

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/2066/191044>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-22 and may be subject to change.

Hoezo zijn (on)veiligheidsbeslissingen lastig publiekelijk te verantwoorden?*

Ira Helsloot

Een aanname van veel (bestuurs)wetenschappers en bestuurders is dat de moderne Nederlander zo risicoavers is dat hij niet tolereert dat de overheid rationeel en vanuit het algemeen belang over risico's besluit. Het onderzoek dat gepresenteerd wordt in dit artikel, laat zien dat de Nederlander rationeel en met oog voor het algemeen belang over risico's zou besluiten als hij zelf in de positie van de bestuurder wordt geplaatst. Dit levert het volgende nieuwe inzicht op in de omgang van de narrige burger met risico's voor bestuurders en hun adviseurs: 'Als je ons vraagt wat we willen, dan vertellen we wat we willen. Maar dat is niet wat we van jou als bestuurder verwachten dat je doet.' Beslissingen die leiden tot meer risico's vanwege het algemeen belang, zijn dus heel goed publiekelijk te verantwoorden, maar de burger zal in zijn positie als consument daarvoor nooit applaudisseren.

De gewone Nederlander als oorzaak van onzinnig veiligheidsbeleid

Het blijft verbazen: er is zoveel fysiek veiligheidsbeleid in Nederland dat miljarden kost en nauwelijks veiligheid oplevert. Een recent voorbeeld is het miljarden kostende besluit om alle asbestdaken voor 2024 te saneren. Deze investering voorkomt op de termijn van dertig tot veertig jaar maximaal een tiental longkankergevallen waardoor de slachtoffers enkele jaren eerder dan anders zouden overlijden. Voor de betrokkenen natuurlijk zeer tragisch, maar het is even tragisch voor de duizenden die nu zullen overlijden omdat het geld niet in verstandiger veiligheidsbeleid wordt geïnvesteerd. En laat daar geen misverstand over bestaan: er bestaat absolute wetenschappelijke consensus over deze cijfers, zie daarvoor bijvoorbeeld het rapport van de Gezondheidsraad uit 2010.

Ook het sociaal veiligheidsbeleid is niet vrij van dergelijke desinvesteringen. De roep om 'meer blauw op straat' vormt al decennialang de mantra van alle politieke partijen in Nederland.¹ Er wordt dus massief geïnvesteerd: in het laatste regeerakkoord weer 275 miljoen voor 'meer agenten in de wijk en opsporing' tezamen. Natuurlijk helpt generiek surveilleren niet om de *objectieve* veiligheid te verhogen,

* Met medewerking van Marijn Helsloot. Prof. dr. I. Helsloot: Radboud University Nijmegen en Stichting Crisislab. M. Helsloot: Stichting Crisislab.

1 In de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 pleitten 50Plus, PVV, GroenLinks, SP, VVD, PvdA, SGP, PvdD en VNL voor meer (wijk)agenten op straat.

Ira Helsloot

dat is ondertussen vele malen wetenschappelijk vastgesteld², zodat het tenminste deels een investering is in het zinloos laten rondrijden van agenten.

Politici die beslissen over deze dossiers, beroepen zich regelmatig op de publieke opinie die geen risico's zou tolereren zodat er desnoods disproportioneel en/of symbolisch gehandeld moet worden door het openbaar bestuur. De redacteurs van dit themanummer schrijven daarover: *'Het afwegen van veiligheid tegen andere waarden is moeilijk publiekelijk te verantwoorden. Veiligheid staat altijd op nummer 1, zo heet het vaak. Er lijkt niet zoiets te bestaan als "een beetje veilig", of "iets minder veiligheid".'*

Deze gepercipieerde risico-aversie van de gewone Nederlander blijkt in gesprekken met politici aan twee fundamentele gebreken van de gewone Nederlander te wijten. In de eerste plaats is de Nederlander irrationeel: hij zou geen goed begrip hebben van de risico's die we als samenleving lopen. In de tweede plaats is de Nederlander egocentrisch: hij stelt zijn eigen belang voor het algemeen belang.

