

Van mooie woorden naar concrete daden

Zeven experts over integraal afwegingskader 'Bewust omgaan met veiligheid: Rode draden'

Colofon

Deze interviews zijn in de eerste helft van 2016 uitgevoerd door Remco de Boer van De Boer Communicatie in Amsterdam, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu – programma Bewust Omgaan met Veiligheid.

Geïnterviewd zijn:

- Prof. dr. Josee van Eijndhoven (1947), emeritus-hoogleraar Sustainability Management Erasmus Universiteit Rotterdam
- Prof. drs. Jacques Wallage (1946), voorzitter Raad voor het openbaar bestuur, honorair hoogleraar Transitie in het openbaar bestuur, Rijksuniversiteit Groningen
- Prof. dr. Wim Derksen (1952), emeritus-hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
- Charles Vlek (1938), emeritus-hoogleraar Omgevingspsychologie en Besliskunde, Rijksuniversiteit Groningen
- Prof. dr. Ben Ale (1947), emeritus-hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding, Technische Universiteit Delft
- Prof. dr. ir. Wiebe Bijker (1951) is hoogleraar Techniek & Maatschappij, Universiteit Maastricht
- Prof. dr. Sabine Roeser (1970), hoogleraar Ethiek, Technische Universiteit Delft

De resultaten zijn eigendom van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

de boer communicatie

World Trade Center
Zuidplein 36
1077 XV Amsterdam

+31(0)20 799 7811
www.deboercommunicatie.nl

Inhoud

Van mooie woorden naar concrete daden.....	4
Van Eijndhoven: “Inventariseer éérst, en maak pas daarna een afweging”	10
Wallage: “Verbind de verticale met de horizontale wereld”	13
Derksen: “Het lijkt wel of de politiek is vergeten”	16
Ale: “Als je het opschrijft, moet je het vervolgens ook wel gaan dóén”	19
Vlek: “De BOMV-pudding moet zich bewijzen in de consumptie”	22
Bijker: “Verbreed de discussie over risico- en veiligheidsbeleid”	25
Roeser: “Betrekt burgers erbij vóóordat je een besluit neemt”	28

Van mooie woorden naar concrete daden

Zeven experts lieten hun licht schijnen over het integrale afwegingskader 'Bewust omgaan met veiligheid: Rode draden'. Hoogleraren met uiteenlopende kennis, van filosofie tot bestuurskunde en van psychologie tot rampenbestrijding. 'Mooie woorden en prijzenswaardige ambities' is wellicht de kortste samenvatting van hun oordeel. Maar alleen mooie woorden zullen het Nederlandse risico- en veiligheidsbeleid niet verbeteren.

Zeven experts en dus ook zeven, vaak zeer uiteenlopende visies. Om te beginnen per persoon de belangrijkste constatering, mening of aansporing.

Laat burgers meepraten en meebepalen vóórdat er besluiten worden genomen. Die klemmende oproep doet Sabine Roeser, hoogleraar Ethiek in Delft. Van de huidige representatieve democratie moeten we naar een meer participatieve. 'Rode draden' geeft een goed kader om dat proces vorm te geven. Maar, zegt ze, *the devil is in the detail*.

Ook volgens Charles Vlek, emeritus hoogleraar Omgevingspsychologie en Besliskunde in Groningen, zit *the proof of the pudding* in het doen van een aantal *case studies*. Hij vindt het kader vooral een goede startnotitie voor verder wetenschappelijk onderzoek: "Concrete uitwerking, toetsbaarheid, meetbaarheid en validering moeten nog uit de verf komen."

Maak de discussie breder, is het pleidooi van Wiebe Bijker, hoogleraar Techniek & Maatschappij in Maastricht. "We streven naar een betere toekomst, maar we weten niet precies waar die ligt en hoe we er komen. Dat betekent dat we moeten veranderen op alle niveaus: technologisch, wetenschappelijk, politiek én sociaal."

Net als Roeser stelt Josee van Eijndhoven de burger centraal. De emeritus hoogleraar Sustainability Management aan de Erasmus Universiteit breekt een lans voor altijd éérst zeer zorgvuldig inventariseren voordat risico's worden gewogen. Wat vinden mensen écht belangrijk en wat zijn volgens hen de kosten en baten?

Het belangrijkste kritiekpunt van Ben Ale, emeritus hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding in Delft, is het gat tussen de mooie woorden in de nota en de concrete daden tot nu toe. "Veel van wat er staat, brengt ook het ministerie zelf niet in praktijk." Hij is bang dat 'Rode draden' als excuus zal worden gebruikt om het milieubeleid van de afgelopen decennia af te breken.

Zijn dit soort nota's überhaupt van groot belang? Eigenlijk niet, zegt Jacques Wallage, voorzitter Raad voor het openbaar bestuur en honorair hoogleraar Transitie in het openbaar bestuur in Groningen. Niet de hulpmiddelen zijn allesbepalend, maar de bestuurders die ze gebruiken. Zij verzuimen nu om de wereld van het bestuur te verbinden met die van de burger.

Ook Wim Derksen, emeritus hoogleraar bestuurskunde in Rotterdam, ziet een gat, maar dan vooral tussen theorie en praktijk. Een keurig, rationeel en integraal afwegingskader, noemt hij het, dat echter volledig voorbijgaat aan de kern van politiek bedrijven en beleid maken. Politiek is namelijk per definitie niet rationeel en transparant.

Risico's nemen

Risico's zijn geen natuurlijk gegeven; die zijn sociaal geconstrueerd, stelt Wiebe Bijker. Wat we als maatschappij belangrijk vinden en hoe we alles afwegen, bepaalt of we iets een groot of klein risico vinden. Alle maatschappelijke uitdagingen zijn met risico's doordrenkt. Toch gaan politici

het debat met de samenleving hierover niet of nauwelijks aan, zegt oud-politicus Jacques Wallage. Terwijl dat bij uitstek hun taak zou moeten zijn.

Volgens Sabine Roeser is het aan diezelfde politici en bestuurders om risico's steeds in perspectief te plaatsen. Waarom ondernemen we een bepaalde activiteit? Wat zijn nut en noodzaak? Voorkom dat de focus op het risico komt te liggen, en niet op het doel van een maatregel, aldus de filosoof. Psycholoog Charles Vlek beaamt dat. En hij voegt daar – als enige – een fundamentele vraag aan toe: mag een overheid eigenlijk überhaupt burgers wel onvrijwillig aan extra omgevingsrisico's blootstellen?

Sowieso zou bij nieuwe, nog onzekere risico's het voorzorgsprincipe moeten gelden, vindt de meerderheid. Maar dan niet de harde, strikte variant – die kan technologische ontwikkeling namelijk ernstig hinderen. Wim Derksen zegt: "Gebruik het principe niet als excuus om helemaal niets te doen." Sabine Roeser pleit voor het inbouwen van *stopping rules*. Mocht gaandeweg blijken dat een risico toch te groot is, dan kun je nog terug. Monitor dus goed na de introductie.

Josee van Eijndhoven en Ben Ale verwijzen in dat verband naar nanotechnologie. De risico's daarvan leken keurig in kaart gebracht, maar inmiddels zitten de deeltjes op heel andere plekken dan voorzien, zoals shampoos en crèmes. Volgens Ale neemt de overheid met 'nano' een gok. Op zich kan dat te billijk zijn, maar dan moet diezelfde overheid niet zeggen dat het voorzorgsprincipe wordt gehanteerd. Dat wordt het namelijk niet.

Bijker pleit voor differentiatie. Kijk steeds wat de beste, meest kosteneffectieve oplossing is per groep of gebied. Ook Van Eijndhoven dringt aan op maatwerk. Kijk bijvoorbeeld wat op een specifieke plek door burgers wel en niet wordt geaccepteerd. Omwonenden van veel bootactiviteiten hebben misschien wel helemaal geen hinder van dat geluid.

Een risicoloze samenleving bestaat niet, daarover zijn de zeven het eens. 'Rode draden' zou ten onrechte de indruk kunnen geven dat alle risico's voorkomen kunnen worden, aldus Wallage. Waak daarvoor. Vind de balans tussen eigen verantwoordelijkheid en de acceptatie van een zeker risico dat nu eenmaal bij het leven hoort.

In een hoogtechnologische maatschappij moet je je realiseren dat technologie niet gegarandeerd veilig is, merkt Roeser op: "Aan de ene kant willen we kritische, mondige burgers, maar aan de andere kant ook burgers die verantwoordelijkheid nemen en inzien dat als we het huidige welvaartsniveau willen behouden, we ook concessies zullen moeten doen."

Vlek voegt eraan toe: "Met dit beleidskader kan de overheid zeggen: als de veiligheid omhoog moet, dan moet er iets anders omlaag. Je kunt een euro maar één keer uitgeven. Hij denkt dat het nuttig zou zijn om die afwegingen en keuzes in het externe risico- en veiligheidsbeleid zichtbaarder en begrijpelijker te maken voor het grote publiek.

Beleid maken

Risico- en veiligheidsbeleid begint met het zo objectief mogelijk vaststellen van de feiten.

Voorkom dat daar onenigheid over ontstaat, zegt een aantal geïnterviewden. Zorg dat je het erover eens bent dat twee plus twee vier is. Maar realiseer je tegelijkertijd dat feiten vaak niet de drijvende kracht achter beslissingen zijn. Voor burgers zijn getallen zelden 'de werkelijkheid'. Dat zijn volgens Ale vooral de beelden en percepties die zij hebben. Maar bestuurders doen die vaak juist af als niet de werkelijkheid.

Ook Vlek zegt dat het onderscheid tussen feitelijke en gepercipieerde risico's zeer relatief is. Van Eijndhoven is het meest uitgesproken op dit punt: als mensen massaal tégen zijn, is dat op zich al een reden om een activiteit niet te doen.

Maak sowieso onderscheid tussen harde, wetenschappelijke kennis en zachtere kennis, niet alleen van burgers maar van allerlei bronnen, betoogt Bijker. Er zijn altijd onzekerheden. Die moet je op tafel durven leggen. Iedereen begrijpt dat als het over risico's gaat, niet alles met wiskundige precisie op voorhand in te schatten is.

Dat de overheid onvoldoende rekening houdt met emoties en ethische afwegingen – en de belangen van burgers in het algemeen – verklaart volgens Roeser de brede vertrouwenskloof tussen overheid en burgers. Ale ziet dat ook. Volgens hem voelen steeds meer groepen zich niet betrokken, niet serieus genomen en pikken ze dat niet meer. “Dan vliegt er een steen door de ruit bij een asielzoekerscentrum. Komen er windmolens, dan is dát de steen des aanstoots.”

Ontwikkel de aanpak van maatschappelijke vraagstukken zó dat er draagvlak voor is in de samenleving. Bestuurders moeten daarvoor veel meer dan nu de verticale wereld met de horizontale verbinden, zoals Wallage het noemt. Oftewel de wereld van het bestuur aan die van burgers koppelen. Sterker nog, zegt de oud-politicus: het leggen van die verbinding is een belangrijk deel van het bestuurswerk.

En ambtenaren? Die hebben grote moeite met de niet-rationele praktijk, ziet Derksen. Zij willen ordening, beleid maken volgens het boekje. Binnen departementen wordt volgens hem ook te veel vanuit één denkraam gedacht, namelijk dat iedereen het met elkaar eens is. Dat is niet zo. Het gebrek aan voeling met wat de gemiddelde Nederlander vindt, wreekt zich bij het maken van beleid. Politieke afwegingen laten zich niet in een driehoekjes-schema persen. Derksen heeft het over politieke rationaliteit versus de inhoudelijke rationaliteit die beleidsambtenaren voorstaan.

