

## Waarom het allemaal niet lukt

Hoofdstuk uit: Jan van Tol (red.) 'Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex'. (Boom Lemma, Den Haag 2011)

*Margo Trappenburg*

### 1 De risico-regel reflex theorie

De ambtenaar had het allemaal netjes uitgedacht. Hij had er rapporten over gelezen van geleerde wetenschappers<sup>1</sup> en essays van verstandige publicisten.<sup>2</sup> Hij had contact gelegd met collega's in het buitenland.<sup>3</sup> Hij was lid van een projectgroep en ze hadden in die projectgroep gebrainstormd en uitvoerig ervaringen uitgewisseld. En het zat dus zo.

Om de zoveel tijd gebeurt er iets naars.

Er bezwijkt een rivierdijk.

Ergens op een kinderdagverblijf raakt een baby bekneld tussen de spijlen van haar bedje en stikt.

In een verpleeghuis worden vier bewoners ziek door salmonella vergiftiging, vermoedelijk opgelopen door het eten van kippensoep bij de lunch.

Tientallen mensen raken besmet met legionella na een bezoekje aan een bloemenveiling.

In een willekeurig ziekenhuis blijkt een medicijnverslaafde neuroloog te werken die al jarenlang verkeerde diagnoses stelt.

Er breekt brand uit in een café vol jongeren. Enkele jongeren komen om het leven. Anderen zullen hun leven lang littekens houden.

Uit een nieuwe ondergrondse CO<sub>2</sub> opslag ontsnapt gas. Vijftien kinderen op een naburige basisschool moeten in het ziekenhuis worden behandeld voor ademhalingsproblemen.

Of nog iets anders.

Het incident komt uitvoerig in de krant. Het wordt een item op *Netwerk. Hart van Nederland* besteedt er aandacht aan. Boze burgers spreken hun verontwaardiging uit op internet websites. Politici uit oppositiefracties in het parlement of de gemeenteraad laten weten dat zij altijd al hebben gezegd dat de rivierdijken moesten worden versterkt, dat er meer toezicht moest zijn op verpleeghuizen en kinderdagverblijven, dat brandvoorschriften veel strenger moeten worden gehandhaafd, dat we veel alerter moeten zijn op de waterhuishouding van alle mogelijk publiek toegankelijke instellingen en dat we aan die ondergrondse CO<sub>2</sub> opslag nooit hadden moeten beginnen. Verantwoordelijke wethouders, staatssecretarissen en ministers worden streng ondervraagd. Enkelen verdedigen hun beleid en voeren aan dat er altijd wel

---

<sup>1</sup> Helsloot, I., R. Pieterman en J.C. Hanekamp, *Risico's en redelijkheid. Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, Den Haag, Boom 2010.

<sup>2</sup> Hilhorst, P. en D. van Wieringen, *De emancipatie van de risicodragers. Afscheid van een paternalistische veiligheidspolitiek*. Essay in opdracht van het ministerie van VROM, 2003.

<sup>3</sup> Risk and Regulation Advisory Council, *Response with Responsibility. Policy-making for Public Risk in the 21<sup>st</sup> Century*, 2009.

eens iets mis gaat ('Waar gehakt wordt vallen spaanders', 'Het is heel treurig, maar honderd procent veiligheid bestaat niet'), maar de meeste politici gaan direct overstag. Zij beloven dat ze nieuwe regels zullen laten opstellen, dat ze strenger gaan controleren, dat ze er alles aan zullen doen om herhaling van het incident te voorkomen.

We noemen dit de 'risico-regel reflex', zegt de ambtenaar.

Na aanpassing van het controleregime, of na de inwerkingtreding van de nieuwe regels kunnen er twee dingen gebeuren. Ofwel, er vindt desondanks een nieuw incident plaats, wat leidt tot een roep om nog striktere regelgeving, dan wel nog strengere handhaving. Ofwel, er vindt geen nieuw incident plaats en dan gaan burgers klagen over verstikkende regels. Kan het niet een tandje minder met de bizarre eisen aan douches in de kleedkamers op de voetbalclub? Om de haverklap zijn de douches buiten gebruik omdat ze niet legionella-proof zijn bevonden. Is het niet heel onfris om al die kleine voetballers ongewassen naar huis te sturen? Is het niet jammer dat bejaarden in verpleeghuizen alleen nog *cup-a-soup* mogen eten tussen de middag, omdat zelfgemaakte soep niet voldoet aan de strenge hygiëne-eisen, ingevoerd na het salmonella-incident? Gaat het niet ver om te eisen dat slapen in kinderdagverblijven onder permanent toezicht van een leidster moet geschieden? Zou het niet voldoende zijn als een leidster zo af en toe om een hoekje kijkt en daarna weer gaat spelen met de kinderen die wakker zijn?

We weten ook wat moeten doen aan de risico-regel reflex, zegt de ambtenaar met een zweem van trots.