Wie de sociale media oppervlakkig volgt, ziet daarin het gelijk van de politici snel bevestigd: de discussie daarop lijkt vaak te wijzen op een boze en eendimensionaal denkende Nederlander.

Verbazingwekkende tegenvoorbeelden

Er zijn echter ook voorbeelden waaruit een heel andere Nederlander naar voren lijkt te komen: het bericht dat Benno L. in Leiden ging wonen, leidde eigenlijk helemaal niet tot massale onrust. Toen de voor een zedenmisdrijf veroordeelde Benno L. vrijkwam, wilde geen burgemeester toestaan dat L. in zijn gemeente gehuisvest werd uit angst voor 'maatschappelijke onrust'. De burgemeester van Leiden vond het zijn bestuurlijke plicht om wel mee te werken want iedereen die uit detentie komt, moet weer terug kunnen keren naar de maatschappij. Wel besloot de burgemeester om de komst van L. stil te houden; ook hij was beducht voor onbegrip bij de Leidenaren. Bij de medebewoners van L. in het appartementencomplex lukte dat stilhouden niet zo bleek achteraf, al was het alleen maar omdat L. al op de dag van aankomst zijn dossier liet slingeren op de gang. Deze medebewoners accepteerden de komst van L. stilzwijgend. L. woonde al weer enkele weken in Leiden toen de media er op 14 februari 2014 lucht van kregen via een tip vanuit het openbaar bestuur.

In de week erna protesteerden enkele tientallen Leidenaren daardoor gealarmeerd tegen de aanwezigheid van L. in hun stad. Een landelijke demonstratie georganiseerd door dezelfde harde kern na een week trok ongeveer 200 betogers van vooral buiten Leiden. Alles overziend bleven de meeste inwoners van Leiden nuchter onder het toch risico verhogende besluit van hun burgemeester. Sterker

2 Zie bijv. J. de Waard, *Wat Werkt?: een systematisch overzicht van recent verschenen meta evaluaties / synthesestudies binnen de kennisdomeinen criminaliteitspreventie, politiezorg en strafrechtelijke interventies, 1997-2017*, Den Haag: Ministerie van Justitie, DGRR, oktober 2017.

Hoezo zijn (on)veiligheidsbeslissingen lastig publiekelijk te verantwoorden?

nog, het aantal steunbetuigingen aan de burgemeester overtrof de negatieve reacties ruim. Ook in concrete acties bleek steun. L., die zijn huis niet uit durfde, werd door vrijwilligers van boodschappen voorzien. Een vader van een 3-jarige dochter richtte een Facebook-groep op met de titel 'Benno L. is welkom in onze straat' vanuit de onderkenning dat de man toch ergens moest wonen (gesprek burgemeester Leiden en *Leiden huisvest zedendelinquent Benno L.* in Helsloot & Scholten, 2015). Sindsdien durven alle bestuurders het (weer) aan delinquenten die uit de gevangenis komen te huisvesten.

En als het over sociale media gaat: wie bijvoorbeeld op zoek gaat naar reacties op het dodelijke ongeval met een hoogwerker in 2014 in Oosterwolde, komt slechts reacties van medeleven voor het slachtoffer en de betrokken kraanmachinist tegen. Ja, dat verschilt erg van de veel boze reacties, richting vooral de overheid, die te vinden zijn als je zoekt op monstertruck Haaksbergen. Wie de initiële reacties van de beide betrokken burgemeesters vergelijkt, ziet daartussen ook veel verschil: een defensieve burgemeester van Haaksbergen, die niets zei van het evenement te weten versus een burgemeester van Oosterwolde, die de goede bedoelingen van de kraanmachinist ook meteen benoemde.

In dit artikel wordt gekeken naar dit fenomeen. Waarom lijkt de Nederlander soms risico-avers (en geloven zoveel wetenschappers en politici dat), maar soms ook zo redelijk?

Allereerst zullen we de bestaande theorieën en ideeën over de *perceptie* van risico's door burgers laten zien. Het zijn deze theorieën die de grondslag vormen voor het idee dat burgers irrationeel en egocentrisch omgaan met risico's. We zullen dat de 'onredelijke' burger noemen. Hierna zullen we echter laten zien dat burgers bij een andere vraagstelling die zich richt op *risicoacceptatie*, een stuk rationeler en gevoeliger voor het maatschappelijk belang – we noemen dat 'redelijker' – zijn dan tot nog toe wordt verondersteld.