Transparant zijn

Een transparant politiek besluitvormingsproces is het eerste uitgangspunt in 'Rode draden'. De meeste experts juichen dat toe. Maar, zegt Bijker, dat betekent niet dat alle informatie openbaar moet zijn. Wees transparant over wie bij de afweging van risico's betrokken zijn, maar maak niet de discussies openbaar die nodig waren om tot een advies te komen. Dat komt de kwaliteit niet ten goede.

Speel volledig open kaart en betrek mensen erbij, aldus Ale. Misschien zijn ze dan tegen, maar doe je dat niet, en ze komen achter je plannen, dan zijn ze alsnog tegen én vertrouwen je ook niet meer. Ale verwijt bestuurders transparantie nu vooral met de mond te belijden; in de praktijk is er weinig sprake van.

Vlek is argwanend ten aanzien van de 'bestuurlijke afwegingen' die 'Rode draden' introduceert. Gebeurt dat gewetensvol, of uit de losse pols op een achternamiddag, zo vraagt hij zich af. Wordt wetenschappelijke soliditeit niet ondergeschikt gemaakt aan politieke opportuniteit?

Dat zou best eens kunnen, denkt Derksen. Dat is immers het wezen van politiek. Als puntje bij paaltje komt zijn besluitvormingsprocessen niet transparant. Als je óóit iets wilt bereiken in de politiek, moet je juist niet transparant zijn. Dat is de kern van politiek. Je kunt dus wel schrijven dat het politieke besluitvormingsproces transparant moet zijn, maar dat is het in de kern niet.

Burgerparticipatie

Wees niet alleen transparant, maar betrek de burger ook in een vroegtijdig stadium, zo staat in de nota. Maar volgens Derksen *wil* de burger helemaal niet overal bij worden betrokken. Zéker niet als het over risico's en veiligheid gaat. Bijker is genuanceerder. Volgens hem hóéven burgers zich niet overal mee bezig te houden. Dat is nu juist de winst van een goed functionerende democratie.

Volgens Roeser betekent erbij betrekken nog niet dat een proces daarmee democratisch is. Dat is het alleen als burgers écht inspraak hebben. Met andere woorden: wanneer een bestuurder accepteert dat de uitkomst van het proces heel anders kan zijn dan hij zelf aanvankelijk in het hoofd had. Is dat niet het geval, dan is er sprake van pseudoparticipatie. Dat is nog erger dan mensen er niet bij betrekken, vinden Roeser en Bijker.

Overigens waarderen burgers procedurele rechtvaardigheid hoger dan substantiële rechtvaardigheid, vult Roeser aan. Als het proces als rechtvaardig wordt ervaren, accepteren ze ook voor henzelf suboptimale uitkomsten. Zorg dus dat het besluitvormingsproces goed is georganiseerd en burgers vertrouwen daarin hebben, aldus Bijker.

Neem burgers altijd serieus, óók als er wetenschappelijk gezien misschien geen aanleiding is voor hun zorgen, vindt Van Eijndhoven. Ga ook als instantie zelf actief op zoek naar een representatieve afspiegeling van de bevolking. Nu komen in het algemeen vaak vooral oudere, hoogopgeleide, 'witte' burgers naar inspraak- en informatieavonden.

Zorg er tegelijkertijd ook voor dat mensen die participeren hun verantwoordelijkheid nemen en niet alleen het eigen belang nastreven. Dat punt maken meerdere geïnterviewden. Betrokkenheid van burgers is een tweerichtingproces. Roeser: "We willen kritische, mondige burgers, maar ook burgers die verantwoordelijkheid nemen en inzien dat als we het huidige welvaartsniveau willen behouden, we ook concessies zullen moeten doen." Vlek maakt dat punt ook. Let dus goed op de validiteit van ieders deelname aan het debat.

Ook het moment waarop burgers worden betrokken, luistert nauw: is het te vroeg, dan weet niemand nog waarover het gaat. Leg in dat geval eerst goed uit wat er precies speelt en welke afwegingen gemaakt moeten worden. Is het te laat dan zijn veel besluiten impliciet of expliciet al genomen, stelt Bijker.

Soms hebben burgers kennis die experts niet of in mindere mate bezitten. Die kennis is waardevol, dus gebruik die, zeggen de experts. Scheid wel kaf van koren, merkt Roeser op. Kennis en ervaring hebben op het gebied van Q-koorts is iets anders dan het claimen van kennis op het gebied van de gezondheidseffecten van hoogspanningsmasten.

Zowel Wallage als Derksen als Van Eijndhoven noemt Ruimte voor de Rivier als goed voorbeeld. Weliswaar was daarbij het vertrekpunt een strak kader dat Rijkswaterstaat stelde over de afvoercapaciteit van water, maar vervolgens is er ruimte gegeven om lokaal tot maatwerkoplossingen te komen. "Er is nog wel discussie, maar alle betrokkenen weten elkaar te vinden en alles gaat in goede harmonie met de mensen om wie het gaat", aldus Van Eijndhoven. Leer daarvan.

Wallage heeft wel een verklaring waarom juist het 'hardste' departement goed omgaat met de spanning in de samenleving. Ook IenM is met een klap tegen de dikke glazen wand tussen henzelf en de burger geknald. Binnen de ingenieurscultuur van het departement is rationeel gekeken hoe ze door die wand heen konden komen. Door burgers erbij te betrekken? Prima, doen we dat. Andere departementen zouden daaraan een voorbeeld kunnen nemen.

Maatschappelijke kosten en baten

De geïnterviewden zijn kritisch over maatschappelijke kosten-batenanalyses (mkba). Enige argwaan is volgens Vlek op z'n plaats. Emoties en ethiek kun je onmogelijk in euro's vertalen, zegt filosoof Roeser. Het is een illusie om te denken dat je alles in geld kunt uitdrukken, aldus Derksen en Ale. Bedrijven die maatschappelijke kosten-batenanalyses maken, zijn te zeer van hun getallen overtuigd, vindt Van Eijndhoven. Maar die zijn niet 'de waarheid'.

Derksen ziet dat voor 'politieke' projecten – projecten die een bestuurder graag wil – helemaal geen mkba wordt gedaan; die gaan hoe dan ook door. Meerdere experts vinden dat het moet gaan om de afweging die het bestuur maakt op basis van een mkba, niet om het getal dat eruit komt.

Een ander nadelig effect is dat minderheden bij een mkba onevenredig zwaar kunnen worden getroffen, stelt Roeser. Dat effect zie je namelijk niet in zo'n analyse. Ale maakt datzelfde punt: beleid moet erop gericht zijn om juist voor minderheden op te komen, niet alleen voor de meerderheid.

Bijker pleit ervoor om ook de minder helder te definiëren baten in mkba's op te nemen. Zo zou de leveringszekerheid van energie, die kerncentrales bieden, als baat in de discussie over kernenergie niet mogen ontbreken.

Verantwoordelijkheden

In lijn met 'Rode draden' is Wallage ervoor de verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers expliciet te maken. Dat is belangrijk in een tijd waarin de basis 'de dader heeft het gedaan' is vervangen door 'de overheid heeft niet goed opgelet'. Formuleer het niet vaag – zoals 'ieder moet z'n verantwoordelijkheid nemen' – maar heel concreet: dit is onze verantwoordelijkheid als overheid, en dit is die van u als burger.

Ale gaat een stap verder: leg alle verantwoordelijkheden gewoon vast bij wet en zorg dat partijen erop aangesproken worden. Zoals dat met autorijden is gedaan: als je een fietser aanrijdt, ook al is het niet jouw schuld, ben je verantwoordelijk. Dat kun je bij chemische fabrieken ook doen, zegt hij. Als die ontploft, moet de eigenaar betalen. En niet na jaren getouwtrek, maar meteen.

Volgens Roeser heeft de overheid ook een verantwoordelijkheid, samen met het bedrijfsleven en andere initiatiefnemers van activiteiten, als het gaat om het organiseren van draagvlak en participatie. Nu wordt dat te vaak aan de markt overgelaten. Het is volgens haar cruciaal dat de overheid het goede voorbeeld geeft.

Derksen spiegelt wat verantwoordelijkheden betreft de theorie aan de praktijk. Hij betwijfelt of de politiek ze ooit volledig expliciet zal maken. Zo transparant zal de politiek volgens hem nooit worden.

En hoe nu verder

'Rode draden' staat vol mooie woorden en ambities. Daarvoor is alom waardering. Nu is het zaak om die in praktijk te brengen. Werk het uit voor een aantal cases, vinden de meeste geïnterviewden. Vertaal het afwegingskader in een lesprogramma op scholen in het kader van burgerschapsvorming, zegt Roeser.

Laat het op allerlei niveaus doorsijpelen binnen de overheid, aldus Bijker. Zodra zich een nieuw, geschikt onderwerp aandient, moeten er onmiddellijk bellen gaan rinkelen. Dan moet iedereen zich de principes herinneren én die in praktijk brengen. Hij zou graag zien dat het afwegingskader naar institutionele oplossingen, inclusief wetgeving, wordt vertaald.

Interdepartementaal overleg zal op gang moeten komen, vooral om de huidige verkokering tegen te gaan.

Ook Van Eijndhoven wijst op het belang van het slechten van de muren tussen en binnen departementen: "Realiseer je dat alle schotten die er nu staan, niet bij toverslag verdwijnen. De deuren bij ministeries zitten soms potdicht en gaan niet 'zomaar' open." Leer van goede voorbeelden, is haar dringende oproep.

Zorg dat *safe by design* geen vrijbrief is om meer risico te nemen, zegt Bijker. Volgens Ale is het zeker geen nieuwe gedachte. In de chemie is al een flinke slag gemaakt. Fout gaat het nog vooral in de omgang met technologie. De mens kun je maar beperkt uitsluiten.

Ale heeft er weinig fiducia in dat 'Rode draden' in de praktijk veel zal veranderen. Hij baseert dat op de omgang met enkele dossiers sinds de introductie van het kader. Ook waarschuwt hij voor het effect van een overheid die het een zegt, maar het ander doet. Dat draagt niet bij aan de zo gewenste openheid en transparantie zoals geschetst.

Volgens Derksen is de nota met de beste bedoelingen gemaakt, maar gaat hij voorbij aan het wezen van politiek en zal daarom uiteindelijk niet tot verandering leiden. Interessanter dan een integraal afwegingskader zou het volgens Derksen zijn om deskundigen scenario's te laten maken. Wat, beste overheid, gaat u doen als dit of dat gebeurt? Scenario's sporen je aan tot een andere manier van denken. Dat zou de overheid meer moeten doen.

Ale ziet in 'Rode draden' een poging om afstand te nemen van de risiconormen die vanaf de jaren tachtig zijn ingevoerd, om zo meer ruimte te geven aan het bedrijfsleven. Gebruik de nota niet als excuus om het milieubeleid van de afgelopen decennia af te breken, is zijn oproep. Ook Vlek is er bang voor. Hij ziet normstelling als praktisch en waardevol. Gooi dat kind niet met het badwater weg.

Het laatste woord is aan Bijker: "Eigenlijk is 'risico' als begrip te smal. Het zou beter zijn om te praten over 'kwetsbaarheid'. Zo'n bredere term vangt veel meer aspecten. Bij kwetsbaarheid begrijpt iedereen ook dat je dat tot op zekere hoogte zult moeten accepteren; een samenleving zal altijd kwetsbaar zijn. Kwetsbaarheid heeft dus ook positieve connotaties. Praten vanuit het bijbehorende vocabulaire levert betere vragen op dan wanneer je alleen risicobegrippen hanteert."

Bijker: "De precieze recepten per dossier pak je niet zomaar even van de plank. Ga ermee aan de slag. Dat blijft altijd voor een deel experimenteren. Dat moeten we onszelf ook toestaan. En dat betekent dus ook dat er weleens wat mis zal gaan. Dat is nu eenmaal een onlosmakelijk deel van ons kwetsbare bestaan."