Er zijn maar liefst vier verschillende oplossingen, die je één voor één, of na elkaar, of in wisselende combinaties, of allemaal tegelijk zou kunnen inzetten.

De eerste oplossing is: **meer verantwoordelijkheid naar de burger**. Verzorgingsstaten die van de wieg tot het graf ieder risico dekken zijn uit de tijd. We willen geen 'nanny state' zijn. Soms gaan er dingen mis en dan moet de burger zelf opdraaien voor de gevolgen.

De tweede oplossing is: **meer rationaliteit**. Dat moet je zo zien. Honderd procent veiligheid bestaat niet, want we willen ook nog geld overhouden voor andere dingen. Bij een gegeven veiligheidsbudget zou je dus eigenlijk moeten gaan kijken hoe je de opbrengst kunt maximaliseren. Hoeveel mensenlevens red je als het veiligheidsbudget voor de helft besteedt aan intensievere inspectie in de zorg? Hoeveel mensenlevens zou je redden als je hetzelfde bedrag zou besteden aan controle op brand- en veiligheidsvoorschriften in de horeca, sportverenigingen en attractieparken? Of aan meer politie op straat? Of aan het opknappen van het spoorwegnet? Dat zou je allemaal naast elkaar moeten zetten en dan kies je voor de optie die bij een gegeven budget de meeste veiligheidswinst oplevert.

De derde oplossing is: **meer democratie**. Veiligheidsbeleid is altijd een kwestie van keuzes maken en prioriteiten stellen. Daar moeten burgers over mee kunnen praten. Willen ze meer controle op alcohol in het verkeer? Of lievere strenger toezicht op de brandvoorschriften? Of juist meer mankracht bij de controle van fabrieken die milieuvervuilende stoffen gebruiken? Als je de burger daar inspraak in geeft, kan die burger er beter mee leven dat andere dingen moeten wijken. Dan heeft hij daar immers zelf voor gekozen.

En de vierde oplossing is: **langer afwachten**, zegt de ambtenaar, een beetje verontschuldigend. Voordat je nieuwe regels uitvaardigt eerst de tijd nemen om alle nadelen daarvan op een rijtje te zetten en die af te wegen tegen de voor- en nadelen van de *status quo*. Klinkt niet heel stoer en ook niet spectaculair, maar kan toch ook verstandig zijn.

En nu hebben we nog één vraag, zegt de ambtenaar. Wij weten hoe het werkt. Wij weten wat we eraan zouden moeten doen. Hoe komt het dat we dat nog steeds niet hebben gedaan? Waarom lukt het ons niet om de risico-regel reflex te bedwingen?

Over die vraag gaat het in dit essay. Achtereenvolgens zal ik een aantal elementen van de risico-regel reflex theorie (verder RRRT) en de geponeerde oplossingen langslopen. Ik doe dat aan de hand van een zestal stellingen. Twee over de probleemanalyse, en vier over de vier geponeerde oplossingen voor de risico-regel reflex.

## 2 Burgers zijn geen verwende kinderen

Een van de leidende gedachten achter de RRRT is dat wij, burgers, geneigd zouden bij ieder incident de overheid de schuld te geven. Zoals ik het ooit zag uitgetekend in een leuke cartoon van Anton Dingeman in *Trouw*: 'Regen tijdens het weekend? Dat pik ik niet. Ik ga PVV stemmen.' Wie beter nadenkt over deze typering van de moderne burger ziet dat dit beeld behoorlijk overtrokken is. De meeste burgers geven de overheid niet de schuld als hun vakantie verregent, als hun huwelijk stuk loopt, als hun auto kapot gaat, als hun vader aan de drank is, of als hun zoon niet goed mee kan op school. In het geval van gezondheidsproblemen zijn we in toenemende mate geneigd de schuld bij onszelf te zoeken. Diabetes type II wordt veroorzaakt door overgewicht en overgewicht komt door teveel eten en te weinig lichaamsbeweging. Hart- en vaatziekten hebben vaak te maken met roken. Dat geldt ook voor longkanker. Leverproblemen hangen samen met alcoholmisbruik.

### Kanker

- Mama ... Jorinde uit groep 6 heeft kanker.
- Leukemie. Ja, ik weet het schat. Meester Veldhuis stuurde alle ouders een email.
- Hoe kun je dat krijgen?
- Dat weten de dokters niet precies. Dat is waarschijnlijk een geval van hele dikke pech. Hopelijk kunnen de dokters haar weer beter maken.
- Op school zeggen ze dat je kanker kunt krijgen als je alles opkropt. Dat het daardoor komt.
- Wie zegt dat? Jouw meester toch niet?
- Nee gewoon, kinderen. Dat zeiden hun ouders.
- Ziekte is nooit je eigen schuld lieverd. Zeker niet als je nog klein bent.
- Wel als je rookt toch? Of als je te dik bent?
- Een klein beetje. Er zijn heel veel mensen te dik en die worden lang niet allemaal ziek. En dat geldt voor rokers ook.

