionella-incident

Naar aanleiding van het legionella-incident in 1999 in Boven-Karspel waarbij 32 mensen omkwamen, 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 benaderden. Hier kan het evident slimmer. De grootste risicogroep bevindt zich in verpleeg- en verzorgingsinstellingen; niet in de kleedkamers van de voetbalverenigingen van mijn zonen. Door alleen eisen te stellen aan verpleeg- en verzorgingsinstellingen zou hetzelfde effect bereikt kunnen worden tegen een fractie van de kosten.⁵

In dit voorbeeld is het rijksbeleid overigens in een paar stappen geruisloos teruggedraaid: tegenwoordig zijn sportclubs van de meeste verplichtingen uitgezonderd. Het geruisloos terugdraaien betekende dat eenzijdig adviserende legionella-adviesbureaus toch nog voor zo'n 30.000 euro aan legionellapreventiemaatregelen adviseerden bij de bouw van nieuwe kleedkamers van de voetbalvereniging van mijn jongste zoon twee jaar gelden.

BSE-besmetting bij mensen

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. Hoewel in de eerste onzekere jaren het verstandig was om daadkrachtig in te grijpen zijn die maatregelen nu onzinnig. Sinds er geen beenmerg meer als koeienvoer wordt gebruikt, wordt BSE niet meer verspreid en komt het alleen nog maar in de natuurlijke buitengewoon zeldzame frequentie voor. Dat betekent dat de kosten van het BSE-beleid opgelopen zijn tot 17,7 miljoen euro per gezond levensjaar. Dat is dus veel meer dan de grenswaarde van € 75.000 die eerder genoemd is.⁶

Incidenten in de jeugdzorg

Meer recent hebben bijvoorbeeld incidenten in de jeugdzorg en de kinderopvang geleid tot disproportionele veiligheidsmaatregelen waarvan de effecten alleen niet zo helder zijn uitgerkend als in bovenstaande voorbeelden. Maar de invoering van bijvoorbeeld de dagelijkse toetsing van de Verklaring omtrent Gedrag had de zaak Robert M. niet kunnen

voorkomen. Hij had immers geen antecedenten in Nederland. De invoering van het vier-ogenprincipe halveert de zorgcapaciteit bij gelijkblijvende beschikbare middelen.

De bange en narrige burger als aanjager van de risico-regelreflex

Een regelmatig genoemde factor voor het ontstaan en in stand blijven van de risico-regelreflex na crises is de gepercipieerde bange Nederlandse burger. Zowel beleidsmedewerkers, bestuurders, politici als wetenschappers stellen regelmatig dat zij weten dat het de wens van de (Nederlandse) burger is om na crises veiligheidsmaatregelen te nemen om risico's in de toekomst te verminderen. Het niet nemen van extra veiligheidsmaatregelen zou zelfs kunnen betekenen dat er 'maatschappelijke onrust' ontstaat.

Maar eigenlijk weten wij vrijwel niets over die wens van de Nederlandse burger. Wel weten we hoe burgers risico's percipiëren. Er bestaat namelijk veel wetenschappelijke onderzoek naar de risicoperceptie van mensen. Al dit onderzoek heeft belangrijke inzichten opgeleverd over de menselijke ervaring van risico's, maar het is een logische valkuil om te denken dat dit ook inzicht geeft in de vraag hoe mensen denken over het verminderen van risico's, bijvoorbeeld door risicobeleid. 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 echt grote risicoperceptie-wetenschappers de valkuil 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 nog een stap verder wil gaan en naar de mening van het publiek vraagt over veiligheidsbeleid ligt er nog een tweede valkuil op de loer: de narrige (aard van) de burger. Het volstaat namelijk niet om een burger simpelweg te vragen wat hij of zij over veiligheidsbeleid denkt. Een 'oerstudie' die dit illustreert 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) 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 (ge noodzaak)te 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 waren, had dus binnen een paar vragen zijn mening veranderd, slechts reagerend op de vraagstelling vanuit een ander perspectief.

Na incidenten is dit verschil in perspectief tussen de burger als 'consument' en de burger als bestuurder nog veel duidelijker:

- Na het treinongeval in Amsterdam in 2012 vond 89% van ruim 200 geënquêteerde treinreizigers dat zij als minister geen euro in de invoering van ATB-vv (Automatische Trein Beïnvloeding-verbeterde versie) zouden steken, laat staan de nu voorziene 200 miljoen euro.
- Uit twee enquêtes onder ruim 100 ouders/verzorgers met een kind in de jeugdzorg en 100 willekeurige burgers bleek dat in beide groepen niet meer dan 15% als verantwoordelijk bestuurder zouden investeren in veiligheidsmaatregelen die alleen op incidenten zijn gericht. 'Incidenten horen bij het leven' was een veelgehoorde uitspraak.