Van Eijndhoven: “Inventariseer éérrst, en maak pas daarna een afweging”

Ga niet te snel risico's wegen, maar inventariseér ze eerst grondig, zegt Josee van Eijndhoven. Oftewel: wat vinden mensen nu écht belangrijk? Wat zijn volgens hén de kosten en baten? Maak je vervolgens een afweging, hanteer dan niet overal dezelfde grenswaarden, maar pas maatwerk toe.

De Gezondheidsraad publiceerde in 1995 het rapport 'Niet alle risico's zijn gelijk'. Dat klopt. Sterker nog: alle risico's zijn *ongelijk*. Ook al is 'uitgerekend' dat ze gelijk zijn, dan betekent dat nog niet dat het ook zo is. Sowieso heeft het berekenen van risico's maar beperkt waarde. Je kunt op basis daarvan niet zeggen dat het dáár wel en hier niet veilig is. Uiteraard moet je grenzen trekken, maar tegelijkertijd moet je niet geloven dat die heel exact zijn. Uiteindelijk gaat het bij risico's vooral om 'wat & hoe' en minder om 'hoeveel'.

In de praktijk zie je dat vaak te snel een afweging wordt gemaakt, voordat goed is geïnventariseerd waarover mensen zich precies zorgen maken. Beleving, oftewel hoe mensen risico's ervaren, is essentieel. Als ze iets heel belangrijk vinden, moet je er goed naar kijken en erover met ze in gesprek gaan. En als mensen massaal tégen zijn, is dat op zich al een reden om een activiteit niet te doen. Met de kanttekening dat risico's uiteraard nooit volledig uit te sluiten zijn.

Ben je toe aan het maken van een afweging, maak die dan op basis van de lokale situatie. Kijk wat op die specifieke plek door omwonenden wel en niet geaccepteerd wordt. Omwonenden van veel bootactiviteiten hebben misschien wel helemaal geen last van dat geluid. Mensen die op een bepaalde manier verbonden zijn aan een activiteit, bijvoorbeeld omdat het hun werkgever is, ervaren overlast heel anders. Houd dus niet op voorhand strak vast aan grenswaarden.

Wees ook voorzichtig met het vertalen van kosten en baten in euro's. Bedrijven die maatschappelijke kosten-batenanalyses maken, zijn heilig van de juistheid van hun getallen overtuigd. Geluidsoverlast, een levensjaar, uitzicht, alles stoppen ze in die berekeningen. Maar die getallen zijn niet 'de waarheid'. Uiteindelijk moet het dus niet gaan om het getal dat uit zo'n analyse komt, maar om de afweging die je als bestuur maakt op basis van zo'n analyse.

Een goed voorbeeld is Dordrecht. Die gemeente keek bij haar overstromingsaanpak niet alleen naar het gevaar voor inwoners, maar ook naar het risico dat klassieke gebouwen onder water zouden komen te staan. Dát is wat de gemeente ook belangrijk vindt, en dus liet ze dat zwaar meewegen. Als ze een klassieke mkba zou hebben laten maken, is het maar de vraag wat het resultaat zou zijn geweest. Hoeveel zou er dan voor een rijtje oude gebouwen zijn gerekend?

Transparantie is bij dit soort processen een voorwaarde, op álle niveaus: Rijk, provincie en gemeente. Dat is niet makkelijk. Neem de nieuwe Omgevingswet. Die kent straks maar vier AMvB's. Alles wordt makkelijker en beter, is de boodschap. Maar hoe dik worden ze precies? Ook bedrijven moeten op risicogebied transparant zijn. Daarvoor is nu nog weinig aandacht. De VNCI zegt te streven naar transparantie, maar dat vraagt een forse cultuuromslag. En zo'n omslag gaat heel langzaam, weten we.

Neem burgers serieus, uiteraard, óók als er wetenschappelijk misschien geen aanleiding is voor hun zorgen. Het is dan ook goed dat het RIVM in gesprek is met mensen met angst voor hoogspanningsmasten. Zorg ook zelf dat iedereen betrokken wordt. Nu komen in het algemeen vaak vooral oudere, hoogopgeleide,

'witte' burgers naar inspraak- en informatieavonden. Als instantie moet je zelf actief op zoek naar een representatieve afspiegeling van de bevolking.

In principe zijn er steeds meer mogelijkheden, met name digitaal, om burgers te informeren. Maar informatie publiceren wil nog niet zeggen dat burgers daarmee goed geïnformeerd zijn. In Amerika moet informatie vooral *opvraagbaar* zijn. In Nederland was het uitgangspunt bij de Seveso-richtlijn: informatie moet voor burgers *begrijpelijk* zijn. De overheid heeft de taak om bewoners actief te informeren over wat er in hun leefomgeving op stapel staat. Nu zijn mensen vaak veel te laat op de hoogte.

In de nota wordt gepleit voor het voorzorgsprincipe bij nieuwe, nog onbekende risico's. Dat is een goed uitgangspunt. Maar dan wel de 'zachte' variant. De 'harde' betekent namelijk dat je helemaal geen risico meer neemt. Blijf hoe dan ook altijd alert. Kijk naar nanotechnologie. Dat leek keurig in kaart, maar nu zitten die nanodeeltjes ook in shampoos en crèmes. Oftewel: ze zijn op heel andere plekken terechtgekomen dan voorzien was.

Bij GMO's wordt altijd gesproken over risico's, maar daar gaat het eigenlijk niet over. Als het bedrijf Monsanto niet was begonnen met boeren te beconcurreren met iets wat potentieel slecht voor het milieu is, maar met bijvoorbeeld gele rijst, waarvoor brede steun is, dan was de discussie heel anders gelopen. Interessant is om te zien dat dezelfde techniek in een andere toepassing anders uitpakt. Als je als suikerpatiënt insuline spuit, is dat allang een GMO. Daar is geen enkele discussie over.

Gebruik inderdaad ook niet-traditionele expertkennis die in de samenleving aanwezig is. Boeren in Noord-Engeland wisten al voordat er gemeten was dat er na de Tsjernobyl-ramp iets goed mis was. Zij zagen dat hun schapen zich anders gedroegen. Dat zie je ook bij mensen die bijvoorbeeld aan zee wonen; die zien hun omgeving veranderen. Die kennis is heel waardevol en zou meer aangesproken mogen worden.

In 'Rode draden' is nog weinig aandacht voor ketenverantwoordelijkheid. Met name grote bedrijven nemen dat nog onvoldoende serieus. Die schakelen vaak kleine onderaannemers in om het – soms letterlijk – vuile werk op te knappen. Binnenvaartschepen die in Duitsland niet mochten ontgassen, deden dat in Nederland. Ketenaansprakelijkheid betekent dat bedrijven die deze schepen inhuren, ook dáárvan verantwoordelijk zijn. Oftewel dat het vervoer veilig en milieuvriendelijker gebeurt.

In het algemeen zie je gelukkig dat er meer openheid komt over verantwoordelijkheid voor veiligheid. Het gaat langzaam, maar het kantelt. Toch zou het nog wel meer afgedwongen mogen worden. Zo zou er meer expliciete aandacht voor kunnen zijn in de nieuwe versie van wat de code-Tabaksblad was. Die Corporate Governance Code wordt momenteel herzien. Als het in dat soort stukken over risico's gaat, gaat het bijna altijd alleen over financiële risico's. Maar waarom niet ook over *fysieke* risico's?

Veiligheid en innovatie die elkaar versterken, is natuurlijk prima. Oftewel nieuwe technieken niet alleen zien als risico, maar vooral als kans. Het zou goed zijn als er steeds wordt gekeken welke innovatiekansen er zijn. Juist bij duurzaamheid is het punt: hoe creëer je die? Kennis delen is daarvoor onontbeerlijk. Maar mag dat wel? Is dat geen onterechte samenwerking? De overheid moet dus ook kijken of het niet nodig is om voor nieuwe samenwerkingsverbanden meer ruimte in wet- en regelgeving te scheppen.

Voorkomen van ongelukken is één kant, maar er moet ook genoeg aandacht zijn voor wat er na een ongeluk gebeurt. Bij de Moerdijk-brand zijn weliswaar geen slachtoffers gevallen, maar was er wel veel verontreiniging. Kijk dus ook goed hoe je de gevolgen kunt indammen. Steeds meer bussen rijden op gas. In Wassenaar is dat al eens misgegaan, met grote steekvlammen tot gevolg. Weet de brandweer wel genoeg van lng? Rijden op gas heeft veel voordelen, maar beperk ook de gevolgen als het misgaat.

Ook zou het goed zijn als er meer aandacht komt voor 'water' als positief voorbeeld. In de jaren vijftig was het adagium dijken, dijken en nog eens dijken. Ruimte voor de Rivier laat zien hoe het anders kan. Er is nog wel discussie, maar alle betrokkenen weten elkaar goed te vinden, zoals nu ook bij de aanpak van de Afsluitdijk. En we doen meer aan adaptatie, bijvoorbeeld door in dunbevolkt gebied woningen op terpen te bouwen. En dat alles in goede harmonie met de mensen om wie het gaat. Van die omslag kunnen we veel leren.

Leer überhaupt van ervaringen van anderen. Als ergens een Omgevingsvisie is opgesteld, kijk dan hoe dat proces is gegaan, wat er goed ging en wat beter kan. Wie waren erbij betrokken, hoe ging het debat en wat heeft het opgeleverd? Het gaat niet om evalueren, maar om leren. Realiseer je ten slotte dat alle schotten die nu nog staan tussen hoe we het vroeger deden, en hoe het zou moeten, niet als bij toverslag verdwijnen. Binnen ministeries zitten deuren soms potdicht. Die gaan niet 'zomaar'

Wallage: “Verbind de verticale met de horizontale wereld”

De zwakste schakels in risico- en veiligheidsbeleid zijn niet de instrumenten, maar de bestuurders die ze gebruiken. Volgens Jacques Wallage verzuimen zij vooral om de wereld van het bestuur te verbinden met die van de burger: “Het openbaar bestuur moet leren dat een belangrijk deel van het werk vooral bestaat uit het leggen van die verbinding, niet alleen uit het nemen van besluiten.”

Voor zover je risico's in kaart kunt brengen en kunt elimineren, moet je dat doen – uiteraard. In die zin is 'Rode draden' een prima hulpmiddel. Toch geeft het ook de indruk dat risico's beheersbaar zijn, en dat is niet zo. 'Een ongeluk zit in een klein hoekje' is zo'n cliché omdat het waar is. De zwakste schakels zijn niet dit soort instrumenten, maar de gebruikers ervan. Het handelen van bestuurders, wethouders, gedeputeerden en ministers is allesbepalend.

Aan alle grote maatschappelijke onderwerpen kleven risico's. Politici voeren daarover zelden een open debat met de bevolking – in de trant van: dit is het probleem, dit zou een oplossing kunnen zijn, daar zitten deze voor- en nadelen aan en dat gaan we de komende periode samen fatsoenlijk doorakkeren. Neem het debat over euthanasie bij niet-terminale ouderen. Dat vindt wel in de praatprogramma's plaats, maar ik hoor de minister van Volksgezondheid er niet of nauwelijks over.

Bestuurders denken nog te vaak dat ze in hun werkkamer wel even de knopen kunnen doorhakken. Dat ze 'het wel even regelen'. Die tijd is allang voorbij. Wat je kunt regelen, wordt in hoge mate bepaald door de publieke ruimte. De vraag moet daarom niet zijn: doen wij in het ministerie of het stadhuis verstandige dingen, maar: hoe krijgen we in de publieke ruimte de mogelijkheid om die verstandige dingen te doen. Die ruimte krijg je niet cadeau, die moet je verdienen.