We zullen dan ook concluderen dat (on)veiligheidsbeslissingen publiekelijk minder moeilijk zijn te verantwoorden dan tot nog toe wordt verondersteld.

Over risicoperceptie

Het is bon ton onder sommige bestuurskundigen om te stellen dat de samenleving steeds globaler en complexer wordt en daarmee de risico's ook groter en moeilijker te beheersen. Weliswaar wijzen alle feiten op een steeds gezondere en gelukkiger maatschappij, maar de potentiële risico's worden steeds groter ingeschat. Bestuurskundige Beck is een bekende protagonist van deze gedachte. In zijn *Risk Society* wordt gesteld dat de industriële en wetenschappelijke ontwikkelingen een keerzijde kennen, namelijk de risicomaatschappij waarin sprake is van nieuwe risico's (Beck, 1992). Deze risico's zijn niet langer zichtbaar, de grootte is moeilijk in te schatten en ze houden zich niet langer aan grenzen, zowel ruimtelijk (landsgrenzen) als tijdelijk (verschillende generaties; rampen kunnen lang

Ira Helsloot

doorwerken). In Nederland is Arjen Boin een bekende bestuurskundige die wijst op het gevaar van steeds globalere risico's. Hij spreekt over de 'grenzeloze crisis die moeilijk te beheersen is' (Boin, 2017). Deze ontwikkeling maakt dat veel moderne risico's moeilijk te beheersen zijn en daarom uit voorzorg zoveel mogelijk vermeden moeten worden, zo stellen de bestuursadviseurs die het WRR-rapport 'Onzekere veiligheid' schreven (WRR, 2008).

De moderne Nederlandse burger lijkt volgens veel onderzoek precies op deze moderne bestuurskundigen en -adviseurs: bang voor nieuwe (technologische) risico's en laat de overheid daarom vooral alle risico's minimaliseren. Daar waar de bestuurswetenschappers geacht worden hun conclusie wetenschappelijk te onderbouwen, wordt de burger er echter van verdacht zijn zelfde conclusie vooral op basis van irrationaliteit te trekken.

Klassiek onderzoek dat op de irrationele burger wijst en dat vaak wordt aangehaald, is dat van bijvoorbeeld Starr (1969), dat laat zien dat vrijwillig genomen risico's zoals roken maar ook het uitoefenen van gevaarlijke sporten en in iets mindere mate deelname aan het verkeer als duizend keer acceptabeler worden beschouwd dan onvrijwillig genomen risico's.

Sindsdien is er veel gepubliceerd over de irrationele burger. We noemen enkele klassiekers. Zo onderscheiden Slovic et al. (2004) *risk as analysis* van *risk as feeling*. De eerste verwijst naar de logica en wetenschappelijke kennis van professionals gebaseerd op risicoanalyse. *Risk as feeling* verwijst daarentegen naar snelle, intuïtieve en irrationele reacties op gepercipieerd gevaar door burgers.

Dat dé burger niet bestaat, is door velen gemeld: percepties van risico's kunnen verschillen afhankelijk van persoonlijke kenmerken van een individu zoals kennis, ervaring en emoties. Daarmee zou risicobeleid ook niet op basis van rationaliteit gecommuniceerd kunnen worden (Wachinger et al., 2013). Kasperson et al. (1988) stellen daarom dat de perceptie van risico's afhankelijk is van het 'communicatieframe' erover. Zo kan de hoeveelheid aan, en de lading van, informatie de perceptie van risico's versterken of verzwakken. Risicopercepties worden dus irrationeel beïnvloed door media, maar ook door de gesprekken tussen mensen onderling. Scherer en Cho (2003) laten in dit verband zien dat de binding met sociale netwerken van invloed is op de perceptie van risico's.