Mijn conclusie uit dit en ander 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.⁷

Een liberale oplossing?

Het durven aanspreken van dat tweede gezicht van de burger vraagt om 'regentenmoed' in plaats van spindoctors, peilingen en traditionele enquêtes die altijd alleen het eerste gezicht van de burger laten zien. Dat vertrouwen op de redelijkheid van de burger een oplossingsrichting is, heeft bijvoorbeeld liberaal wethouder Wiebes van Amsterdam bewezen toen hij als regent besloot om de Amsterdamse metrolijn open te houden, ook al voldoet hij niet aan de hernieuwde wet-en regelgeving. Wiebes toonde het juiste soort populisme: hij legde aan *iedereen* uit dat de Amsterdamse metro daardoor niet onveilig is, integendeel dat de metro nog steeds één van de veiligste vervoerssystemen is. Hij wees op andere waarden dan veiligheid toen hij benadrukte dat het sluiten van de metro niets oplost, omdat mensen dan gedwongen worden om per auto, bus of fiets te reizen waardoor de veiligheidsrisico's juist omhoog gaan. Zijn rechte rug leverde geen 'maatschappelijke onrust' op maar vooral begrip bij de Amsterdamse burgers.^B

Enkele reacties van Amsterdamse burgers

'Hoe lang is het geleden dat er een ongeluk was? Kom op zeg, omdat er zo'n artikeltje verschijnt is het opeens niet veilig meer? Hij voldoet nog steeds aan de eisen van toen, en waarom zouden die niet goed zijn?' of 'Onzin natuurlijk, risico nul bestaat niet en 1 op de honderdduizend of 1 op de miljoen keer een ongeluk kan allebei morgen zijn' en 'Gewoon bordjes op de perrons zetten met "betreden op eigen risico"'. Dan is het aan de passagiers verder. Je hoeft namelijk niet verplicht met de metro. Wat ook onveilig is, is dat er geen hekken om de grachten staan. Je kan er zomaar invallen!⁸

^B In I. Helsloot en M. In 't Veld (2014), *Ongerust over onrust*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt uitgelegd dat het begrip 'maatschappelijke onrust' een containerbegrip is geworden, maar dat eigenlijk bedoeld wordt dat er in de samenleving een maatschappelijk gesprek tot stand komt. Dit leidt zelden tot 'gedoe' in de samenleving hoewel het openbaar bestuur daar vaak bang voor is.

Eigenlijk vraagt het beheersen van de risico-regelreflex na crises om bestuurders die beseffen dat disproportionele veiligheidsmaatregelen voorkomen dat mensen armoede en achterstand ontstijgen, die beseffen dat meer veiligheid ook meer sociale onrechtvaardigheid betekent en die hun verantwoordelijkheid nemen, ook als ze – onterecht overigens – vrezen voor maatschappelijke onrust. Dat klinkt bijna liberaal toch?

Prof. Dr. I. Helsloot is hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Ook is hij editor van het Journal of Contingencies and Crisis Management. Hij is oorspronkelijk gepromoveerd als wiskundige, maar houdt zich sinds 1994 bezig met onderzoek naar crisisbeheersing en veiligheidsbeleid.

Noten:

- 1) Meer informatie en bronnen kunnen gevonden in I. Helsloot, R. Pieterman en J.C. Hanekamp, *Risico's en redelijkheid*, Amsterdam, 2010.
- 2) Zie bijvoorbeeld statonline van het CBS.
- 3) RIVM, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2014*, 2014.
- 4) Testimony of John D. Graham, Hearing: Testimony on 'Cost-Justifying Regulations: Protecting Jobs and the Economy by Presidential and Judicial Review of Costs and Benefits', Subcommittee on Courts, Commercial and Administrative Law, House Judiciary Committee, U.S. Congress, Washington, DC, May 4, 2011.
- 5) RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*, 2003.
- 6) A. Benedictus, H. Hogeveen & Br. Berends, 'The price of the precautionary principle: Cost-effectiveness of BSE intervention strategies in the Netherlands', *Preventive Veterinary Medicine*, 2009, Volume 89, Issues 3–4, pp 212-222.
- 7) De informatie over burgeronderzoeken is te vinden in I.Helsloot, A. Scholtens en A. Stapels, *Kennisdocument Burgers over risico's en incidenten*, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015.
- 8) Reacties op artikel in *Het Parool* over veiligheid metro Oostlijn, bijeengebracht door F.E. Schuurman van de Dienst Metro op 24 april 2012. Te vinden op www.hierzijnwij.nu.