Dat verdienen doe je om te beginnen door burgers er in een vroeg stadium bij te betrekken, en dus niet pas als de beslissing al is genomen en een 'dialoog' er dus alleen nog voor de vorm is. Doe zoals de Commissie Elverding al in 2008 adviseerde: begin breed en open, betrek iedereen er serieus bij, neem daarna een besluit en ga dat uitvoeren – de charme van de eenvoud. Toch gedragen de meeste bestuurders zich daar nog altijd onvoldoende naar.

Regeren is verworden tot reageren op wat er in de publieke ruimte gebeurt. Vroeger las je in de krant wat er in de politiek gebeurde, nu is wat in de krant staat politiek geworden. De distantie en rust die voor goed bestuur nodig zijn, staan onder druk. En dus neemt de behoefte aan kwalitatief hoogstaande bestuurders toe. In principe moet iedereen het kunnen. Maar niet iedereen kan het. Daarom moet je zorgen dat er goede adviseurs omheen staan.

We leven in een tijd van populistisch gif in het openbaar bestuur. Naarmate verantwoordelijke mensen dat laten lopen, wordt het erger. Ik neem politieke leiders van nu kwalijk dat ze daar niet tegen optreden. Of pas optreden als ze electoraal in gevaar komen, maar dan is het te laat. Positieve voorbeelden laten zien dat dit 'anti-gif' wel degelijk goed werkt. Neem bijvoorbeeld de uitstekende aanpak van de Amsterdamse burgemeester Van der Laan in diverse dossiers, zoals de Amsterdamse zedenzaak.

Politiek wordt te vaak verengd tot meerderheden halen bij de verkiezingen en dan vier jaar lang het regeerakkoord uitvoeren. Dat is een model dat in een ontwikkeld land als het onze niet meer werkt. Als je je vastlegt in een regeerakkoord, kun je niet meer open het gesprek met de samenleving aangaan. De huidige

populistische revolte is het antwoord daarop. Overigens is het gebrek aan Kamermeerderheden in dat kader een voordeel: het dwingt om in gesprek te gaan en compromissen te sluiten.

Overigens is het een misverstand dat de uitvoering van het regeerakkoord de primaire taak van een departement is. Veel meer is dat de aanpak van grote maatschappelijke vraagstukken en beleid zó ontwikkelen dat er draagvlak voor is in de samenleving. Uiteindelijk gaat het bij besturen om het verbinden van de verticale wereld, die van het bestuur, met de horizontale van burgers. Soms zal die verbinding tot vertraging leiden, maar vaak ook niet. Op het moment dat je draagvlak hebt georganiseerd, helpt dat enorm.

IenM is een goed voorbeeld. Het 'hardste' departement begrijpt die spanning als beste. Komt waarschijnlijk door de klap waarmee ook zij tegen de dikke glazen wand tussen henzelf en de burger zijn geknald. Binnen een 'ingenieurs-cultuur' is dan de eerste reactie: hoe komen we door die wand? Als dat kan door burgers erbij te betrekken, dan doen we dat. Departementen als Onderwijs en VWS hebben dat veel minder. Ook Economische Zaken zou nog veel van IenM kunnen leren.

Neem Ruimte voor de Rivier. Na een aantal overstromingen is gezegd: nu is het klaar, we gaan maatregelen nemen. Op hoofdlijnen was duidelijk wat nodig was, maar lokale oplossingen zijn samen met de mensen ter plaatse ontwikkeld. Met die aanpak hadden ze kunnen vastlopen. Dat is niet gebeurd omdat Rijkswaterstaat oprecht in gesprek is gegaan. Het kan dus wél. Als je erin slaagt om het gevoel van urgentie vast te houden, dan kan er een heleboel in dit land.

Hoe goed je je risico- en veiligheidsbeleid ook op orde hebt, er zullen altijd crises zijn. Juist dan zie je hoe groot de hongerigheid is – in de media, de gemeenteraad of het parlement. In reactie tendeeft de bestuurscultuur dan ook al snel naar een *quick fix*, naar de korte klap. Maar je moet vooral eerst rustig ademen en je niet laten dwingen om meteen iets te vinden. De mededeling moet zijn: ik vind nog helemaal niets, ik wil het eerst goed uitzoeken.

De kunst is om het publiek een beetje op te voeden: wat is er gebeurd, wat leren we hiervan? Hoe systematischer je dat doet, hoe beter het helpt. Toon empathie en wees oprecht betrokken. Focus niet meteen op de schuldvraag. En duik vooral niet in de doodlopende steeg 'ik zal zorgen dat dit nooit meer gebeurt'. Bestuurders denken ten onrechte dat het publiek van dat soort stoerheid houdt. De burger waardeert het juist als een burgemeester zegt: "Ik wil eerst eens weten wat er is gebeurd."

Neem na een crisis ook geen maatregelen die het probleem niet oplossen, maar alleen 'een signaal' geven. De enige toetssteen moet zijn: helpt het? Na de vuurwerkramp in Enschede stelde het ministerie zwaardere eisen aan de opslag bij verkooppunten. Dat was onlogisch. De ramp was gebeurd bij de fabriek. Toch vond de minister dat hij 'iets' moest doen. Maar daarmee nam het risico toe dat bonafide vuurwerkverkopers zouden stoppen en illegale verkoop – zonder enig toezicht – zou toenemen.

De basis 'de dader heeft het gedaan' is allang vervangen door 'de overheid heeft niet goed opgelet'. Naarmate je meer risico's in kaart brengt en bestrijdt, word je aan het laatste beetje risico opgeknoot. Zodra de GGD op feesten drugs test om slechte pillen te onderscheppen, kun je zeggen: iedere slechte pil van straat af is een potentieel slachtoffer minder. Maar alle slechte pillen opsporen is onmogelijk. En valt er dan onverhoopt tóch een slachtoffer, dan heeft plotseling de GGD het gedaan.

Heb als bestuur ook de moed om te zeggen: dit kan ons nóg een keer gebeuren. We moeten leren om de balans te vinden tussen eigen verantwoordelijkheid en het accepteren van een zeker risico dat nu eenmaal bij het leven hoort. Maak ook verantwoordelijkheden expliciet. Dus niet in vage bewoordingen als 'mensen moeten meer eigen verantwoordelijkheid nemen', maar 'dit is onze verantwoordelijkheid als overheid, en dit is die van u'. Leer mensen dat overheid en bedrijfsleven niet elk risico kunnen uitsluiten.

Eigenlijk moet een deel van de bestuursstijl van de jaren zestig terug: samen met de mensen optrekken, luisteren, overleggen, richting geven en keuzes maken. Terug naar de situatie waarin het bestuur beseft dat ze eerst mandaat moeten hebben voordat ze met oplossingen mógen komen.

Derksen: “Het lijkt wel of de politiek is vergeten”

Tussen de ambtelijke wereld en die van de politiek zit een groot gat. Dat zie je in een nota als ‘Rode draden’, zegt Wim Derksen. Een keurig, rationeel en integraal afwegingskader dat volledig voorbijgaat aan de kern van politiek bedrijven en beleid maken.

Op zich is ‘Rode draden’ een prima nota. Met de inhoud kun je het moeilijk oneens zijn. Dat kun je zelden met dit soort nota’s. Maar het is allemaal zo weinig politiek rationeel. Het lijkt wel of de politiek is vergeten. Neem het uitgangspunt ‘zorg voor een transparant politiek besluitvormingsproces’. Als je óóit iets wilt bereiken, moet je juist niet transparant zijn. Dat is de kern van politiek. Politiek is onderhandelen omdat je het met elkaar fundamenteel oneens bent. Vervolgens sluit je compromissen en die zijn dús vaag en dubbel. Kijk naar de Urgenda-rechtszaak. De staat gaat tegen de uitspraak in beroep, maar belooft tegelijkertijd dat de uitspraak wordt gevolgd. Dat is politiek in uitvoering.

Departementen doen vaak alsof iedereen het eens is. Over risico's en veiligheid, milieu en klimaat. Dat is een grote misvatting. ‘Iedereen wil veiligheid.’ Nee, niet iedereen wil veiligheid. Ja, zolang het vaag blijft, maar niet zodra er keuzes gemaakt moeten worden. Zo wilde IenM gemeenten helpen bij hun strijd tegen fijnstof, want ‘iedereen’ is tegen fijnstof. Of ze dan niet gewoon de norm konden aanscherpen? Daar bleek geen politieke meerderheid voor. Níét iedereen was dus tegen. Hoe dat komt? Binnen departementen werken vooral beschaafde, betrokken mensen die denken dat iedereen hetzelfde denkt. Er is weinig voeling met wat de gemiddelde Nederlander vindt. Dat is dé grote beperking van hun denkkader.

‘Weeg de mogelijke stapeling van risico’s’, staat in de nota. Verstandig. Maar ons vermogen om veel verschillende aspecten af te wegen, is zeer beperkt. De mens heeft überhaupt maar een beperkt vermogen tot rationaliteit. Zo verstandig als het dus klinkt, zo vaag of zelfs onuitvoerbaar is het in de praktijk. Met die praktijk hebben beleidsambtenaren het vaak moeilijk. Zij willen ordening: van A via B naar C. Beleid maken volgens het boekje. Maar zo komt beleid helemaal niet tot stand. Beleid is rommelig, onordelijk en onverwachts, omdat politieke afwegingen zich niet in een driehoekjes-schema laten persen. Goede politici en ambtenaren weten dat. Die weten precies wanneer ze hun slag moeten slaan.

Bij zo’n *policy window* is er plots een momentum, worden er besluiten met vérstrekkende gevolgen genomen. Bij het Lenteakkoord gingen in twee dagen tijd de hypotheekrente-af trek en de pensioenleeftijd op de schop. Totaal niet ‘volgens het boekje’. Of de opvang van asielzoekers. Dat zouden we in goed overleg met gemeenten en burgers doen. Maar plots was de nood aan de man en deden we het zonder. Dan treedt de overheid handelend op. Ook dat is beleid maken. In ‘Rode draden’ staat: ‘maak de verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burger expliciet bij besluiten’. Klinkt goed, maar dat gaan we dus nooit doen. Zo transparant zal de politiek nooit zijn.

De energietransitie is toch bij uitstek een verantwoordelijkheid van het Rijk. Zelf krijgen bedrijfsleven en burgers dat niet voor elkaar. Maar wat zie je: diezelfde Rijksoverheid legt het voor een deel weer bij de burgers terug, onder het mom van participatie en dialoog – een energiedialoog. Of burgers misschien nog goede ideeën hebben voor de energievoorziening na 2023? Dat lijkt het toppunt van democratie, maar moet vooral verhullen dat VVD en PvdA het niet eens zijn. Als burgers buiten zo’n georganiseerde dialoog willen participeren, op hún manier, bijvoorbeeld door zich fel tegen asielzoekerscentra te verzetten, vinden we dat maar zozo. Dan gebeurt het namelijk weer niet ‘ordelijk’.

Overigens is het een misvatting dat de burger overal bij betrokken wil worden. Zeker op risicogebied is die behoefte er niet of nauwelijks. In de jaren zeventig lag het aantal verkeersdoden op meer dan 3000 per jaar.

De afgelopen decennia is dat aantal sterk gereduceerd. Dat kwam niet door een roep van 'de burger', maar door de politiek die zei: tot hier en niet verder. Dat burgers zich niet zo druk maken over risico's, zie je ook bij de verhoging van de maximumsnelheid. Dat vindt een ruime meerderheid prima, terwijl het uit veiligheids- en milieuoogpunt geen stap voorwaarts is. Ook dat besluit was een typisch politiek besluit dat niet tot stand is gekomen door een 'rationele, integrale afweging'.