Andere irrationele factoren zijn de mate van *nieuwheid* van een risico (we zijn banger voor nieuwe risico's), de zichtbaarheid van een risico (we zijn banger voor onzichtbare risico's) en de termijn waarop een risico effect heeft (we zijn banger voor risico's die op lange termijn effect hebben) (Sjöberg, 2000; Fischhoff et al., 1978). Sommige van de factoren die uit datzelfde onderzoek naar voren komen over risicoperceptie lijken echter helemaal niet zo irrationeel. Zo spelen de mate waarin sprake is van een potentiële dreiging en de mate van duidelijkheid over de maatschappelijke effecten ook een belangrijke rol in risicoperceptie (Fischhoff et al., 1978). En ook de mate van vertrouwen in de transparantie van de verantwoordelijke instituties blijkt belangrijk (Wachinger et al., 2013).

Hoezo zijn (on)veiligheidsbeslissingen lastig publiekelijk te verantwoorden?

Verder concluderen (Nederlandse) wetenschappers en politici dat de moderne burger zich kenmerkt door 'not in my backyard'-gedrag en de niet-acceptatie van ongevallen. In bijvoorbeeld de essays in 'Pech moet weg' (Mertens et al., 2003) wordt gesteld dat de moderne Nederlander steeds minder bereid lijkt om risico's te accepteren die door anderen worden veroorzaakt, en dat hij zijn individuele belang steeds vaker boven het algemene belang stelt.

Dit lijkt ook het beeld dat Hans Boutellier van de Nederlanders heeft. Volgens hem is de veiligheidsparadox dat er enerzijds het verlangen is naar maximale vrijheid en anderzijds het verlangen naar optimale bescherming. Vandaar dat Boutellier ook spreekt van een veiligheidsutopie: het onhaalbare verlangen naar het samenvallen van maximale vrijheid en maximale veiligheid (Boutellier, 2002). Hij betoogt dat burgers streven naar een zo veilig mogelijke samenleving waarin risico's zo veel mogelijk moeten worden ingeperkt door anderen dan zichzelf. Ook Paul Frissen schetst impliciet een dergelijk beeld van de Nederlandse burger als hij in 'Gevaar verplicht' betoogt dat de bestuurder 'distinctie' moet houden tot de moderne populistische burger om deze te leiden (Frissen, 2009).

Bij veel bestuurskundigen lijkt dus een dominant beeld te zijn van de burger die niet in staat is tot redelijke beslissingen over risico's omdat hij wordt geleid door zijn irrationele, en soms egocentrische, risicoperceptie.

Een nieuw inzicht in risicoacceptatie

De hiervoor genoemde theorieën over risicoperceptie verklaren geen van alle het gedrag van de Leidenaren hiervoor. Als veiligheid van de burgers volgens henzelf zo veel mogelijk moet worden gegarandeerd, zou je verwachten dat er juist binnen Leiden veel verzet was tegen de komst van Benno L. Dat de gemiddelde Leidenaar kinderlokkers als een akelig risico ziet, lijkt ook zonder nader onderzoek wel aannemelijk. Het *accepteren* van risico's is klaarblijkelijk wat anders dan de *perceptie* van risico's.

Er is beperkt onderzoek naar risicoacceptatie. De al genoemde Starr heeft in zijn klassieke artikel bijvoorbeeld al gewezen op het verschijnsel dat maatschappelijk voordeel van een activiteit leidt tot feitelijke acceptatie van dat risico. Hij onderzocht dat door de toepassing van verschillende als risicovol gepercipieerde activiteiten te vergelijken met het gepercipieerde maatschappelijk nut ervan (Starr, 1969). Preston et al. hebben gekeken naar feitelijke risicoacceptatie door het verhuisgedrag van mensen vanwege risico's in de omgeving te bestuderen: hier bleek geen relatie tussen perceptie en verhuisgedrag, hetgeen verklaard werd door te stellen dat diegenen die vanwege het risico zouden willen verhuizen in de loop der tijd al vertrokken zouden zijn (Preston et al., 1983).