Bij een voorheen klassieke overheidstaak als criminaliteitsbestrijding geven we tegenwoordig ook eerder onszelf dan de overheid de schuld als het mis gaat.

## **Diefstal**

- Je portemonnee is gerold? Waar dan?
- Gewoon op mijn werk. Op m'n kamer.
- Sluit jij je kamer niet af dan?
- Wel als ik lang weg moet. Of als ik ga lunchen. Maar niet als ik even naar de wc ben.
- Even naar de wc en toen is je portemonnee gepikt? Dat lijkt me heel stug.
- Even naar de wc en toen liep ik Steven tegen het lijf en hebben we bijgepraat over die toestand met personeelszaken.
- Hoe kun je nu zo oliekoeken dom zijn om dan niet even terug te gaan om je deur op slot te doen?
- Ja, dat heb ik mezelf ook al tien keer voorgehouden. Ik ben al gestraft. Ik moet al mijn pasjes blokkeren en een vreselijke hoeveelheid abonnementen opnieuw gaan aanvragen. Doe nu even lief tegen me.

Als je autoradio of je Tom Tom uit je auto wordt gestolen is dat je eigen schuld. Dan had je ze maar uit het zicht moeten leggen of mee moeten nemen terwijl je de stad in ging. Als je mobieltje wordt gepikt tijdens je voetbalwedstrijd is dat je eigen schuld. Je moet je mobieltje in een kluisje stoppen, aan de trainer geven of überhaupt niet meenemen. Je weet immers niet wie er allemaal rondlopen op je voetbalclub. Je moet je kamer afsluiten op je werk, je spullen achter slot en grendel opbergen op school, je portemonnee onder in je tas stoppen als je de stad ingaat en je fiets met hangsloten verankeren aan de vaste wereld voor je hem alleen achterlaat. Nog herinner ik mij de schrik van een Amsterdamse collega toen ik – provinciale Leidse - mijn jas ergens buiten ons collegelokaal aan een kapstok wilde ophangen ('Aan een kapstok? In Amsterdam?')

Veel burgers zullen zich niet herkennen in het beeld van verwende kinderen die de overheid van alles de schuld geven en overal voor verantwoordelijk houden.

### **3 De risico-regel reflex vloeit voort uit onze beste eigenschappen en is daarom lastig af te schaffen**

Een andere vooronderstelling van de RRRT lijkt te zijn dat de risico-regel reflex voortvloeit uit kwalijke eigenschappen: een overdreven hang naar zekerheid en veiligheid, een nogal kinderachtige 'pech moet weg' houding. Deze vooronderstelling is discutabel. Met minstens evenveel recht zou je kunnen zeggen dat de risico-regel reflex een van de meest waardevolle onderdelen is van onze cultuur.

Recent verscheen het boek *Nomade*, van de hand van Ayaan Hirsi Ali. Hirsi Ali kijkt in dit boek terug op de islamitische nomaden cultuur waarin zij opgroeide en vergelijkt die met de heidense cultuur in Amerika en West Europa. Een van de meest opvallende verschillen die Hirsi Ali signaleert heeft te maken met uiteenlopende visies op alle mogelijke vormen van ellende en tegenslag. In de nomadische cultuur van Hirsi Ali's Somalische clans heerst een fatalistische visie op narigheid. Men gaat er vanuit dat Allah het zo heeft gewild en men legt zich bij de wil van Allah neer. Droogte, hitte, ziekte, honger, armoede: je hebt het allemaal maar te accepteren. In de Nederlandse cultuur is dat anders. Bij ons heeft men het idee dat

honger, ziekte, armoede en gebrek natuurlijke of maatschappelijke **problemen** zijn, die je kunt oplossen, waar je iets aan kunt doen. Wij bouwen dijken, leggen wegen aan, organiseren ziekenverzorging, graven kanalen en creëren sociale verzekeringssystemen. Als er iets naars gebeurt waarvan wij onszelf niet de schuld kunnen geven, omdat het echt onze eigen schuld niet is (we hebben het dus niet over stuk gelopen relaties, gestolen fietsen, longkanker of diabetes type II), dan is onze primaire respons activistisch. We willen helpen, we willen de slachtoffers steunen, we willen zorgen dat het niet nog eens gebeurt. Simpelweg gaan huilen of rouwen is bij buitenproportioneel verdriet voor veel mensen onvoldoende. Zij willen iets doen, zij willen er nog iets goeds van maken.

### **De dodehoekspiegel**

Schrijfster, dichteres en psychotherapeut Anna Enquist schreef het boekenweekgeschenk 2002. Kort na de voltooiing, op 3 augustus 2001, werd haar dochter Margit (27), fietsend op de Dam, door een rechtsafslaande vrachtwagenchauffeur doodgereden.