Zie daar de paradox: aan de ene kant treedt de overheid soms kordaat op, hakt politiek resoluut knopen door, aan de andere kant zegt ze dat burgers meer moeten participeren en kruipt ze vervolgens ook regelmatig bij ze op schoot om te vragen naar hun emoties, risicoperceptie en ethische overwegingen. Misschien is Ruimte voor de Rivier wel een mooie combinatie. Het Rijk gaf heel strakke kaders ten aanzien van de functionaliteit, oftewel de afvoercapaciteit van water. Rijkswaterstaat ging vervolgens op pad om binnen die kaders met burgers en lokale overheden tot concrete oplossingen te komen. Tot ieders tevredenheid, hoewel de kosten er uiteindelijk door zijn verdubbeld.

'Kosten' is een trouwens een relatief begrip. De inmiddels populaire maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) draait primair om betalingsbereidheid. Zo is een mkba gemaakt voor de aanleg van een randmeer tussen de Noordoostpolder en Overijssel. De uitkomst was negatief. Niet doen, luidde dus het eindoordeel. Maar dat was vooral omdat men van het bestaande bestemmingsplan uitging, dat geen recreatiewoningen toestond. Zou je dat randmeer aanleggen, dan zou het bestemmingsplan ook opnieuw bekeken moeten worden. En zou je vervolgens wel recreatiewoningen toestaan, dan was de mkba positief. Die afweging hebben de onderzoekers nooit gemaakt. Konden ze ook niet, want dat is een politieke keuze.

Wat is natuur waard? Daarvoor kun je bij een mkba naar de prijs van huizen bij natuur kijken. Zijn die duurder dan vergelijkbare huizen zonder natuur? Een beetje, maar niet veel. Dan zou in een mkba natuur dus weinig of niets waard zijn. Maar dat is het natuurlijk wel. Op zo'n moment is het aan de politiek om te zeggen: groen en natuur zijn wél veel waard, omdat het allerlei positieve effecten heeft die mensen bij de aanschaf van een huis blijkaar onvoldoende waarderen. Overigens worden alle baten die na dertig jaar optreden in een mkba niet meegerekend. Die zitten niet in de berekeningssystematiek. Dus wat is zo'n analyse überhaupt waard?

In plaats van de focus op het getal, zou het goed zijn als topambtenaren en politici samen met mkba-onderzoekers over projecten gaan stoeien, primair om hun eigen argumenten te scherpen. Maar zo gaat het niet. Het is vooral een spel van onderzoekers. Daar komt een bedrag uit en als dat negatief is, gaat het niet door. Althans, als dat niet botst met de politieke besluitvorming. Toen er op het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) moest worden bezuinigd, werden alle projecten in drie categorieën verdeeld: robuuste projecten, gewenste projecten en projecten waarvoor een mkba zou worden gemaakt. 'Robuust' waren projecten die de minister per se wilde. Die gingen sowieso door.

Interessanter dan een rationeel, integraal afwegingskader zou zijn om deskundigen scenario's te laten maken. Wat, beste overheid, gaat u doen als dit of dat gebeurt? Mooi voorbeeld is de Stormvloedkering Hollandse IJssel. Rotterdam wilde in een polder een aantal kilometer verderop huizen bouwen. Het effect van een dijkdoorbraak was beperkt. Maar als de dijk het zou begeven, en de Hollandse IJssel in de polder zou leeglopen, zou ook de stormvloedkering het begeven door gebrek aan tegendruk. Dat soort scenario's sporen je aan tot een andere manier van denken. Dat zou de overheid meer moeten doen. Op zich past het voorzorgsprincipe daar goed bij, als je het maar niet gebruikt als excuus om helemaal niets te doen.

'Rode draden' is met de beste bedoelingen gemaakt, maar is uiteindelijk toch meer een nota voor de bühne dan een die daadwerkelijk tot verandering zal leiden. Het is geen afspiegeling van de enorme gedifferentieerdheid die de praktijk van beleid maken kenmerkt, en gaat voorbij aan het wezen van politiek. Dat betekent niet dat het daarmee een onzinnige nota is. Zie het vooral als een klein stapje in een continu proces, een proces waarin je nooit op voorhand weet welk besluit er op welk moment zal vallen. Plots wordt

er een besluit genomen, dat voortbouwt op iets wat misschien al veel eerder rationeel en integraal is voorbereid. Dat is politiek.

Ale: “Als je het opschrijft, moet je het vervolgens ook wel gaan dóén”

Op zich een goede nota, noemt Ben Ale ‘Rode draden’. Met wat er staat, is weinig mis. Zijn grootste kritiekpunt: tussen die mooie woorden en de concrete daden gaapt een groot gat. “Veel van wat er staat, wordt door het ministerie zelf expliciet niet in praktijk gebracht.” Ale is vooral bang dat de nota als excuus zal worden gebruikt om het milieubeleid van de afgelopen decennia af te breken.

In z'n soort is 'Rode draden' een goede notitie, zowel wat intentie als inhoud betreft. Hier en daar zit een foutje, maar dat komt doordat de opstellers de achtergronden van sommige zaken niet precies kennen. Storender is de kloof tussen woord en daad. Wat expliciet is opgeschreven, wordt twee jaar na verschijning nog steeds expliciet *niet* gedaan. Ook niet door IenM. Neem de verhoging van de maximumsnelheid naar 130 kilometer. Dat besluit is genomen nadat de nota was verschenen. 'Zorg voor een transparant politiek besluitvormingsproces', staat er. Maar daarvan was geen sprake.

'Burgers in een vroeg stadium bij de besluitvorming betrekken', wat de nota ook propageert, was ook niet aan de orde. Dat gebeurt sowieso zelden. Burgers moeten er zelf maar achter komen wat er op stapel staat. Wil je weten wat de milieueffecten van die snelheidsverhoging zijn, dan moet je een Wob-procedure beginnen. Gevolgen van de gaswinning in Groningen? Idem dito. Dus hoezo 'transparant'? Speel gewoon open kaart. Misschien zijn burgers dan tegen. Maar betrek ze er niet bij, en ze komen erachter, dan verlies je dubbel: dan zijn ze én tegen én ze vertrouwen je niet meer. Dat laatste is het ergste.

Weeg gevaar en risico nadrukkelijk af tegen de maatschappelijke kosten en baten, staat in 'Rode draden'. Zo'n mkba vooronderstelt dat alles in geld uit te drukken is. Dat is niet zo. Wat 'kost' geluidshinder? Hoewel een mkba alleen inzicht geeft in wat je allemaal kunt monetariseren, zie je in de praktijk dat de uitkomst – het getal – richtinggevend wordt. Bij die 130 kilometer is er in ieder geval onvoldoende rekening gehouden met de omwonenden van snelwegen die de rekening betalen. Dat is weliswaar een minderheid, maar beleid zou juist gericht moeten zijn op de bescherming van minderheden.

Weeg ook de mogelijke stapeling van risico's in de besluitvorming mee, zegt de nota. Maar ook dat doen we niet. Onze geluidwetgeving is al dertig jaar tegenstrijdig. Als je éérs huizen neerzet en daarna een geluidproducerend bedrijf, hoef je bij de huizen geen rekening te houden met de geluidbelasting van het bedrijf dat er mogelijk komt. Als je eerst het bedrijf neerzet, moet je dat wél. Kwestie dus van 'slim' plannen om de wet te omzeilen. En ook al is de totale geluidbelasting op huizen te hoog, als ieder bedrijf keurig binnen z'n eigen limiet blijft, is zo'n overschrijding toegestaan.

Overigens is een mkba sowieso strijdig met wat ook in 'Rode draden' staat, namelijk dat we moeten proberen om het zo veilig mogelijk te doen. We zijn vooral voorzichtig als er geen geld mee te verdienen valt. Kan dat wel, dan zijn we een stuk minder voorzichtig. Ongelukken gebeuren nu eenmaal, hoor je dan. Dat is niet zo. Ongelukken gebeuren omdat er altijd wel iemand is die de wet overtreedt omdat daarmee geld te verdienen valt. Dát is de drijvende kracht achter onveiligheid. Die kracht is het grootst als degene die het risico neemt, niet degene is die met de gebakken peren zit als het fout gaat.

Dat auto's nu veiliger zijn dan vroeger, is niet dankzij de auto-industrie. Dat is dankzij burgers die het schrikbarende aantal doden in de jaren zeventig niet meer pikten. Schone auto's zijn ook geen initiatief van fabrikanten, maar zijn afgedwongen door de wetgever. En dan nog maken bedrijven sjoemelsoftware om eronderuit te komen. Dat lukt ook nog omdat we in Nederland niet zo van controleren zijn. Dat doen we

vooral op papier. Zie de problemen bij Odfjell. Pas als er doden vallen, zoals bij de brand in Volendam, gaan we handhaven. En ook dan maar voor even. Zijn de emoties eenmaal weggeëbd, dan stopt het weer.

Maak verantwoordelijkheden expliciet, staat in 'Rode draden'. Maar ook dat doen we niet. Zie het OVV-rapport over de treinbotsing in Tilburg. Conclusie: de NS let niet op, de overheid let niet op en de burger heeft vervolgens het nakijken. Leg alle verantwoordelijkheden gewoon vast bij wet. Daar pleitte Van Vollenhoven vijftien jaar geleden al voor. Zoals we dat met autorijden hebben gedaan: als je een fietser aanrijdt, ook al is het niet jouw schuld, ben je verantwoordelijk. Dat kun je bij chemische fabrieken ook doen. Als die ontploft, moet de eigenaar gewoon betalen. En niet na jaren getouwtrek, maar nu, meteen.

De nota zet de bijl in het stelsel van externe veiligheidsnormen dat de afgelopen decennia is opgebouwd. Dat is onverstandig. Die normen zijn er gekomen omdat je niet voor elke schoorsteen apart het stikstofoxide-niveau kunt bepalen. Zonder enige standaardisering is het onwerkbaar. Moet je voor ieder project naar de Raad van State (RvS). Diezelfde raad staat niet veel variatie toe. Als je nu tóch weer met allerlei afwijkingen rekening wilt gaan houden, kun je problemen verwachten. Op z'n minst zou je het advies van de hoogste bestuursrechter moeten vragen.

Een standaardlimiet voor het individueel risico (één op de miljoen) voor alle activiteiten heeft geen zin. We houden ons er nu al niet aan. Bij waterveiligheid heeft IenM de limiet zelf op tien tot de min vijf gezet. En in Groningen wilde men in verband met de gasbevingen zelfs naar tien tot de min vier. In het verkeer vallen er 600 doden. Niemand zal het goedvinden dat er jaarlijks 600 doden door exploderende fabrieken vallen. Tegelijk kunnen of willen we het terugdringen van het aantal verkeersdoden naar één per jaar niet betalen. Dan zouden we bij wijze van spreken al het gemotoriseerde verkeer moeten verbieden. Voor verschillende activiteiten aanvaarden we nu eenmaal verschillende risico's.

Pas het voorzorgsprincipe toe bij nieuwe, nog onzekere risico's, staat in de nota. Ook dat doen we niet. Zoals bij nanotechnologie. De gevolgen van het gebruik van nanodeeltjes kennen we helemaal nog niet, maar we stimuleren het gebruik wel, zelfs met subsidies. Wat nu als die nanocrèmes dioxine achternagaan? Of het drama met het des-hormoon? Eigenlijk nemen we gewoon een gok. Dat kan op zich te billijken zijn, maar schrijf dan niet in je afwegingskader dat je het voorzorgsprincipe hanteert. Zeg dan: we gaan het goed in de gaten houden.

