

Vergaderjaar 2012–2013

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 218

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2013

Op 11 december 2012 heeft u verzocht om een reactie op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur: *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*. Het advies sluit aan bij het eerdere WRR-advies *Evenwichtskunst. Over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Een reactie daarop is in juni 2012 naar de Tweede Kamer gezonden.

Inleiding

Mensen kunnen zichzelf niet tegen alle gevaren in de samenleving beschermen. Daar ligt een taak voor de overheid. De invulling van die taak is in de laatste decennia gestaag verruimd, waardoor er bij de overheid steeds meer verantwoordelijkheid is komen te liggen voor het waarborgen van veiligheid en het opvangen van de gevolgen van een incident.

Dit scheidt een dilemma over de rol van de overheid. In onze steeds horizontaler opererende samenleving kan de overheid immers een kleinere rol gaan spelen, maar dat wordt bemoeilijkt door de veronderstelling dat zij fysieke en andere risico's steeds verdergaand moet afdekken, ook lage risico's met geringe maatschappelijke impact. Een ander dilemma vloeit voort uit het feit dat Nederland in internationaal perspectief een heel veilig land is met een hoge levensverwachting.¹ Het gevolg hiervan is dat het op veel terreinen steeds moeilijker wordt om de veiligheid verder te verhogen in een goed evenwicht tussen de kosten, baten en bijwerkingen van de maatregelen.

¹ Zie bijvoorbeeld recent onderzoek naar patronen van gezondheidsverlies door ziekte, verwonding en risicofactoren in het VK, vergeleken met andere welvarende landen binnen en buiten de EU: *UK health performance. Findings of the Global Burden of Disease Study 2010* (The Lancet, Early Online Publication, 5 maart 2013).

Deze dilemma's zijn niet alleen zichtbaar bij preventieve maatregelen. Ze komen in verhevigde vorm naar voren na een incident. Dan is er namelijk een valkuil van te snelle en te drastische interventie in de vorm van regelgeving, toezicht, normering of uitvoeringsmaatregelen.

Het een en ander kan leiden tot disproportionele ingrepen, die erg moeilijk ongedaan gemaakt kunnen worden zelfs als blijkt dat ze nadelige gevolgen hebben, zoals onevenredige kosten voor de overheid, administratieve lasten, hoge nalevingskosten of onnodige inperking van de ruimte voor bedrijven en professionals. Een ander nadeel is dat zulke ingrepen een onrealistische verwachting wekken over de mate waarin de overheid in staat is om risico's af te dekken en op te vangen. Zo'n verwachting is niet bevorderlijk voor het vertrouwen van burgers in de overheid.

Aspecten van dit verschijnsel van overreactie zijn de afgelopen tien jaar door verschillende adviesraden en wetenschappers naar voren gebracht, bijvoorbeeld onder de noemer incidentalisme, medialogica, zorgcultuur en «pech moet weg». Een recente term is risico-regelreflex, een term die ook genoemd en van voorbeelden voorzien wordt in het jongste jaarverslag van de Raad van State.

De onderkenning van de dilemma's rond dit onderwerp was aanleiding voor de toezegging van de regering aan de Tweede Kamer om een visie te ontwikkelen op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten. Het kabinet ziet het als kerntaak om een bepaalde bescherming te bieden boven het niveau dat burgers en bedrijven zelf kunnen beheersen, maar daarbij is dus bijzondere aandacht nodig voor een afgewogen omgang met risico's en verantwoordelijkheden. Het kabinet heeft verder in het regeerakkoord het voornemen uitgesproken om niet toe te geven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving.

In het kader van de hier geschetste thematiek heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zich in *Belichaming van de kundige overheid* gebogen over de vraag: hoe kunnen bestuurders betrouwbaar besturen wanneer zij geconfronteerd worden met risico's en incidenten? De Raad beschouwt zijn advies als:

- bijdrage aan de toegezegde kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten
- handelingsperspectief voor decentrale en centrale bestuurders en politici bij het omgaan met risico's en incidenten
- bijdrage aan het versterken van het vertrouwen van burgers in de overheid.

Constateringen en aanbevelingen van de Rob

De constateringen en aanbevelingen van de Raad op dit vlak kunnen als volgt worden geclusterd en samengevat.