Het meeste onderzoek naar risicoacceptatie is echter verkapt onderzoek naar risicoperceptie: aan mensen wordt gevraagd of ze een risico acceptabel vinden. Dat acceptatie dan vaak sterk correleert met risicoperceptie, kan niet verbazen. Een

Ira Helsloot

uitzondering lijkt klassiek onderzoek van Vlek en Stallen (1981) te zijn, waarbij mensen in persoon bevraagd werden in plaats van door middel van een vragenlijst. Hun conclusie is een heldere: ‘Contrary to a classical thesis of risk analysts, no relation was observed between judgments of overall riskiness and those of overall beneficiality (...). Scale values of the activities on “beneficiality” dimensions did, however, strongly correlate with dimension values of “acceptability.” This suggests that “riskiness” plays a secondary role in risk acceptance decisions.’

Na de jaren tachtig van de vorige eeuw lijkt het ‘echte’ onderzoek naar risicoacceptatie doodgebloed. Sinds enkele jaren doen wij bij Crisislab op een aanvullende wijze onderzoek.

Onze eerste these is dat we een waardevol inzicht krijgen in ‘echte’ risicoacceptatie van mensen als we hen face-to-face bevragen hoe zij als bestuurder zouden beslissen. We denken dat het aldus verkregen inzicht bestuurskundig ‘beter’ is dan het vragen naar risicoperceptie, omdat dit nieuwe inzicht het openbaar bestuur helpt om beter te begrijpen wat mensen van het openbaar bestuur verlangen. Onze tweede these is dat het een waardevol inzicht geeft om de respondenten de keuze te laten maken tussen investeringen in een specifiek risico versus die in generiek beleid zoals onderwijs, duurzaamheid enzovoort. Het openbaar bestuur staat immers voor dezelfde keuzes.

Er is inmiddels een serie van publieksonderzoeken gepubliceerd waarin de respondenten op de stoel van de bestuurder mochten zitten. Hieronder geven we enkele highlights.

Asbest

In december 2014 woedde er een grote brand in Roermond waarbij asbest vrijkwam en mogelijk over de binnenstad verspreid werd. De burgemeester besloot tot het afgrenzen van de binnenstad: mensen mochten niet meer in het centrum hun inkoop doen en de treinen stopten niet op het station van Roermond. De mogelijke asbestbesmetting was aanleiding voor een schoonmaakoperatie die drie miljoen euro heeft gekost. In een publieksonderzoek onder de inwoners van Roermond bleek dat de meeste respondenten asbest als gevaarlijk ervoeren. De inwoners waren (daarom?) tevreden met de genomen maatregelen. Echter, wanneer de burger aan het roer wordt gezet, bleek het resultaat opvallend anders. De inwoners van Roermond zouden hun veiligheidseuro eerder in andere zaken investeren dan in het voorkomen van asbestbranden. De meerderheid (55%) gaf aan dat de prioriteit eerder ligt bij onderwijs en dat ze eerder zouden investeren in parkeergelegenheid in de binnenstad (16%). Bij slechts 13% van de ondervraagden zou de prioriteit liggen bij het voorkomen van asbestbranden (Crisislab, 2015).

In een publieksonderzoek in 2016 onder de huurders van Woningbouwvereniging Talis bleek dat ongeveer de helft van de huurders met een mening asbest beschouwen als een (zeer) groot risico voor de gezondheid. Toch blijkt bij doorvragen dat ze dit asbestrisico gelijk inschatten aan het risico op omkomen door

een blikseminslag of het neerstorten van een vliegtuig, en vele malen kleiner dan omkomen in het verkeer. In de positie van bestuurder geplaatst zou slechts 19% investeren in asbestsanering in vergelijking met bijvoorbeeld 31% in energiezuinige woningen of ook 19% in brandveiligheid (Crisislab, 2016a).

Spoorongevallen

In Dordrecht is in 2014 na de treinramp in Wetteren in België een publieksonderzoek gehouden onder inwoners die vlak bij het spoor wonen. Deze inwoners zijn niet bereid om meer belasting te betalen voor veiligheid, maar wel vindt 76% van de ondervraagden dat de overheid verantwoordelijk is voor het verminderen van de risico's op een ongeval met gevaarlijke stoffen. Wanneer men echter op de stoel van de verantwoordelijke minister moet gaan zitten, blijkt dat 'nog maar' 41% extra geld (dat dus niet voor iets anders kan worden ingezet) zou uitgeven voor het aanpakken van dit risico. Zo'n 30% van de respondenten heeft er moeite mee binnen één vraag totaal van mening te veranderen (Crisislab, 2014).