Safe by design is geen nieuwe gedachte. In de chemie is een flinke slag gemaakt. Spectaculaire ongelukken doen zich daar niet meer voor. Dat komt doordat fabrieken veel minder gevaarlijke stoffen opslaan. Dat is het gevolg van de Bhopal-ramp met 3000 doden en, niet onbelangrijk, de eigenaar die eraan failliet ging. Fout gaat het nog vooral in de omgang met technologie. De mens kun je maar beperkt uitsluiten. Het aantal vliegtuigongelukken neemt af. Maar ongelukken door onderdelen die verkeerd worden gemonteerd, en de inspectie die blind aftekent, komen nog regelmatig voor.

Voorkom dat je ruzie krijgt over de feiten. Stel ze zo objectief mogelijk vast; daarna kun je discussiëren of je ze leuk vindt of niet. Realiseer je ook dat die feiten vaak niet de drijvende kracht achter beslissingen zijn. Er zijn ook allerlei percepties, gevoelens en nog veel meer, vaak gedreven door wantrouwen, onder meer in de overheid en de industrie. Bestuurders doen dat vaak af als 'niet de werkelijkheid'. Dat proef je ook in 'Rode draden'. Maar vaak is de angst van burgers zeer terecht. Nog nooit is een milieunorm naar beneden bijgesteld omdat hij te streng bleek. Achteraf valt het toch altijd tegen en maken we 'm strenger.

Nederland is een onderneming met 17 miljoen medewerkers bestuurd vanuit het Torentje. 'Milieu' en 'Verkeer en Waterstaat' zijn samengevoegd om milieu een kopje kleiner te maken. Het bedrijfsleven moest alle ruimte krijgen. Dat gaat goed zolang burgers er vooral voordeel van hebben. Steeds meer groepen ondervinden echter vooral de nadelen. Dat pikken ze niet en dat laten ze steeds duidelijker merken ook. Dat

zie je terug in het verzet tegen van alles en nog wat. Dan vliegt er een steen door de ruit bij een asielzoekerscentrum. Komen er windmolens, dan is dát de steen des aanstoots.

Veiligheid kost geld, zo simpel is het. Er zijn partijen die dat vervelend vinden. Die noemen de roep om regels een 'risico-regelreflex'. Maar die bestaat helemaal niet. Ook de WRR heeft er geen aanwijzingen voor gevonden. Na een incident is er weliswaar ophef, ook in de politiek ('dit mag nooit meer gebeuren'), gevolgd door een korte opleving van meer controle. Meer is het vaak niet. 'Er zijn nu eenmaal risico's', hoor je dan. Die dooddoener wordt te vaak gebruikt ter verhulling van incompetentie en van het feit dat we simpelweg nalaten om burgers voldoende te beschermen.

Vlek: “De BOMV-pudding moet zich bewijzen in de consumptie”

Een prachtige ambitie, zo noemt Charles Vlek de beleidsnota ‘Bewust Omgaan met Veiligheid’. De vraag is alleen: hoe nu verder? Hoe zit het met het wetenschappelijke fundament? Concrete uitwerking, toetsbaarheid, meetbaarheid en validering moeten nog uit de verf komen, vindt hij: “In z’n huidige vorm is BOMV een uitstekende startnotitie voor een wetenschappelijk vervolgtraject.”

Een rationeler, meer integraal afwegingskader is een prachtige ambitie. Goed dat zo’n kader is ontwikkeld, dat er aandacht is voor onvermijdelijke afwegingen en dat wordt uitgegaan van een tweezijdig risicobegrip: wat komt er op ons af? Maar ook: hoe kunnen we ons daartegen verweren? Toegenomen weerbaarheid kan betekenen dat meer externe dreiging wordt toegelaten.

Als je risico definieert als ‘kans maal effect’ kun je twee dingen doen: kansen verkleinen of effecten beperken. Als je ervan uitgaat dat er altijd iets radicaal verkeerd kan gaan, zorg dan dat de effecten beperkt blijven. Maak die supertanker of dat vliegtuig wat kleiner. Een voorbeeld van preventieve veiligheid is de dijk om een grote tankopslag voor het geval de inhoud tóch vrijkomt. Preventief kun je altijd veel doen om te zorgen dat je uiteindelijk toch het vege lijf kunt redden.

Wetenschappelijke handen en voeten

‘Bewust Omgaan met Veiligheid’ zet alles mooi op een rij, is inspirerend en geeft veel houvast. Goed ook dat het Rijk met deze nota nu aan zijn eigen ambitie kan worden gehouden. Maar de belangrijkste vraag is: hoe moeten we er handen en voeten aan geven? Hoe zorgen we dat we het allemaal kunnen meten en valideren? Het theoretisch begrippenkader en het methodisch instrumentarium zien er nog wat beperkt en onuitgewerkt uit. Zodoende weet je in de praktijk niet precies hoe het zit en wat je het beste kunt doen.

De tien uitgangspunten, drie beleidsfasen en drie ‘werkelijkheden’ (*hard-, soft- & mindware*) van BOMV vragen om concrete uitwerking en enige standaardisering van begrippen, methoden en procedures. *The proof of the pudding* zit uiteindelijk in ordentelijke veldexperimenten of *case studies* waarin het voorgestelde beleidskader op de voet wordt gevolgd.

Wat zijn de hoofddoelen van ons veiligheidsbeleid? Risico- en veiligheidsbeleid zou gericht moeten zijn op: minder ongevallen, géén catastrofale ongevallen en een algemeen gevoel van voldoende veiligheid. Dit vraagt ook dat burgers voldoende toegerust zijn om met risico’s om te gaan. En het zou aardig zijn wanneer veiligheidsbeleid niet te veel kost.

Risicorekenarij

Er is een wereld van technische risico-rekenaars voor wie risico’s pas lijken te bestaan als deze kunnen worden uitgerekend. De vraag die wij indertijd vanuit het Koninklijk Instituut Van Ingenieurs kregen voorgelegd was: kunnen psychologen ons verklaren waarom burgers blijven steigeren bij risico’s die technisch gezien buitengewoon laag zijn? Nou, dat konden de psychologen wel. Bij ingenieurs bleek risico voornamelijk te gaan over kansen, niet over gevolgen. Bij veel burgers lag dit precies andersom. Als je geen benul hebt van praktisch niet in te schatten kansen op calamiteiten, dan ga je vooral letten op de beheersbaarheid van de riskante activiteit of situatie. Denk aan autorijden, buitendijks wonen of een vliegreis maken.

Het klassieke onderscheid tussen feitelijke en gepercipieerde risico’s is zeer relatief. Technisch-statistische risicoanalisten richten zich op het getalsmatig inschatten van risico’s. Zij doen dit met behulp van definities, modellen en methoden die daarvoor beschikbaar, erkend én gevalideerd zijn. Anderzijds kunnen ook persoonlijk ‘beleefde’ risico’s gebaseerd zijn op concrete ervaringen, betrouwbare gegevens en redelijke argumenten. Anders zouden mensen niet kunnen overleven. Het op één lijn brengen van ‘berekening’ en

'beleving' zal tijd en moeite kosten. Het kan positieverschillen verhelderen, misverstanden opheffen en wantrouwen verminderen.

Voor een consistent veiligheidsbeleid zouden risico's om te beginnen moeten worden geordend: een heldere categorisering van hoofdsorten, zoals *'man-made'* versus natuurlijk, voorspelbaar versus onvoorspelbaar, kleinschalig versus grootschalig, met acute versus uitgestelde gevolgen. Dat maakt ook invoelbaar dat vragen als 'Hoe veilig is dit?' en 'Is het veilig genoeg?' tot uiteenlopende antwoorden kunnen leiden. Risico's met kleine kansen en grote gevolgen vergen bijvoorbeeld een heel andere aanpak dan risico's met grote kansen en kleine gevolgen.

Bestuurlijke afwegingen?

Normen voor basisveiligheid lijken in de BOMV-nota ondergeschikt aan zogenoemde 'bestuurlijke afwegingen'. Maar zijn dat gewetensvolle, methodische afwegingen of is het iets uit de losse pols tijdens de maandelijkse vergadering van de gemeenteraad? Enige argwaan is hier op zijn plaats. Wordt wetenschappelijke soliditeit niet ondergeschikt gemaakt aan politieke opportuniteit?

Sowieso is er altijd een spanningsveld tussen wetenschap en beleid. De wetenschapper zegt: hoe werk je dit uit, hoe ga je het meten, hoe kun je het valideren? 'Met de kennis van nu' reageren beleidsmakers dikwijls heel pragmatisch op concrete problemen. Zij hebben natuurlijk ook andere plichten en taken dan wetenschappers. Die kunnen nog weleens achteroverleunen en nog een halfjaartje studeren. Bestuurders moeten vaak snel handelen.

Enige argwaan is ook op z'n plaats ten aanzien van maatschappelijke kosten-batenanalyses (mkba). Beleidsmatig bestaat de neiging om alles in cijfers en euro's te willen vatten om uiteindelijk een 'rationele' conclusie te kunnen trekken. Maar het is de vraag hoe je zo'n mkba zorgvuldig optuigt. Je kunt gewoon niet alles in geld uitdrukken. En als je dat wel zou kunnen, kun je het lang niet allemaal tegen elkaar afwegen.

In BOMV wordt, net als in de adviezen van RLI en WRR (juni 2014), afstand genomen van kwantitatieve risiconormstelling volgens Omgaan met Risico's (1989). Vanaf het begin was er kritiek op OmR: aanvaardbaar risico werd losgekoppeld van maatschappelijk nut en noodzaak en er waren ernstige meetbaarheids- en dus toetsingsproblemen. Maar beleidsmatig is normstelling wel degelijk praktisch. Je hoeft immers niet steeds opnieuw alles af te wegen. Gooi dat kind dus niet met het badwater weg.

Het er meer bij betrekken van de burger, waarvan in de BOMV-nota wordt gesproken, opent allerlei mogelijkheden voor het organiseren van inspraak en participatie, informeren van burgers en het introduceren van focus-groepen. Maar ook hiervoor geldt dat de validiteit ('snijdt het hout?') goed in het oog moet worden gehouden: praten de deelnemers als maatschappelijk verantwoordelijke burgers of 'roepen ze maar wat' vanuit de onderbuik? Het is dus zaak om 'participerende' burgers op voorhand te stimuleren tot een verantwoordelijke rol in dit soort processen.

Risicoregelreflex

Het BZK-programma 'Risico's en Verantwoordelijkheden' (2010-2014) was voornamelijk gewijd aan de zogenoemde risicoregelreflex, de neiging om halsoverkop met nieuwe regels te reageren op plotselinge incidenten. Maar tegenover de RR-reflex kun je de GOM-reflex stellen: 'Gevaar Onderschat of Miskend'. Het gaat dus dikwijls om mogelijke overbescherming (RR-reflex: overdrijving) tegenover onderbescherming (GOM-reflex: nalatigheid), een klassiek dilemma voor elke risiconemer.

Overbescherming berust in een vaak dure fout-positieve veiligheidskeuze; denk bijvoorbeeld aan treinverkeer stilleggen bij een achtergelaten weekendtas. Onderbescherming steunt op een fout-negatieve veiligheidskeuze, onvermijdelijk gevolgd door een calamiteit. Denk aan het befaamde brughijsongeval in Alphen aan den Rijn vorig jaar. De RR- en GOM-reflex passen van nature bij grotekans-kleingevolgrisico's, respectievelijk kleinekans-grootgevolgrisico's. Wat daarover in BOMV wordt gesteld, klinkt redelijk. Maar de wijsheid ligt in het midden: oppassen voor onderbescherming én afstand houden tot overdrijving.

De rechtvaardigheidsvraag

Met onderbescherming komt een veel fundamentele vraag aan de orde: is het überhaupt verantwoord om burgers onvrijwillig bloot te stellen aan extra omgevingsrisico's? Hoe rechtvaardig is het als de minister van Economische Zaken zegt dat de nationale belangen van de gaswinning de morele rechtvaardiging verschaffen voor de aardbevingsproblemen in Groningen? Wanneer en op welke voorwaarden mag de overheid een deel van iemands leefruimte afnemen? Hoe kunnen economisch profijt en risicoblootstelling daarbij eerlijk verdeeld worden?

Die rechtvaardigheids- of billijkheidsvraag wordt te weinig onder ogen gezien. De vraag is ook: wat ervaren mensen als rechtvaardig? Moet de *uitkomst* rechtvaardig zijn of wil men vooral een eerlijke *procedure*? Eigenlijk zou de overheid burgers niet moeten blootstellen aan risico's waarop zij zelf geen invloed hebben. Gebeurt dat toch, dan moet op z'n minst worden geprobeerd om mensen weerbaarder te maken en ze redelijk te compenseren. En vraag ze dan ook eens naar de voorwaarden waaronder de risico's wél acceptabel zouden zijn.

Risicobeoordeling gebeurt altijd tegen de achtergrond van doelen en waarden die in het geding zijn. Zolang de beleidsmaker aan zet is, gebeurt dit tegen een andere achtergrond dan wanneer de blootgestelde burger de beoordelaar is. Het is goed om die verschillende doelen en waarden zichtbaar te maken. Maatschappelijk nut en noodzaak zijn daarbij van groot belang: is de riskante activiteit überhaupt wel zinvol? Van groot belang is dat een overheid het 'waarom' van een onvrijwillige risicoblootstelling altijd duidelijk maakt.

Nulrisico bestaat niet

Ten slotte: 'Bewust Omgaan met Veiligheid' is goed te gebruiken in antwoord op de irreële claim dat alle risico's eigenlijk naar nul zouden moeten. Met dit beleidskader in de hand kun je nu zeggen: als de veiligheid omhoog moet, dan moet er iets anders omlaag. Veiligheid kost immers geld en moeite of heeft 'opportunity costs': iets anders kan níét worden ondernomen. Die afwegingen tussen wagen en terugdeinzen maken we in ons persoonlijk leven ook voortdurend. Het zou nuttig zijn om die afwegingen en keuzes in het externe risico- en veiligheidsbeleid zichtbaarder én begrijpelijker te maken voor het grote publiek.

Bijker: “Verbreed de discussie over risico- en veiligheidsbeleid”

Weinig landen hebben hun risico- en veiligheidsbeleid zó helder op papier staan als Nederland met de nota ‘Rode draden’, vindt Wiebe Bijker. Hij plaatst vooral een aantal voetnoten om het afwegingskader nog verder aan te scherpen. “We streven naar een betere toekomst, maar we weten niet precies waar die ligt en hoe we er komen. Dat betekent dat we moeten veranderen op alle niveaus: technologisch, wetenschappelijk, politiek én sociaal.”

Risico's zijn geen natuurlijk gegeven, ze zijn sociaal geconstrueerd. Zo zit overstromingsrisico niet in de Rijn ingebakken. De manier waarop je een rivier kanaliseert heeft bijvoorbeeld effect, maar ook hoe dicht mensen erbij in de buurt gaan wonen en wat de kwaliteit van hun woningen is. Hoe we als maatschappij al die aspecten wegen en wat we wel of niet belangrijk vinden, bepaalt of we iets een groot of een klein risico vinden. Vervolgens is de uitkomst van die weging wél een gegeven waarmee je aan de slag moet. Eigenlijk is 'risico' als begrip te smal. Beter zou zijn om te praten over 'kwetsbaarheid'. Zo'n bredere term vangt veel meer aspecten. Heb je het over veiligheid of solidariteit, over preventie of voorzorg? Die verbreding is nodig omdat discussies over risico's nu vrijwel altijd negatief zijn. Immers, het begrip 'risico' is inherent negatief. Zodra het daarover gaat, is al snel het idee: dat risico moet naar nul. Maar dat is een illusie.

Bij 'kwetsbaarheid' begrijpt iedereen dat je dat tot op zekere hoogte zult moeten accepteren; een samenleving zal altijd kwetsbaar zijn. Gelukkig maar. In een niet-kwetsbare samenleving zou geen ontwikkeling meer zijn, geen flexibiliteit, geen vermogen om te leren, geen veerkracht. Kwetsbaarheid heeft dus ook positieve connotaties. Praten vanuit het bijbehorende vocabulaire levert betere vragen op dan wanneer je alleen risico-begrippen hanteert.

Dat besluitvormingsprocessen over risico en veiligheid transparant moeten zijn, is evident. Maar dat betekent niet dat alle informatie op straat moet liggen. Wetenschappers moeten in vertrouwelijkheid tot hun adviezen kunnen komen. Wees transparant over wie bij zo'n proces betrokken zijn, maar maak niet de discussies openbaar die nodig waren om dat advies te formuleren. Dat komt de kwaliteit van dat advies niet ten goede. Integendeel.

Zoals gezegd, risico's zijn de uitkomst van een maatschappelijke afweging. Het is goed dat 'Rode draden' benadrukt dat dit dus ook deels een politiek proces is. Ook goed om te benadrukken is dat niet iedereen zich met alle onderdelen van dat proces kan of moet bezighouden. De winst van democratie is nu juist dat burgers zich niet met alles bezig hoeven te houden. Als ze er maar op kunnen vertrouwen dat de besluitvorming goed is georganiseerd.

Sterker nog, als overheid creëer je wantrouwen als je de indruk geeft dat burgers over van alles mogen meebeslissen, terwijl dat in werkelijkheid niet zo is. Hoe duidelijker je de verantwoordelijkheden schetst, hoe minder wantrouwen er uiteindelijk is, bijvoorbeeld tegen 'de politiek'. Benadruk dus steeds goed wat de rol van burgers is en wat er met hun input zal worden gedaan. Beloof niet de wereld als je dat niet kunt waarmaken.

Kijk bij de afweging van kosten en baten niet alleen naar technologische aspecten, maar naar álle maatschappelijke kosten en baten. Kernenergie moet niet alleen gaan over radioactief afval, maar ook over een kerncentrale als stabiele, betrouwbare vorm van energie die misschien een rol kan spelen in de energievoorziening op lange termijn. Dat zijn baten die in de risicoanalyse óók een plek moeten krijgen. Ook moet het niet alleen over energie gaan, maar eveneens over de extra benodigde veiligheidsmaatregelen in een maatschappij waarin nucleaire materialen rondgaan – en of we die acceptabel vinden.

De burger erbij betrekken kun je bijna niet vroeg genoeg doen. Maar ook hier past een kanttekening: als je vroeg begint, leeft het onderwerp vaak nog niet of nauwelijks. Dat betekent dat je eerst goed moet uitleggen waarover het precies gaat. Oftewel: informeer burgers eerst voordat je in gesprek gaat over te maken

keuzes. Het alternatief is wachten tot het onderwerp wél leeft. Maar dan rijdt de trein vaak al, zijn er mogelijk al besluiten genomen en valt er nog relatief weinig bij te sturen.

Voorkom ook dat je discussie krijgt over de vraag of twee plus twee vier is. Dat is zo. Kennis van burgers, oftewel uit andere dan traditionele bronnen, is vaak minder 'hard', maar kan daarmee wel degelijk van groot belang zijn. Patiënten hebben bijvoorbeeld kennis van de kwetsbaarheid van hun specifieke 'patiëntenbestaan'. Die kennis staat niet in de tekstboeken. Gelukkig wordt dat steeds meer erkend. Niet als alternatief voor wetenschappelijke kennis, maar wel als één aanvullende, waardevolle kennisbron. Weeg die kennis dus mee.

Kijk ook goed waarover je de mening van burgers precies vraagt. Soms is wetenschappelijke kennis heel hard en moet je het ook als zodanig durven te presenteren, met gezag. Zoals dat twee plus twee vier is. Maar soms is die kennis veel minder hard, zijn er onzekerheden of inconsequenties. Die moet je dan óók op tafel durven leggen. Iedereen begrijpt dat als het over risico's gaat, niet alles met wiskundige precisie op voorhand in te schatten is. Zorg vooral dat er vertrouwen in het proces is.

Bedenk dus altijd in welke stadium je burgers erbij betrekt en wat dat betekent voor hoe je dat proces inkleedt. Vraag je ook af of je wel in alle gevallen burgers even intensief erbij moet betrekken. Niet, of slechts beperkt, kan soms legitiem zijn. Als je namelijk over alles iedereen raadpleegt en er vervolgens onvoldoende mee wordt gedaan, voelen burgers zich niet alleen buitenspel gezet, maar neemt de participatiebereidheid in de toekomst af. Betrokkenheid en dialoog zijn zo'n belangrijk mes, dat moet niet bot worden.

Ook met het voorzorgsprincipe moet je voorzichtig omgaan. Denk bij nieuwe, nog onzekere risico's in ieder geval na óf je het wilt toepassen. Waak voor een te strikte, bijna automatische toepassing. Anders gebeurt wat we in de Verenigde Staten hebben gezien. Daar is men zo beducht voor die strikte versie, dat van de weeromstuit het voorzorgsbeginsel vrijwel niet wordt gebruikt. Zo'n strikte versie kan innovatie en de ontwikkeling van nieuwe technologie ernstig hinderen. Dus niet standaard het principe aanroepen, maar neem daarover op basis van gedegen wetenschappelijke adviezen een afgewogen besluit.

Innovatie en veiligheid kunnen en moeten elkaar versterken. Maar ook hiervoor geldt: beperk het niet tot technologie. Kijk hierbij dus ook naar maatschappelijke, sociale en democratische innovatie. Bijvoorbeeld hoe je betere politieke besluiten kunt nemen. Heb ook bij *safe by design* niet de illusie dat je zaken puur technisch kunt oplossen. Het mag geen vrijbrief worden om alles met dat label maar klakkeloos te bouwen. Opnieuw: versmal de discussie niet tot 'techniek', maar verbreed hem.

Dat vraagt ook om integratie, om het slechten van muren tussen traditionele bolwerken. Zoals bij de van oudsher verschillende domeinen *security* en *safety*. Die meer aan elkaar koppelen zal niet eenvoudig zijn. Security-mensen zitten in andere departementen dan safety-mensen. Die praten nu te weinig met elkaar. Zorg daar in de eerste plaats voor. Breng ze met elkaar in contact. Ontkokerd en verbind, en slecht de organisatorische, institutionele barrières.

Nederland maakt andere keuzes als het gaat over bijvoorbeeld onze kwetsbaarheid voor overstromingen. Wij proberen koste wat kost het water buiten te houden, de Verenigde Staten zetten meer in op voorspellen, evacueren, verzekeren en repareren. Dat geeft ruimte om te differentiëren. Ook in Nederland moeten we daarover discussiëren: moet een dunbevolkt gebied eenzelfde veiligheidsniveau hebben als dichtbevolkte gebieden met grote economische waarde? Iedere euro kun je maar één keer uitgeven. Overigens is dat al gebeurd, met de uitwerking van de Deltawet uit 1955: een differentiatie van overstromingsrisico's in Nederlandse kustgebieden.

Verschil maken gebeurt ook al. Bij stralingswerkers, zoals laboranten, accepteren we een hoger risiconiveau. Dat doen we omdat zij duidelijk gedefinieerd zijn, ze extra beschermingsmaatregelen nemen en ook medisch goed in de gaten worden gehouden. Op vergelijkbare wijze zou je bij andere risico's onderscheid kunnen maken. Je moet steeds kijken wat de beste, meest kosteneffectieve oplossing is per groep of gebied.