Verantwoordelijkheden rondom risico's

De overheid is zeker niet de enige actor in het risicolandschap, en heeft maar beperkte mogelijkheden om risico's af te dekken. Als dat niet expliciet wordt uitgedragen, kan een verkeerd beloftebeeld ontstaan met onrealistische verwachtingen.

Een kleinere rol van de overheid impliceert een grotere en meer expliciete rol van bedrijven, instellingen en ook burgers. Een evenwichtige schadevoorziening (zoals eerder aanbevolen door de WRR) biedt goede kansen op een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheid en een vermindering

van onverplichte nadeelcompensatie door de overheid. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verplichte verzekering en aansprakelijkheid voor risicoveroorzakers.

Versplinterde rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen leiden tot fragmentatie van het openbaar bestuur. De neiging is groot om naar een andere overheidslaag te wijzen of om vanuit een eenzijdig belang naar veiligheidsproblematiek te kijken. Overheidsinstanties zouden daarom zelf behoren te betalen voor bepaalde maatregelen die ze voorstellen.

Communicatie over risico's

Expliciteer als kabinet dat het hoge Nederlandse veiligheidsniveau met zich meebrengt dat verdere risicoreductie kan leiden tot onevenredige kosten of ongewenste bijwerkingen, terwijl risico's toch nooit geheel weggenomen kunnen worden. Risico's staan vaak niet op zichzelf: sommige technologische risico's zijn de keerzijde van activiteiten die gunstig kunnen zijn voor de hele samenleving. Communiceer systematisch en op rustige momenten over bestaande risico's en hoe groot die zijn vergeleken met andere risico's.

Technische uitleg over de omvang van een risico is een belangrijk onderdeel van de communicatie, maar een eenzijdig technocratisch verhaal werkt averechts op het vertrouwen bij de bevolking. Maak duidelijk dat een bepaald niveau van (rest)risico aanvaardbaar is en expliciteer dat als een politieke keuze gebaseerd op morele overwegingen zoals algemeen belang of rechtvaardigheid. Dat vergt een betekenisvolle dialoog met burgers over de waarden die in het geding zijn rondom het aanvaarden van risico's en het verdelen van verantwoordelijkheden. Burgers verwachten niet dat de overheid elk risico wegneemt, maar wel dat ze bewust en transparant de verantwoordelijkheid neemt voor de besluitvorming erover.

Geef burgers duidelijke en eerlijke informatie over de aard en omvang van risico's waaraan ze blootgesteld kunnen worden. Geef ook praktische informatie over wat ze zelf preventief kunnen doen en in een noodgeval. Sluit aan bij de vaak spontane en effectieve zelfredzaamheid van burgers.

Reageren op incidenten

De beoordeling door de media is niet hetzelfde als een beoordeling door burgers. Na een incident verwacht het publiek van de overheid niet zozeer extra maatregelen als wel een gebalanceerde reactie van empathie, later gevolgd door meer rationeel gefundeerde besluiten. Puur symbolisch beleid wordt vroeg of laat doorzien door de burger en belast daarmee het vertrouwen in de kundige overheid.

Houd na een incident het hoofd koel. Neem verantwoordelijkheid voor de genomen besluiten, maar wees consistent en trek geen verantwoordelijkheden naar de overheid toe. Beloof niet meer dan je kunt waarmaken. Vermijd overreactie ten gevolge van indekgedrag uit angst voor bestuurlijke of politieke gevolgen. Een snelle en expliciet tijdelijke maatregel kan zinvol zijn, maar creëer in elk geval ruimte voor nazorg, het vaststellen van de feiten en het overwegen van eventuele structurele maatregelen.

Incidentenonderzoek zou meer leereffect voor de samenleving opleveren wanneer een objectief feitenonderzoek los staat van effectieve en proportionele aanbevelingen en een politiek oordeel over de eventuele fouten. Oftewel: onderzoek eerst de feiten, niet de fouten. Incidentenon-

derzoek zou ook antwoord moeten geven op de «waarom» vraag en zich dus niet moeten beperken tot een simpele causale redenering. En er hoort ruimte te bestaan voor de conclusie dat geen redelijke maatregelen het incident hadden kunnen voorkomen.