Enquist: Meteen nadat het gebeurd was, heb ik een brief aan de burgemeester geschreven. Om te vragen waarom ze niet aparte stoplichten voor rechtsafgaand en doorgaand verkeer hebben, als ze weten dat die vrachtautochauffeurs niets kunnen zien zonder dodehoekspiegel. Dat is een gegeven waarmee je volgens mij als gemeente rekening zou moeten houden.

Interviewer: Er is een effectieve dodehoekspiegel ontworpen.

Enquist: Ja, maar die kost zeventig euro; dat vinden ze te duur. En dan krijgen ze nog de helft als subsidie van het ministerie van Verkeer. Maar er zijn meer kosten; zo'n vrachtauto is ook een halve dag uit de running, de chauffeur moet getraind worden om erin te kijken.

Interviewer: De ontwerper heeft die spiegel bedacht nadat zijn dertienjarige zoontje vijf jaar geleden was omgekomen bij net zo'n ongeval.

Enquist: Ja, ik weet het. Die meneer heeft mij een brief geschreven.

Interviewer: Als mensen zo'n enorme ramp overkomt, zie je vaak dat ze actie gaan voeren. Een soort zingeving zoeken, alsof de ramp dan niet helemaal voor niets is geweest.

Enquist: Dat is eigenlijk wat ik ook doe. Ik probeer het toch steeds aan de orde te stellen. Zolang er niets gebeurt, zijn er elke week weer nieuwe ouderparen die in dezelfde situatie als wij verzeild raken. Als je ziet wat een ravage dat aanricht, niet alleen in ons gezin, maar ook in de vriendenkring van mijn dochter: als je dat nou kan voorkomen. Er zijn natuurlijk heel veel dingen die je niet kunt voorkomen. Als mensen kanker krijgen, of enge ziektes, of weet ik wat, en sterven... nou ja, daar is niks aan te doen. Maar hier is iets aan te doen, en toch doet men het niet!

Pauline Sinnema, Interview met Anna Enquist, *Het Parool*, 9 mei 2003 (ingekort fragment)

### Actie bij de Raad voor de Kinderbescherming

De lastige tiener Pascal Keijzer werd op 30 april 2007 op gruwelijke wijze vermoord. Tijdens een drugsdeal stak zijn moordenaar een heggenschaar in zijn nek. Vervolgens reed hij samen met een maat over de jongen heen. Ruim 2,5 jaar later betaalt de Raad voor de Kinderbescherming zijn vader Jack Keijzer enkele duizenden euro's. 'Dat dit geld is bestemd om kleine kinderen met aids een menswaardiger dood te geven, geeft Pascals dood ietwat nut,' zegt Jack Keijzer thuis in Hoogkarspel.

Keijzer kreeg het bedrag formeel als 'ondersteuning voor zijn maatschappelijke inzet'. Dus geen officiële compensatie voor het feit dat de hulpinstanties de vermoorde Pascal hadden moeten helpen voordat het te laat was.

Vader Keijzer: 'Maar voor mij voelt het wel degelijk als een bevestiging dat ze vinden dat ze anders hadden kunnen en moeten omgaan met deze zaak. Ik schreef aan Jeugdzorg dat Pascal aan de drugs was, niet naar school ging en dat hij werd bedreigd met moord. Jeugdzorg maakte er melding van bij de Raad voor de Kinderbescherming. Ik dacht: zo, nu komt de hulp op gang.'

Pas drie weken later kreeg Keijzer een ontvangstbevestiging van de Raad voor de Kinderbescherming. 'We zullen binnenkort contact opnemen voor een beschermingsonderzoek,' stond daarin. Keijzer: 'Ik dacht dat binnenkort ook werkelijk binnenkort betekende. Op 3 mei heb ik ze zelf maar gebeld. Leg het dossier van mijn zoon maar onderop de stapel, zei ik. Pascal is dood.'

Keijzer zucht. 'Het heeft me diep geraakt. De raad moet een kind beschermen. In plaats daarvan hebben ze ons zeven weken laten aanmodderen. Of de hulp was gelukt, is een vraag van een andere orde, maar ze hebben nooit een poging ondernomen. Dat vind ik verschrikkelijk.'

Maaïke Ruepert, Kinderbescherming betaalt vader vermoorde Pascal Keijzer (16) duizenden euro's, *Algemeen Dagblad*, 21 november 2009 (ingekort fragment)

Het zal niet meevallen de culturele reflex om iets te willen doen na grote rampen of groot verdriet – in principe een mooie reflex waar onze cultuur veel aan te danken heeft – te veranderen, zelfs al zouden we het willen. Wat moet er voor in de plaats komen? Fatalistische acceptatie?<sup>4</sup> Het meest logische alternatief voor een roep om overheidsingrijpen is een gang naar de rechter om andere burgers aansprakelijk te stellen. Op die manier treedt de risico-regel reflex niet op, maar het is de vraag of de Amerikaanse claimcultuur te prefereren is. We kennen allemaal de hilarische voorbeelden van Amerikaanse fabrikanten die zich tegen alle mogelijke schadeclaims moeten indekken ('Leg uw natte huisdier niet in de magnetron') en van Amerikaanse dokters die torenhoge premies moeten betalen om zich te verzekeren tegen aansprakelijkheid als gevolg van medische fouten.

#### 4 De overheidsopvoeding is inconsistent

---

<sup>4</sup> Dat wordt bepleit door Michel van Eeten. Vgl. M. van Eeten, *Techniek van de onmacht: fatalisme in politiek en technologie*, oratie TU Delft, 2010. Van Eeten stelt voor om dit fatalisme gepaard te laten gaan met een royale toezegging van de overheid om alle kosten te vergoeden. Dit maakt fatalisme een aantrekkelijker optie, maar lost niet alles op. Veel risico's zijn niet te vergoeden met geld (mensenlevens, gezondheidsschade).

De eerste oplossing voor de risico-regel reflex was meer verantwoordelijkheid naar de burger. Het is een oplossing waarvan we ons kunnen afvragen of de overheid dit wel echt wil. Op twee beleidsterreinen heeft de overheid nu al een grote verantwoordelijkheid bij burgers neergelegd: op dat van de gezondheidszorg en op het terrein van de criminaliteitsbestrijding (zie hierboven onder stelling 2). Op beide terreinen mag de burger zijn of haar eigen risico's afwegen. Maar op beide terreinen is het zelf mogen uitzoeken gebonden aan strikte grenzen. Echt zelf verantwoordelijkheid nemen lijkt niet de bedoeling.

### *De gezondheidszorg*

Wel of niet roken, wel of niet sporten, meer of minder alcohol gebruiken: dat mag de burger zelf bepalen. Sinds 2006 mag de burger bovendien zelf kiezen voor een zorgverzekeringspakket met meer of minder luxe, met meer of minder gecontracteerde zorg, met een hoog of een laag eigen risico. Maar als de burger vervolgens zijn of haar verantwoordelijkheid neemt en besluit om zijn tienerdochter niet te laten inenten tegen baarmoederhalskanker, dan is dat een brug te ver. Verstandige burgers horen zich bij inentingskwesaties te verlaten op deskundigen die door de overheid als zodanig worden erkend: op de Gezondheidsraad, de GGD of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Als de burger, op basis van een eigen, particuliere risico-inschatting besluit om zich jaarlijks te laten doorlichten op dichtslibbende vaten en verdachte tumoren door middel van een MRI scan, slaat de overheid de schrik om het hart. Zelfs al zou de burger de MRI scan zelf kunnen betalen of kunnen verhalen op zijn particuliere verzekeraar die de scan aanbiedt in een aanvullend verzekeringspakket, dan nog doemen er levensgrote problemen op. Alle enigszins verdachte vlekjes op de scan zullen verder moeten worden onderzocht in de reguliere zorg en dat zal ten koste gaan van de tijd die dokters, verpleegkundigen en laboranten besteden aan echte patiënten. En als het niet ten koste gaat van echte patiënten zal de MRI gekte leiden tot een forse stijging van het zorgbudget. Ook al geen lonkend vooruitzicht voor de overheid en al met al reden om de eigen verantwoordelijkheid van de burger in de zorg nadrukkelijk te begrenzen.

### *Politie en justitie*

Op het terrein van de criminaliteitsbestrijding mag de burger een heleboel eigen boontjes doppen, maar ook hier is de boodschap niet ondubbelzinnig. De burger moet zijn huis proberen te beveiligen tegen inbraak, hij moet vooral kijkgaatjes aanbrengen in de deur om te kunnen zien wie er bij hem aanbelt, hij moet zijn bagage zelf in de gaten houden en nergens onbeheerd achterlaten. Het is echter weer helemaal niet de bedoeling dat vrouwen pepperspray meenemen in hun handtas om zelf eventuele belagers van zich af te kunnen houden als zij een avondje gaan stappen. Het is niet de bedoeling dat winkeliers een honkbalknuppel klaarleggen onder de kassa voor het geval dat iemand het voorzien heeft op de inhoud van hun kas. De overheid is er vooralsnog minder uitgesproken op tegen als burgers op eigen houtje boeven gaan opsporen en incriminerende filmpjes op internet zetten, maar het is goed voorstelbaar dat ook dit niet de bedoeling is als er wordt aangedrongen op eigen verantwoordelijkheid van de burgers.

Het lijkt verstandig dat de overheid zich realiseert dat een verschuiving van verantwoordelijkheid naar de burger niet goed valt bij die burger als daar allerlei haken en ogen aan vast zitten.

### **Eigen veiligheid regelen**

Veel wordt verwacht van Burgernet: een vorm van samenwerking waarbij burger en politie direct contact onderhouden. Wie zich opgeeft als deelnemer, wordt af en toe gevraagd te fungeren als de ogen en oren van de politie

Het enthousiasme van politie en burgemeesters is verrassend, gezien de bescheiden effectiviteit van Burgernet. De echte winst, zeggen betrokkenen, is het 'zachte resultaat'. Het betrekken van burgers bij hun veiligheid verhoogt het veiligheidsgevoel onder inwoners en hun tevredenheid over de politie. Dat bleek uit een enquête onder deelnemers.