De volgende stap is dat 'Rode draden' wordt vertaald naar institutionele oplossingen, inclusief wetgeving. Ook moeten interdepartementale overleggen op gang komen, vooral om de huidige verkokering tegen te

gaan. Maar het allerbelangrijkste is dat de inhoud bij alle betrokkenen tussen de oren gaat zitten. Dat zodra zich een nieuw kwetsbaarheidsonderwerp aandient, er onmiddellijk bellen gaan rinkelen en iedereen zich de principes, zoals nu geformuleerd, herinnert en ze in praktijk brengt.

De precieze recepten per dossier pak je niet zomaar even van de plank. Hoe moet je de aardbeving-discussie in Groningen precies aanpakken? Wie moet er om de tafel? Hoe vindt de besluitvorming precies plaats? Zeker, het moet transparant, de burger erbij betrekken, et cetera. Maar dan nog, het blijft altijd voor een deel experimenteren. Dat moeten we onszelf ook toestaan. En dat betekent dus ook dat er weleens wat mis zal gaan. Dat is nu eenmaal een onlosmakelijk deel van ons kwetsbare bestaan.

Roeser: “Betrek burgers erbij vóórdat je een besluit neemt”

Van de huidige representatieve democratie moeten we op het gebied van risico- en veiligheidsbeleid meer naar een participatieve: een waarin burgers meepraten én meebepalen voordat er besluiten worden genomen, zegt Sabine Roeser. “De nota ‘Rode draden’ geeft een goed kader om dat proces vorm te geven.”

Goed dat het afwegingskader ‘Rode draden’ burgers meer wil betrekken bij de besluitvorming. En ook goed dat er aandacht is voor emoties en ethische afwegingen. In de jaren negentig werd niet eens erkend dát ze een rol spelen. De benadering was toen kwantitatief en technocratisch. Begin deze eeuw werd die meer populistisch: emoties werden wel erkend, maar dan vooral als irrationele stoorzender. Bestuurder tegen burger: “Emotioneel begrijp ik uw angst wel, maar rationeel hebt u ongelijk.” Eigenlijk zegt die bestuurder: u bent een beetje dom. Dat er onvoldoende rekening werd en wordt gehouden met emoties en ethische afwegingen – en de belangen van burgers in het algemeen – verklaart ook de vertrouwenskloof tussen overheid en burgers. In de dagelijkse omgang met vrienden en collega’s werkt dat precies zo: als je iemand niet serieus neemt, maar schoffeert, gaat de relatie stuk. De overheid doet dat helaas regelmatig.

Hoe moet het wel? Zie emoties vooral als iets waardevols en gebruik ze ook actief om tot betere oplossingen te komen. Door er wél rekening mee te houden, krijg je ook een heel ander gesprek met elkaar. Dan blijkt die ‘boze burger’ ineens wél bereid om constructief mee te denken. Wat je zou moeten zeggen is niet ‘de expert zegt dat het veilig is, dus u hebt ongelijk, maar ‘de expert zegt dat het veilig is, toch bent u bang en boos. Waarom?’ Stel als beleidsmaker een open vraag. Misschien is het antwoord van de burger wel: we vertrouwen u niet. Dáár moet je het dan over hebben, over gebrek aan vertrouwen in de overheid. Deze veel effectievere aanpak klink voorzichtig door in ‘Rode draden’. Bijna alle punten hebben impliciet of expliciet ethische aspecten.

Een essentieel misverstand wordt nog onvoldoende in de nota weggenomen, namelijk dat als het publiek ergens bij betrokken wordt het daarmee dús een democratisch proces is. Dat ‘zegje’ heeft geen betekenis als beleidsmakers vooraf hun besluit al hebben genomen. In dat geval is de betrokkenheid van de burger slechts *window dressing*. Als je mensen vraagt om mee te praten, maar de uitkomst van het proces staat al vast, dan is dat bijna nog erger dan wanneer je ze er helemaal niet bij betrekt. Burgers voelen het feilloos aan als het een schertsvertoning is. En gedragen zich daar dan ook naar. Waak dus voor dit soort pseudo-participatie. Doe het oprecht of doe het niet. Gebruik ook de kennis van burgers, maar scheid wel kaf van koren. Kennis en ervaring hebben op het gebied van Q-koorts is iets anders dan het claimen van kennis op het gebied van de gezondheidseffecten van hoogspanningsmasten.

Burgers waarderen procedurele rechtvaardigheid hoger dan substantiële rechtvaardigheid: als het proces als rechtvaardig wordt ervaren, accepteren ze ook sub-optimale uitkomsten. In zo’n proces kun je als beleidsmaker wel degelijk zelf ideeën inbrengen, als je maar rekening houdt met een mogelijk andere uitkomst. Je kunt zelfs een voorkeur uitspreken, mits goed onderbouwd en niet alleen op basis van de klassieke kosten en baten maar ook op basis van ethische aspecten, zoals rechtvaardigheid. Geef ook zelf de morele argumenten en ga vervolgens met dát pakket naar de burger. Veel bestuurders zijn bang om daarmee de regie uit handen te geven. Ten onrechte: er zijn genoeg succesvolle voorbeelden. Ook is er veel expertise in de sociale wetenschappen en filosofie over het betrekken van burgers bij besluitvorming. Gebruik die kennis en ervaring.

Bij het afwegen van kosten en baten is een waarschuwing op z’n plaats. Vaak wordt gedaan alsof zo’n mkba objectief is, ‘want we hebben het uitgerekend’. Maar emoties en ethiek kun je onmogelijk in euro’s vertalen.

Een ander probleem is het hoge aggregatieniveau. In een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan een bepaalde variant gemiddeld als beste scoren, maar tegelijk een klein deel van de bevolking onevenredig zwaar treffen. Dat zie je in zo'n analyse niet terug. Zo kan gaswinning goed zijn voor Nederland, maar worden Groningers zwaar getroffen, zowel materieel, wat betreft schade aan hun huis, als psychisch. Bekijk een kosten-batenanalyse dus altijd kritisch en maak die zeker niet doorslaggevend.

Een andere kanttekening betreft het voorzorgsprincipe. Goed dat het in 'Rode draden' staat. Maar het is niet onomstreden. De precieze toepassing luistert daarom nauw. Pas het toe als richtlijn, niet als principe. En kijk ook niet alleen naar de veiligheid, maar vooral ook naar nut en noodzaak: is het überhaupt wel de moeite waard? En als dat zo is, communiceer dat dan ook. Vaak gaat de discussie vooral over de risico's van de voorgestelde maatregel, en niet of nauwelijks over het 'waarom'. Zoals bij het vaccinatieprogramma tegen baarmoederhalskanker. 'De kans dat uw dochter dood gaat, is héél klein' was bedoeld als geruststelling, maar werkte averechts. Het moet gaan over het voorkomen van een vreselijke ziekte. Risico's voortdurend in perspectief plaatsen helpt een impasse te voorkomen of, als die er al is, te doorbreken. Laat je als expert of beleidsmaker ook niet meeslepen in welles-nietes, maar licht steeds nut en noodzaak toe, inclusief de voorliggende keuzes en hun implicaties. Maak ook duidelijk dat de beslissing nog niet vaststaat en dat het publiek echt gevraagd wordt om mee te denken.

Verbinden van safety en security, zoals 'Rode draden' voorstaat, is een goede stap. Het veiligheid- en risicobeleid is namelijk flink verkokerd. Er zijn nu heel verschillende strategieën voor verschillende domeinen. Soms is er een concrete, contextuele aanleiding voor, vaak ook is het een arbitrair of historisch gegroeid verschil.

Voorkom bij technologische ontwikkeling trade-offs tussen belangrijke waarden; dat wil zeggen, zorg dat 'duurzaam' niet betekent dat het gevaarlijker is. Oftewel optimaliseer het totaal. Behnam Taebi en Jan-Leen Kloosterman hebben verschillende typen kerncentrales geanalyseerd in termen van safety, security en sustainability. Dan blijkt geen van de bestaande typen optimaal te zijn op alle drie deze waarden. In zo'n geval zou je met kernenergiespecialisten, ethici en burgers kunnen kijken welke waarden het belangrijkste zijn.

Aan de TU Delft werken filosofen aan *design for values*, waarbij allerlei waarden in het ontwerp van nieuwe technologieën worden opgenomen. *Safe by design* is één zo'n waarde, veiligheid dus. Maar als je je bewust bent van het feit dat risico's vaak pas in het gebruik blijken, dan zou je *stopping rules* kunnen inbouwen. Oftewel bij onaanvaardbare effecten stoppen dan wel aanpassen. Wacht niet tot het misgaat.

De overheid moet het goede voorbeeld geven – politici, beleidsmakers maar ook ambtenaren. Er zit een spanningsveld tussen de relatief korte zittingstermijn van politici en de wens om zetels te scoren enerzijds en de vaak langjarige, meerdere decennia omvattende risico-vraagstukken. Hier ligt een taak voor het ambtelijk apparaat om vooral dat langetermijnperspectief scherp te houden. Zorg er dan ook voor dat 'Rode draden' binnen overheden op allerlei niveaus doorsijpelt. Gebruik het ook om de dialoog te openen, bijvoorbeeld met lagere overheden die zich nu tegen verschillende vormen van energiewinning verzetten. De boodschap van het Rijk zou kunnen zijn: wij stellen ons minder vooringenomen op, maar dan verwachten we dat ook van jullie. Laat draagvlakverwerving en participatie niet aan marktpartijen over, wat nu veel gebeurt. Speel zelf een actievere rol.

Uiteindelijk is de devil in the detail. 'Rode draden' zou je voor verschillende dossiers specifiekere moeten formuleren. Dus bij concrete casussen kijken naar morele zorgen, mogelijke gevaren, onzekerheden en vertrouwen c.q. wantrouwen van burgers. Veel mensen willen geen kernenergie, maar wel medische isotopen. Kernaafval zal dus sowieso een issue blijven, ook zonder kernenergie. De gaswinning in Groningen heeft weer heel andere morele dilemma's. Het zou goed zijn als het afwegingskader wordt vertaald in een lesprogramma op scholen in het kader van burgerschapsvorming. Begin al op de basisschool. Aan de ene kant willen we kritische, mondige burgers, maar aan de andere kant ook burgers die verantwoordelijkheid

nemen en inzien dat als we het huidige welvaartsniveau willen behouden, we ook concessies zullen moeten doen. Daar moeten we allemaal aan bijdragen.

Let ten slotte op dat je niet in de bekende valkuil stapt waarbij je het beeld geeft dat risico's helemaal voorkomen kunnen worden. Dat is een illusie. Uiteraard moet je ernaar streven, maar claim niet wat je niet waar kunt maken. Al die mooie, waardevolle, welvaartsverhogende technologie is nooit 100 procent veilig. Dat besef hoort ook bij burgerschap: in een hoogtechnologische maatschappij moet je je realiseren dat technologie niet gegarandeerd veilig is.

Samenvattend bevat 'Rode draden' sterke punten, bijvoorbeeld dat er aandacht is voor emoties en waarden, dat het ministerie de ambitie heeft om burgers van begin af aan te betrekken bij besluitvorming, dat er naar een rijker, breder risicoperspectief wordt gestreefd, en dat het niet alleen maar over meetbare kosten en baten gaat. Aandachtspunt is vooral dat het geen wassen neus wordt, maar dat besluitvorming ook écht open is, dat besluiten niet op voorhand vaststaan. Neem de mogelijke inbreng van burgers serieus, stel deze op prijs, maar zorg er tegelijk ook voor dat participerende burgers ook echt participeren, hun verantwoordelijkheid nemen, bereid zijn tot het sluiten van compromissen en niet alleen het eigen belang nastreven.