Bestuurlijk gedrag

Risicobeheersing is een essentieel bestuurlijke opgave die zeker niet louter technisch benaderd hoort te worden. Het is onderwerp van politieke besluitvorming over welk risico aanvaardbaar is en waarom.

De reflexmatige neiging tot het steeds verder reduceren van risico's heeft ook goede kanten, want ten dele danken we er ons hoge niveau van veiligheid aan. Maar inmiddels zitten we op veel terreinen zonder het te beseffen in de staart van de verbetercurve, waardoor er soms nog maar amper verbetering mogelijk is. Tegelijkertijd zijn andere risico's mogelijk onderbelicht. De overheid zou daarom vaker de veiligheidsinspanningen op het ene terrein kunnen vergelijken met die op andere terreinen, zoals ook eerder aanbevolen door de WRR.

Het bekende adagium «je gaat erover of niet» is voor bestuurders en politici moeilijk in praktijk te brengen na brede media-aandacht voor een risico of incident. Te snel in actie komen als gevolg van de risico-regelreflex kan de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling in de weg zitten. Het is daarom de kunst om na besluitvorming los te laten en de desbetreffende actoren hun taken te laten verrichten.

De Raad constateert dat adequaat omgaan met de dilemma's rond risico's en incidenten een groot beroep doet op de competenties van de bestuurder, zodat verdere professionalisering van bestuurders op dit vlak wenselijk is.

Reactie op het advies

De overheid werkt al geruime tijd aan manieren om waar mogelijk meer over te laten aan de samenleving, maar zodra het woord risico valt, blijkt het moeilijk om dat algemene uitgangspunt toe te passen. Weliswaar kan de reflex om herhaling van ongelukken te voorkomen een krachtige motor zijn om de veiligheid te verbeteren, maar maatregelen die worden doorgevoerd onder grote politieke en media-aandacht kunnen tekort schieten wat betreft een realistische afweging van kosten, baten en bijwerkingen.

Hoe vaak dit in de praktijk leidt tot onevenredige interventies is nog niet structureel wetenschappelijk onderzocht. Op zijn minst is het een gevoelde realiteit die door veel bestuurders herkend wordt.² Deze valkuil, die bekend begint te worden onder de naam risico-regelreflex, vormt dus een grote hinderpaal voor de dubbele beweging naar een kleinere overheid en een weerbaardere samenleving. Burgemeester Jorritsma vatte het als volgt samen: «Er is altijd een soort beeld alsof de overheid de ramp heeft veroorzaakt, en we creëren dat beeld ook zelf. We zijn totaal de weg kwijt als het gaat over de verantwoordelijkheden.»³

In het publieke debat over risico's en incidenten is een grote variatie aan stemmen te horen, variërend van «dit mag nooit meer gebeuren» tot «we

² De jongste stand van het onderzoek op dit gebied is samengevat in de BZK-publicatie *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden* (2012), ISBN 978-90-5414-204-1.

³ BZK-conferentie *Dag van de Dilemma's en oplossingen*, 15 november 2012.

zullen een bepaald risiconiveau moeten accepteren». Achter die stemmen zitten uiteenlopende opvattingen en belangen, die vaak niet expliciet duidelijk worden wanneer het discours zich eenzijdig toespitst op de mate van veiligheid. Als de suggestie de overhand krijgt dat risico's per definitie uitgebannen moeten worden, kan dit leiden tot onevenredige interventies.

De overheid is in de positie om ruimte te geven aan de stem van de redelijkheid. Dat kan heel goed gecombineerd worden met empathie met getroffen en, zonder dat dit hoeft te leiden tot drastische maatregelen die suggereren dat er nooit meer iets mis kan gaan. Deze opvatting leeft sterk onder bestuurders. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een bestuurlijke handreiking van de provincie Noord-Holland.⁴

De thematiek van risico's en verantwoordelijkheden is niet alleen voor bestuurders lastig maar krijgt in toenemende mate aandacht van volksvertegenwoordigers. Het Rob-advies, het WRR-advies en de activiteiten van het programma Risico's en verantwoordelijkheden hebben provinciale en gemeentelijke volksvertegenwoordigers geïnspireerd om er in themabijeenkomsten expliciet bij stil te staan. Het gaat hier zowel om Provinciale Staten (Noord-Brabant en Gelderland) als gemeenteraden van verschillende omvang zoals Amsterdam, Dordrecht en Diemen. Verder onderschrijven diverse leden van de Tweede en Eerste Kamer het belang van dit onderwerp.