Burgerparticipatie heeft echter ook een keerzijde: burgers kunnen doorschieten in hun rol als boevenvanger. Zo gaan in veel steden burgers zelf surveilleren na een sms over bijvoorbeeld een vermist kind. 'En?', roepen zij dan naar iedere agent op straat. Die moeten wennen aan het idee dat sommige voorbijgangers ook zijn opgetrommeld door de meldkamer.

Een stapje verder gaan burgers die zelf hun gestolen fiets gaan zoeken op <http://marktplaats.nl> en dan ergens afspreken met de aanbieder. 'Dat gaat te ver', vindt inspecteur Teun Vet die in het Korps Friesland verantwoordelijk is voor Burgernet. 'Het moet wel veilig blijven.' Ook iedereen die voor eigenrichting kiest, waarschuwt de inspecteur, gaat mee naar het bureau.

Minister van Justitie Hirsch Ballin maakt graag een onderscheid tussen burgerparticipatie en burgeropsporing. Als iedere Nederlander zich ontpopt tot speurneus, vreest hij, kunnen wettelijke waarborgen bij opsporing worden omzeild.

Als voorbeeld noemt hij voorafgaande toestemming van de rechter-commissaris en de verplichting tot nauwkeurige verslaglegging. Hirsch Ballin formuleerde het zo: 'We willen niet in een politiestaat leven, maar al helemaal niet in een amateurpolitiestaat.'

Noël van Bommel, Spreek eerst de dader aan en bel daarna de politie. *De Volkskrant*, 21 april 2010 (ingekort fragment).

## **5 Meer rationaliteit zal niet werken want ongelijksoortige risico's kun je niet tegen elkaar afwegen**

De tweede oplossing voor het risico-regel probleem was meer rationaliteit.<sup>5</sup> Je moet niet na ieder incident lukraak gaan investeren in maatregelen om soortgelijke incidenten te voorkomen, je kunt veel beter rationeel afwegen hoe je voor zo min mogelijk geld zo veel mogelijk veiligheid kunt realiseren. Deze oplossing gaat er vanuit dat mensen en overheden in staat zijn tot het maken van zogeheten interpersonele nutsvergelijkingen. Dat zijn we niet. Niet echt.

<sup>5</sup> Vergelijk Margo Trappenburg, *Wegen en meten*, NRC column 7 juli 2006. Via [www.margotrappenburg.nl](http://www.margotrappenburg.nl).



Een voorbeeld. Een fictieve uitzending van een actualiteitenrubriek aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen. De presentator laat een zak met geld zien (zeg: 100.000 euro). Vervolgens is de vraag hoe we dat geld gaan besteden en daarvoor noemt de presentator drie mogelijkheden.

We kunnen het besteden aan extra verlichting op een onveilig parkeerterrein waar vorig jaar twee jonge vrouwen zijn verkracht.

We kunnen het besteden aan de ventilatie op basisschool de Tweemaster, waar de luchtkwaliteit te wensen overlaat. Onderzoek heeft uitgewezen dat de luchtkwaliteit op basisscholen invloed heeft op het concentratievermogen en bij gevolg ook de leerprestaties van kinderen.

Of we kunnen het besteden aan het salaris van twee extra medewerkers bij de gemeentereinigingsdienst, die vervolgens kunnen gaan schoonmaken in een achterstandswijk. Onderzoek heeft ook laten zien dat straten waar niet wordt schoongemaakt steeds viezer worden en van lieverlee ook onveiliger.

Vervolgens vraagt een verslaggever aan burgers en aspirant gemeenteraadsleden wat ze kiezen en waarom. Waarschijnlijk zullen er best burgers en politici zijn die een keuze durven maken en deze kunnen beargumenteren, maar hun keuze is niet gebaseerd op het gelijknamig maken van tellers en noemers. Burgers en politici zijn niet in hun hoofd bezig het risico op verkrachting uit te drukken in nutseenheden, om vervolgens de leerprestaties op de Tweemaster en de veiligheid in de achterstandswijk te vertalen in gelijksoortige nutseenheden. Wat burgers en politici doen in zo'n geval is een politieke keuze maken: ze vinden het welbevinden van burgers in achterstandswijken belangrijker dan de leerprestaties op basisscholen of vice versa. Ze vinden veiligheid op straat een primaire, misschien wel de allerbelangrijkste overheidstaak, belangrijker dan het onderwijs, of vice versa. Het idee dat je politieke keuzes kunt vervangen door wetenschappelijk verantwoorde rationele nutscalculaties is een illusie.

## **6 Meer democratie is lang niet altijd een oplossing**

De derde oplossing was: meer democratie. Laat burgers zien dat niet alles tegelijk kan en laat ze zelf afwegingen maken. Een beetje zoals in de hierboven beschreven televisiereportage en bij zo'n casus zou meer democratie inderdaad kunnen werken. Maar in heel veel gevallen ook niet. Dat heeft te maken met de boevenlogica en met NIMBY problemen. Van beide een voorbeeld.

### *Hoe de boevenlogica democratische besluitvorming kan frustreren*

Veiligheidsbeleid is in heel veel gevallen handhavingsbeleid. Er zijn talloze voorschriften: over verkeersveiligheid, hygiëne in de horeca en in zorginstellingen, brandveiligheid in allerlei openbare gebouwen, veiligheid in publieke ruimten dankzij meer blauw op straat, veiligheid in huizen dankzij politietoezicht en zo meer, en zo verder. Nu kunnen we natuurlijk aan burgers vragen wat zij het belangrijkste vinden. We kunnen er een breed politiek-maatschappelijk debat over houden, wat leidt tot een keuze voor het een, ten koste van het ander. We stappen dan af van het onhoudbare idee dat de overheid overal tegelijk kan zijn en alles tegelijk kan doen en nemen een met redenen omklede beslissing die kan rekenen op maatschappelijk draagvlak en die publiceren we op de gemeentelijke website.

En wat gebeurt er dan?

Ik zie ze al voor me. De caféhoudster die denkt: gelukkig, die brandvoorschriften gaan ze dit jaar niet controleren. Dan kan ik nog wel even wachten met het vervangen van die gevaarlijke oven. De manager in het verpleeghuis die concludeert: we kunnen wel met minder schoonmaak toe, want ze komen dit jaar toch niet langs. De automobilist die denkt: eindelijk is dat geneuzel over de maximumsnelheid voorbij. Daar letten ze gelukkig niet meer op in deze gemeente. Of de inbreker, die zijn kansen berekent: politieursurveillance hebben ze in die en die wijken geschraapt, dus laat ik het daar eens proberen. Je mag wel prioriteiten stellen in de handhaving (dat is zelfs onvermijdelijk), maar het is niet raadzaam dat in alle openbaarheid democratisch te doen. Dat speelt aspirant wetsovertreders in de kaart.

### *Democratisch beslissen, maar door wie dan?*

In heel veel andere gevallen heeft veiligheidsbeleid te maken met de keuze van locaties. Er wordt ergens, in enig democratisch gremium (de Tweede Kamer, Provinciale Staten, de gemeenteraad), besloten dat er meer natuur moet zijn in Nederland. Vervolgens stelt datzelfde democratische gremium vast waar die natuur moet komen. Dat is dan bijvoorbeeld in het Noordhollandse dorp Nederhorst den Berg, waar de polder moet worden veranderd in moerasnatuurgebied. De bewoners hebben van deskundigen begrepen dat er een vrij grote kans bestaat dat hun huizen gaan verzakken als de grond onder water wordt gezet en zijn begrijpelijkerwijs boos en bezorgd. Wat zou er in deze context worden bedoeld met democratisch beslissen over veiligheidsbeleid? Krijgen de bewoners van Nederhorst den Berg een vetorecht? Krijgen de inwoners van Barendrecht een vetorecht als het gaat om de besluitvorming rond ondergrondse CO<sub>2</sub> opslag, omdat die opslag gepland staat onder hun wijk?

Zo'n vetorecht klinkt sympathiek en democratisch, maar men moet zich dan wel realiseren dat tamelijk veel plannen schipbreuk zullen lijden omdat bewoners de risico's begrijpelijkerwijs liever niet in hun buurt willen hebben ('Kan de CO<sub>2</sub> opslag niet bij de minister in de achtertuin, als zij het zo'n goed en veilig idee vindt? Of bij de baas van Shell?') Zelfs als er volledige compensatie wordt toegezegd zouden burgers zich blijvend kunnen verzetten. Tenslotte kost het repareren van een verzakt huis niet alleen geld maar ook tijd en energie en die laten zich niet makkelijk compenseren. Gezondheidsschade is meer dan onkosten bij de dokter. Blijvende benauwdheid valt niet op te lossen met meer geld.

En als de democratische besluitvorming op een niveau hoger wordt gesitueerd (bij de gemeente, de provincie of het rijk, met inachtneming van de standpunten van belangengroepen uit Nederhorst den Berg en Barendrecht), dan is de vraag of dat ten opzichte van de burgers die de risico's lopen wel eerlijk en democratisch is.

## Wonen in een moeras

Een speeltje voor bestuurders, natuurbeschermers en planologen. Zo voelen de duizend bewoners van de Horstermeerpolder zich, zeggen ze. Al vijftien jaar wordt erover gepraat de honderdvijftig jaar oude, eivormige polder bij Nederhorst den Berg onder water te zetten, althans er een natte natuurland van te maken. En nog altijd verkeren de bewoners in onzekerheid of de plannen doorgaan.

Daarom pleegden de bewoners onlangs een 'staatsgreep' en scheidden zich als Republiek Horstermeerpolder af van de gemeente Wijde Meren en de rest van Nederland. Er werden slagbomen en wachthokjes geplaatst. Op bijna alle huizen wappert de republikeinse vlag met de leus Stop de kwellen van de polder.

De actievoerders zijn bang dat als straks delen van de polder onder water worden gezet, zij natte voeten krijgen door kwel, water dat opwelt en voor verzakking van hun huizen zorgt. Voorzitter Leon Smits van de bewonersvereniging: 'Onze huizen zijn op het diepste punt van de polder gebouwd, omdat zich daar een zandlaag bevindt. Als het kwelwater toeneemt, wordt deze zandlaag nat en spoelt weg.'

De provincie Noord-Holland, Natuurmonumenten en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht willen ongeveer de helft van de zeshonderd hectare grote polder tot natte natuur maken. Daartoe zal het waterpeil worden verhoogd. Dat zou voorkomen dat omliggende natuurgebieden verder verdrogen. De moerassen moeten de 'Natte As' van Nederland versterken, en de Ecologische Hoofdstructuur. Ten slotte moeten de plannen voor de Horstermeerpolder de overlast bij aanhoudende regen verminderen.

De angst van bewoners voor verzakking en ongedierte is volgens Noord-Holland niet nodig. 'Er is twee jaar gerekend aan dit plan', zegt een woordvoerder. Bovendien, zegt ze, kunnen de werkzaamheden elk moment worden gestopt als er iets misgaat.

Ook directeur Krijn Jan Provoost van de regio Noord-Holland en Utrecht van Vereniging Natuurmonumenten spreekt van een mooi plan, waarin rekening is gehouden met de belangen van velen: bewoners, boeren, natuur. 'Ik ben ervan overtuigd dat de schade voor bewoners klein zal zijn. Waarschijnlijk zullen de bewoners na een paar jaar het gebied toch wel erg mooi gaan vinden. Zo gaat het meestal.'

De actievoerders kunnen het zich moeilijk voorstellen. Ze tronen bezoekers mee naar een gebied van dertig hectare, dat tien jaar geleden als proef onder water werd gezet en zich heeft ontwikkeld tot een nat rietland. Leon Smits: 'Dit is de rimboe. Het enige wat hier groeit is heel veel berenklauw.'

De bewoners hebben twee weken geleden gesproken met de Noord-Hollandse gedeputeerde Rob Meerhof (PvdA), sinds kort voor het project verantwoordelijk. Meerhof kwam naar de polder en rept op zijn weblog van een 'goed gesprek' met de bewoners. 'Een club mensen met grote betrokkenheid bij, en kennis van, de polder. We hebben afgesproken elkaar regelmatig te zien.'

Arjen Schreuder, Staatsgreep en wachthuisjes tegen 'groene leugen'; Provincie, Natuurmonumenten en waterschap willen van 300 hectare Horstermeerpolder natte natuur maken, *NRC Handelsblad*, 9 maart 2010 (ingekort fragment)

## 7 Langer nadenken is wèl verstandig

Resteert oplossing 4. Na een incident zou je de tijd moeten nemen om rustig na te denken. Niet meteen maatregelen nemen, nieuw beleid vaststellen of scherper toezicht gaan houden. Er vanuit gaan dat aan iedere beleidswijziging voor- en nadelen verbonden zijn en ook die nadelen uitvoerig belichten. Wat zal het gevolg zijn van strengere hygiëne-eisen in zorginstellingen? De kans dat bewoners en patiënten besmet raken met een of andere bacterie wordt kleiner. Dat is een voordeel. Maar wat zijn de nadelen? Zal er op grote schaal worden gekozen voor gevriesdroogd eten uit pakjes? Zullen bewoners nog mogen helpen in de keuken als zij dat leuk vinden? Zal men ertoe over gaan de keukenservice uit te besteden aan speciale bedrijven, waardoor de instelling mogelijk minder gezellig en minder flexibel wordt? Strengere veiligheidsvoorschriften leiden vaak tot meer bureaucratie. Het is goed om dat van tevoren te bedenken want voor veel burgers, instellingen en bedrijven is de administratieve lastendruk nu al vrij hoog. Een verdere verzwaring daarvan is nadelig, en dat moet worden meegewogen bij het nadenken over het aanscherpen van veiligheidseisen. Nieuw beleid invoeren of strenger handhaven kost bijna altijd geld. In principe betekent nieuw beleid dus lastenverzwaring voor burgers. Ook dat nadeel kan veel nadrukkelijker worden benoemd.

Oplossing 4 is niet stoer, niet sexy en weinig spectaculair. Je zou kunnen zeggen dat oplossing 4 lijdt aan een serieus imago-probleem. Niettemin biedt oplossing 4 de meeste kans om iets aan de risico-regel reflex te veranderen.