Wanneer respondenten niet tot een dergelijke geestelijke lenigheid worden gedwongen, dan zijn de uitkomsten nog 'rationeler'. Zo gaf in een 2013 onderzoek onder 383 treinreizigers naar aanleiding van een treinongeval in Amsterdam liefst 89% van de geïnterviewden als minister aan andere bestemmingen te prefereren boven meer treinveiligheid. De minister zelf besloot tot een investering van 100 miljoen euro in ATB-vv (*Extra investering in ATB-vv na treinongeval* in Helsloot & Scholtens, 2015).

Industriële ongevallen

Chemelot kende in 2015 een aantal incidenten die effect hadden in de nabije omgeving. Deze incidenten leiden tot veel media-aandacht en Kamervragen. In een publieksonderzoek uit januari 2016 in het nabijgelegen Geleen en Stein blijkt dat een zeer ruime meerderheid van 83% van de respondenten de incidenten bewust heeft meegemaakt en er zelfs hinder van heeft ervaren, vooral door stanken en geluidsoverlast. De respondenten hebben desgevraagd het idee dat het aantal incidenten is toegenomen. Hoewel ongeveer een kwart van de respondenten de kans groot acht op gezondheidsklachten door incidenten bij Chemelot, blijkt dat een meerderheid (53%) zich (nog steeds) veilig voelt.

Ook hier bleek dat een verkeersongeluk, of een ongeluk in huis, door de respondenten als een groter risico werd gezien om te overlijden dan vanwege een incident bij Chemelot. Een ruime meerderheid vindt de risico's die het bedrijventerrein met zich meebrengt, uiteindelijk als bestuurder dan ook acceptabel: 84% van de respondenten vond als bestuurder dat het bedrijventerrein moet blijven, het zorgt namelijk voor werkgelegenheid. In de positie van consument zonder verantwoordelijkheid binnen het openbaar bestuur vond 60% van de respondenten dat de burgemeester middelen vrij zou moeten maken voor extra toezicht. Wanneer de burger zich echter moest verplaatsen in de burgemeester, en nogmaals benadrukt werd dat er middelen vrijgemaakt moeten worden vanuit andere posten of

Ira Helsloot

dat er meer belasting zou moeten worden betaald, gaf nog slechts 35% aan dit te willen doen (Crisislab, 2016b).

Terrorisme

Vanwege de eerdere incidenten op vliegvelden in Europa is in de zomer van 2016 besloten om extra veiligheidsmaatregelen te nemen op Schiphol. Er kwamen meer veiligheidscontroles en meer surveillerende marechaussee. Begin 2017 hebben we hierover een publieksonderzoek gehouden onder reizigers op Schiphol. Een ruime meerderheid (88% van de respondenten) geeft aan zich veilig te voelen op Schiphol. Wel geeft een kleine meerderheid (55%) aan dat de kans op een aanslag is toegenomen. Opvallend is ook hier dat een ruime meerderheid een verkeersongeluk als grootste risico ervaart (om te overlijden) en slechts 2% aangeeft dat dit een terroristische aanslag is. Ongeveer een vijfde van de respondenten geeft zelfs aan dit als kleinste van alle genoemde risico's te zien. Toch geeft een meerderheid aan dat de genomen maatregelen voor extra veiligheid zorgen en dat zij zich hierdoor veiliger voelen. Desalniettemin is de helft van de ondervraagden toch niet bereid om meer te betalen (overigens wel om langer te moeten wachten).

Wanneer de burger het voor het zeggen heeft zou deze echter niet dezelfde maatregelen hebben genomen. In alle drie de bestuurlijke functies met een verantwoordelijkheid voor de veiligheid op Schiphol (burgemeester van Haarlemmermeer, de minister van Infrastructuur en Milieu en de minister van Veiligheid en Justitie) geven de respondenten aan hun budget eerder in andere zaken te investeren. Respectievelijk zouden slechts 17, 6 en 11% hun prioriteit leggen bij het voorkomen van aanslagen op Schiphol (Crisislab, 2017).

Meer blauw op straat

Tot slot komen we even terug op de aanname dat de Nederlander 'meer blauw op straat wil'. Eind 2017 bleek hierover in een publieksonderzoek onder 351 respondenten dat inderdaad een meerderheid van de respondenten aangaf de politie (iets) vaker te willen zien. Daarvoor wilde slechts 36% van de respondenten meer belasting betalen. In dit geval mochten de burgers vervolgens op de stoel van zowel de burgemeester als de minister van Veiligheid en Justitie zitten. In beide gevallen gaf het overgrote deel van de burgers aan prioriteit te leggen bij andere zaken; respectievelijk kozen nu 'slechts' 9% en 22% van de respondenten in deze situatie voor 'meer blauw op straat'. Als burgemeester koos men eerder voor investering in het sociaal domein zoals ouderenzorg, en als minister van Veiligheid en Justitie eerder voor politionele opsporing en zelfs (gezien het eerdere publieksonderzoek) voor terrorismebestrijding (Crisislab, 2018).

Discussie en conclusie

Dit artikel laat zien dat het een misvatting is om de risicoperceptie van mensen gelijk te stellen aan hun acceptatie van diezelfde risico's. Ook de gemiddelde gewone Nederlandse burger kan 'met een twist' redelijk naar risico's kijken:

- 1 Bij alle gehouden publieksonderzoeken percipieert een grote meerderheid van de respondenten dat de exotische risico's die centraal staan in dat publieks-onderzoek 'hoog' zijn.
- 2 De meerderheid van de respondenten geeft echter telkens aan dat zij de kans op overlijden als gevolg van reguliere risico's als een verkeersongeluk groter acht. Een vergelijkende vraagstelling laat daarmee zien dat de respondenten al een rationele risico-inschatting maken.
- 3 Ook nu geeft de meerderheid van de respondenten in de verschillende onderzoeken aan dat ze de overheid verantwoordelijk houden voor de veiligheid en het inperken van de risico's. Daarbij wil vrijwel niemand extra belasting en/of hogere kosten voor een dienst betalen om daarmee de risico's te verminderen en betere (voorzorgs)maatregelen te treffen.
- 4 Echter, wanneer de respondenten zich moeten verplaatsen in de bestuurder, blijkt dat ze hun besluitvorming baseren op een kosten-batenanalyse. Ze zouden eerder investeren in bijvoorbeeld onderwijs of verkeersveiligheid, en dus het geld 'beter' besteden, dan in het voorkomen van de exotische risico's. Bij deze vraagstelling blijken de respondenten opeens redelijk, dat wil zeggen sociaal en rationeel.

Concluderend kan worden gesteld dat de mening van respondenten over de aard, omvang en beheersing van risico's afhankelijk is van de vraag. Hun mening is complex en niet via een simpele vraag te meten. Simpele vragen geven immers simpele antwoorden. Meerdimensionale vragen, en de burger zo vanuit meerdere perspectieven naar het probleem laten kijken, kunnen zorgen voor een ander beeld van de burger en diens mening.

Dit betekent dan ook dat redelijke (on)veiligheidsbeslissingen wel degelijk publiekelijk te verantwoorden zijn, tenminste als publiekelijk wordt opgevat als dat de gemiddelde Nederlander begrip heeft voor die beslissingen van het openbaar bestuur. Die gewone Nederlander zou immers zelf ook redelijk handelen als bestuurder.

Het is daarom jammer dat het maatschappijbeeld van (bestuurs)wetenschappers en bestuurders zo beïnvloed wordt door een eenzijdige vraagstelling in klassiek onderzoek. Zij hebben daardoor een onjuist perspectief op de redelijkheid van de gewone Nederlander. 'Jammer' want het democratisch openbaar bestuur in Nederland is gebaat bij wetenschappelijk adviseurs en bestuurders die een juist beeld hebben van wat de burger van het openbaar bestuur verwacht.

Samenvattend staat voor ons centraal het volgende nieuwe inzicht in de omgang van burgers met risico's voor bestuurders en hun adviseurs: 'Als je ons vraagt wat we willen, dan vertellen we wat we willen. Maar dat is niet wat we van jou als

Ira Helsloot

bestuurder verwachten dat je doet.' Wij spreken daarom over de 'narrige burger'. Verantwoording van (on)veiligheidsbeslissingen genomen vanuit het algemeen belang is daarmee veel makkelijker dan veel bestuurders en hun adviseurs denken: de samenleving verwacht juist beslissingen vanuit het algemeen belang en niet vanuit het eigen belang.

Literatuur

- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. London: Sage.
- Boin, R.A. (2017). *De Grenzeloze Crisis: Uitdagingen voor Politiek en Bestuur*. Leiden: oratie Universiteit Leiden.
- Boutellier, J.C.J. (2002). *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Crisislab. (2014). *Risico's en gevaren in de Drechtsteden: Hoe kijken de inwoners er tegenaan?* Renswoude: Crisislab.
- Crisislab. (2015). *Publieksonderzoek: Asbestbrand Roermond. Hoe kijken inwoners er tegenaan?* Renswoude: Crisislab.
- Crisislab. (2016a). *Inzichten in de omgang met het risico van asbest*. Renswoude: Crisislab.
- Crisislab. (2016b). *De chemie tussen Chemelot en Geleen: Publieksonderzoek naar de mening van omwonenden van Chemelot over de omgang met risico's*. Renswoude: Crisislab.
- Crisislab. (2017). *Veiligheidsmaatregelen op het vliegveld: Publieksonderzoek naar de mening van reizigers op Schiphol over anti-terrorisme maatregelen*. Renswoude: Crisislab.
- Crisislab. (2018). *Meer blauw op straat? Publieksonderzoek naar de mening van Nederlanders over de waarde van meer zichtbare politie-inzet*. Renswoude: Crisislab.
- Fischhoff, B., Slovic, P., Lichtenstein, S., Read, S., & Combs, B. (1978). How safe is safe enough? A psychometric study of attitudes towards technological risks and benefits. *Policy Sciences*, 9(2), 127-152.
- Frissen, P.H.A. (2009). *Gevaar verplicht: Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gezondheidsraad. (2010). *Asbest: Risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Helsloot, I., & Scholtens, A. (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Den Haag: Boom Lemma.
- Kasperson, R.E., Renn, O., Slovic, P., Brown, H.S., Emel, J., Goble, R., Kasperson, J.X., & Ratick, S. (1988). The social amplification of risk: A conceptual framework. *Risk Analysis*, 8(2), 177-187.
- Mertens, F.J.H., Pieterman, R., Schuyt, K., & Vries, G. (2003). *Pech moet weg*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2014). *Kennisdocument Burgers over risico's en incidenten*. Den Haag: BZK.
- Preston, V., Taylor, S.M., & Hedge, D.C. (1983). Homeowner adaptation to flooding: An application of the general hazards coping theory. *Environment and Behavior*, 15, 143-164.
- Sjöberg, L. (2000). Factors in risk perception. *Risk Analysis*, 20(1), 1-12.
- Scherer, C.W., & Cho, H. (2003). A social network contagion theory of risk perception. *Risk Analysis*, 23(2), 261-267.

Hoezo zijn (on)veiligheidsbeslissingen lastig publiekelijk te verantwoorden?

- Slovic, P., Finucane, M.L., Peters, E., & MacGregor, D.G. (2004). Risk as analysis and risk as feelings: Some thoughts about affect, reason, risk, and rationality. *Risk Analysis*, 24(2), 311-322.
- Starr, C. (1969). Social benefit versus technological risk. *Science*, 165(3899), 1232-1238.
- Vlek, C., & Stallen, P.J. (1981). Judging risks and benefits in the small and in the large. *Organizational Behavior and Human Performance*, 28(2), 235-271.
- Wachinger, G., Renn, O., Begg, C., & Kuhlicke, C. (2013). The risk perception paradox – implications for governance and communication of natural hazards. *Risk Analysis*, 33(6), 1049-1065.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2008). *Onzekere veiligheid: Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Den Haag/Amsterdam: WRR en Amsterdam University Press.