Ook buiten Nederland groeit de parlementaire belangstelling voor proportioneel omgaan met risico's. Het Britse Lagerhuis heeft een vaste commissie waarin deskundigen de parlementariërs helpen om risico's beter te begrijpen.⁵ Verder is dit thema in opkomst in het Europees Parlement, waar afgelopen najaar de informele Working Group on risk-based policy-making werd ingesteld.

De aanknopingspunten die de Rob nu aanreikt zijn een mooie aanvulling op de tot nu toe opgedane inzichten. Ik onderschrijf de hierboven samengevatte constatering en aanbevelingen van de Rob en zal die zoveel mogelijk verwerken in de verdere activiteiten en resultaten van het programma Risico's en verantwoordelijkheden, dat loopt tot eind 2014.

De ambitie van het programma is om een repertoire te ontwikkelen en uit te dragen dat bestuurders en ambtenaren helpt om interventies rond risico's en incidenten proportioneel en consistent te houden, juist onder publieke druk. Ook worden hulpmiddelen voor de overheid ontwikkeld om burgers en partijen in de samenleving te stimuleren om eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Gaandeweg zal het programma een aantal algemene principes benoemen inzake de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met publieke risico's en incidenten. Er komt dus niet zozeer een theoretische visie maar een gedragen en goed toepasbaar referentiekader, dat behulpzaam is bij het waar mogelijk invullen van een kleinere rol van de overheid ten aanzien van risico's bij een op zijn minst gelijk blijvend veiligheidsniveau. Ook andere overheden hebben behoefte aan zo'n referentiekader, dat de uitkomst zal zijn van een grondig proces met een gedegen inbreng van bestuurlijke ervaring, onderzoek en dialoog.

⁴ *Naar een nuchtere omgang met risico's*, ontwikkeld naar aanleiding van het programma Risico's en verantwoordelijkheden en uitgebracht in april 2013.

⁵ De voorzitter van dit Science and Technology Select Committee was aanwezig bij het internationale seminar dat in juni 2012 werd georganiseerd door het ministerie van BZK.

Dialogen vinden niet alleen plaats met bestuurders van andere overheden, maar ook met burgers en partijen in de samenleving. Op een meer faciliterende manier zal tegemoet gekomen worden aan de groeiende belangstelling bij politici en journalisten voor deze thematiek.

Deze activiteiten vinden plaats in samenwerking met andere departementen en met andere overheden. Vanuit de optiek van nazorg blijft de Raad voor het openbaar bestuur betrokken bij een aantal van die acties.

Verder wordt complementair gewerkt met aanverwante programma's, zoals het programma Veiligheid in Balans dat wordt uitgevoerd onder regie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat programma richt zich op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers en bedrijfsleven in het veiligheidsveld. Dit vanuit het oogpunt van effectief veiligheidsbeleid in een veranderende samenleving en tegen de achtergrond van een kleinere overheid.

Daarnaast sluit de thematiek aan bij de zoektocht om twee uiteenlopende benaderingen van schadevergoeding door de overheid te combineren. Dat is enerzijds coulant compenseren zoals onder meer door de Nationale ombudsman aanbevolen, en anderzijds een terughoudende toepassing van onverplichte schadevergoedingen waar bijvoorbeeld de WRR voor pleit in zijn advies «Evenwichtskunst». Een werkgroep onder leiding van VenJ buigt zich over dit onderwerp.

Het denken over de rol van de overheid bij risico's vindt plaats in de bredere context van het meer benutten van kracht in de samenleving en herbezinning op de rol van de overheid onder het motto: minder overheid, meer samenleving bij de aanpak van maatschappelijke opgaven. Over die thematiek heeft de Rob advies uitgebracht onder de titel *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Het kabinet zal daar voor de zomer op reageren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk