

De risicoregelreflex ontleed

Analyse van krachten en tegenkrachten aan de hand van 23 casus



dr. Igno Pröpper
Remco Smulders MSc
drs. Bart Litjens

Vught, 9 december 2014

PARTNERS⁺PRÖPPER

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

MARKTVELD 26 . 5261 EB VUGHT

POSTBUS 115 . 5260 AC VUGHT

TELEFOON (073) 658 70 80

WWW.PARTNERSENPROPPER.NL

INFO@PARTNERSENPROPPER.NL

KVK 33300373

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van het programma Risico's en Verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uitgever: Partners+Pröpper te Vught.

Auteurs: dr. Igno Pröpper, Remco Smulders MSc, drs. Bart Litjens

Partners+Pröpper, Marktveld 26, 6261 EB Vught, www.partnersenpropper.nl

©2014, Partners+Pröpper, auteursrechten voorbehouden

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
Deel I: De Kern	3
1 Het onderzoek.....	3
1.1 Programma Risico's en Verantwoordelijkheden	3
1.2 Onderzoeksopdracht	3
2 De Risicoregelreflex.....	5
2.1 Wat is de risicoregelreflex?	5
2.2 Hoe kan worden vastgesteld dat de risicoregelreflex zich voordoet?	9
2.3 Wat zijn denkbare verklaringen voor de risicoregelreflex?	12
3 Bevattelijkheid voor de reflex	15
3.1 Opzet analyse	15
3.2 Bevindingen.....	15
4 Conclusies en aanbevelingen	23
Deel II: Methodologische verdieping	27
1.1 Definities van overreactie.....	27
1.2 Reflex in de biologie	28
1.3 Methodologie onderzoek	29
1.4 Krachten en tegenkrachten.....	32
1.5 Bronnenlijst theoretisch deel onderzoek.....	39

Managementsamenvatting

Relevantie en vraagstelling

Reageren overheidsinstanties ondoordacht en te krachtig op incidenten of risico's? Deze vraag leeft bij Kamerleden, bestuurders en ambtenaren. Het gaat hierbij om het goed inschatten van risico's en voldoende tijd nemen en krijgen om interventies af te wegen. Minstens zo interessant is de vraag of een risico de verantwoordelijkheid van de overheid is. Schieten we meteen in de reflex dat de overheid het moet oplossen of kan de samenleving dat ook gewoon zelf?

Voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was dit een aanleiding om het programma Risico's en Verantwoordelijkheden op te starten. Centraal begrip in het programma is de 'risicoregelreflex', waarvoor we in dit onderzoek de volgende definitie hanteren:

'De bestuurlijke neiging om risico's en incidenten onmiddellijk af te wenden door - beperkt afgewogen - overheidsinterventie, met als mogelijk gevolg negatieve resultaten en een overreactie'.

De opdracht luidt: Voer een systematische analyse uit naar casus om uitspraken te doen over krachten en tegenkrachten die maken dat in de ene situatie wél overreactie plaatsvindt en in de andere situatie niet.

Achterliggende gedachte is dat hiermee een praktisch handelingsrepertoire voor bestuurders en ambtenaren gebouwd kan worden voor het afwenden van de risicoregelreflex.

Meerwaarde

Binnen het programma is de afgelopen jaren veel gediscussieerd over de risicoregelreflex en onderzoek gedaan naar concrete voorbeelden. Dit heeft tot nu toe geresulteerd in beschrijvingen van interessante voorbeelden en vermoedens over de oorzaken voor het optreden van de reflex.

Dit onderzoek gaat verder. Voor het eerst zijn bij een onderzoek naar een groter aantal casus de krachten en tegenkrachten die de reflex versterken en verminderen systematisch in kaart gebracht. Hiermee is inzicht in het optreden en afwenden van de risicoregelreflex vergroot.



Systematisch onderzoek naar 23 casus

Eerst is een wetenschappelijke methode en de afgebeelde ‘causale keten’ ontwikkeld om de risicoregelreflex goed te kunnen beschrijven en te verklaren. Van overreactie is sprake bij een beperkt afgewogen interventie én negatieve gevolgen.

De tweede stap was een systematische analyse van 23 casus. Voortbouwend op eerdere studies zijn 43 krachten en tegenkrachten in kaart gebracht die de risicoregelreflex kunnen stimuleren of juist voorkomen. In de kern gaat het bij de krachten en tegenkrachten om: risico-inschatting, media-aandacht, druk op overheidsinterventie, gevoeligheid van de gezagsdrager en waarborgen voor een zorgvuldige afweging.

Conclusies

Het verschil tussen situaties met en zonder overreactie wordt vooral bepaald door de volgende factoren:

- **De omvang en sterkte van de maatschappelijke druk op overheidsinterventie:** bijvoorbeeld een sterke lobby voor overheidsinterventie en een samenleving die niet zelf om kan gaan met het risico.
- **Gevoeligheid van de gezagsdrager:** overreactie is waarschijnlijker als een gezagsdrager bijvoorbeeld premature toezeggingen doet of niet de vaardigheden in huis heeft om de roep om interventie terug te leiden naar de samenleving.
- **De waarborgen voor een zorgvuldig besluitvormingsproces:** bijvoorbeeld rust en ruimte voor de besluitvorming of een cultuur waarin risico’s en fouten meer geaccepteerd worden.

Verrassend is ook dat twee in de literatuur veel genoemde verklaringen niet of minder bepalend zijn. Het gaat om de **omvang van het risico** en de **media-aandacht**. Uit onze analyse blijkt niet dat bij een groter risico of bij meer media-aandacht de reflex ook eerder optreedt.

Aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat gezagsdragers en beleidsprofessionals ondersteuning kunnen gebruiken om overreactie af te wenden. Hun vaardigheden, gevoeligheid en vermogen om rust en ruimte te organiseren zijn immers bepalende factoren.

Aanbevolen wordt een handzame digitale omgeving voor bestuurders en beleidsprofessionals in te richten. Deze omgeving bevat een navigeerbare databank van systematisch beschreven casus. Aan de casus worden concrete lessen en adviezen verbonden om bestuurders en ambtenaren te ondersteunen bij situaties waarin zij verzeild raken. Tegelijkertijd neemt de kennis van de risicoregelreflex verder toe door het systematisch verzamelen en ontsluiten van een veel groter aantal casus.

Deel I: De Kern

1 Het onderzoek

1.1 Programma Risico's en Verantwoordelijkheden

Tijdens een algemeen overleg in de Tweede Kamer (TK, 2009-2010, 32 124, nr.5) bleek dat Kamerleden behoefte hadden aan een actuele visie op veiligheidsrisico's en verantwoordelijkheden. Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het programma Risico's en Verantwoordelijkheden opgestart. In de loop van dit programma is de term 'risicoregelreflex' het centrale begrip geworden.

De gedachte achter de term **risicoregelreflex** is dat bestuurders naar aanleiding van een **incident of risico** in een **reflex** schieten en grijpen naar overheidsinterventie (een **regel**) om het risico te verminderen. Het zijn met name de mogelijke gevolgen van de reflex, die maken dat dit een belangrijk onderwerp is. Het gevaar is dat de reflex leidt tot disproportioneel overheidsingrijpen, bijvoorbeeld omdat:

- de maatregel veel te duur is en het risico nauwelijks beperkt wordt;
- het eigenlijk helemaal geen taak van de overheid is om het risico in te dammen: de samenleving had het ook prima zelf kunnen oplossen;
- de overheid door in te grijpen min of meer schuld bekent en daarmee ook in bepaalde mate aansprakelijk kan worden;
- de interventie negatieve bijwerkingen heeft, zoals het beperken van de vrijheid van burgers of bedrijven of het beknotten van innovatie.

Het programma Risico's en Verantwoordelijkheden heeft zich ten doel gesteld om handelingsalternatieven aan te reiken om de risicoregelreflex te omzeilen. Bestuurders en ambtenaren zouden van deze handelingsalternatieven gebruik kunnen maken om te voorkomen dat zij bij een risico of incident disproportioneel ingrijpen.

1.2 Onderzoeksopdracht

Het programma Risico's en Verantwoordelijkheden heeft aan Partners+Pröpper gevraagd onderzoek te doen naar 'bevattelijkheid' voor de risicoregelreflex: wat zijn krachten en tegenkrachten die maken dat in de ene situatie wel een risicoregelreflex ontstaat en in de andere situatie niet.

Doel van het onderzoek is dat bestuurders en ambtenaren op basis van deze inzichten kunnen onderkennen dat zij in een situatie zitten die bevattelijk is voor de risicoregelreflex. De door het programma Risico's en Verantwoordelijkheden ontwikkelde handelingsalternatieven kunnen dan uitkomst bieden.

Om bevattelijkheid voor de risicoregelreflex te kunnen verklaren, moet eerst glashelder zijn wat de risicoregelreflex is en hoe je kunt vaststellen of deze zich voordoet. De

opdrachtgever heeft dus gevraagd om een theoretisch-methodologische verdieping van het concept risicoregelreflex. Dit is ook nodig om op een systematische manier zeer uiteenlopende situaties en onderwerpen te vergelijken. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is precies de risicoregelreflex?
- Hoe kan worden vastgesteld dat de risicoregelreflex zich voordoet?
- Wat zijn (op basis van de literatuur) denkbare krachten en tegenkrachten die verklaren dat de ene situatie bevattelijker is voor de risicoregelreflex dan de andere situatie?
- Hoe stel je vast of deze krachten en tegenkrachten zich voordoen?

De opdrachtgever heeft daarnaast gevraagd om een analyse aan de hand van casus om vast te kunnen stellen wat situaties daadwerkelijk bevattelijk maakt voor de risicoregelreflex. De resultaten hiervan worden besproken met experts. De onderzoeksvragen in dit deel van het onderzoek waren:

- In welke casus treedt de risicoregelreflex op en in welke casus treedt de risicoregelreflex niet op?
- Hoe kan het al of niet optreden van de risicoregelreflex worden verklaard? Welke krachten en tegenkrachten spelen in de casus een rol?

Op basis van beide delen kunnen conclusies worden getrokken over de hoofdvraag: wat maakt een situatie bevattelijk voor de risicoregelreflex?

‘Deel I: De Kern’ bevat het theoretisch/methodologische deel van het onderzoek in hoofdstuk 2, de analyse van casus in hoofdstuk 3 en de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 4. Deel II van het rapport bevat een methodologische verdieping.

2 De Risicoregelreflex

2.1 Wat is de risicoregelreflex?

De risicoregelreflex als causale keten

Onder regie van het programma Risico's en Verantwoordelijkheden is er veel onderzoek gedaan naar de risicoregelreflex. Aansluitend bij het doel van dit onderzoek, gaan we uit van een definitie die zich enkel richt op interventie door de overheid naar aanleiding van een concrete risicoprikkel (zie ook het tekstkader op de volgende pagina):

DEFINITIE RISICOREGELREFLEX IN DIT ONDERZOEK

“De risicoregelreflex is de bestuurlijke neiging om risico's en incidenten onmiddellijk af te wenden door - beperkt afgewogen - overheidsinterventie, met als mogelijk gevolg negatieve resultaten en een overreactie.”

Deze definitie sluit aan bij de voor dit onderzoek ontwikkelde beschrijving van de reflex als een causale keten met vijf schakels (zie figuur 2.1):

- 1 De keten vangt aan met een **risicoprikkel**: een incident, crisis, onderzoek of publicatie attendeert op het bestaan van een risico.
- 2 Dit leidt tot **maatschappelijke agendering**: mensen of organisaties pakken de prikkel op en kaarten dit bij anderen aan.
- 3 **Politiek-bestuurlijke agendering** is de volgende stap: het risico komt op de agenda van overheidsinstanties te staan vanuit het idee dat de overheid iets moet (laten) doen om het risico te beperken of weg te nemen.
- 4 Cruciaal om te kunnen spreken van een **reflex** is dat er vervolgens ook daadwerkelijk wordt besloten tot een interventie, zonder dat daar een voldoende uitgebreide afweging aan ten grondslag ligt.
- 5 Achteraf kan vervolgens worden vastgesteld wat het **resultaat van de interventie** is: leidt de interventie tot negatieve of positieve resultaten (wegen de totale kosten bijvoorbeeld op tegen de totale baten?) en was het geen overreactie (was het tijdens de beslissing voorzienbaar dat resultaten negatief zouden zijn?). Een reflex hoeft dus niet per definitie ook een overreactie te zijn (zie ook 1.2 in deel II over de betekenis van reflex in de biologie).



Figuur 2.1: Risicoregelreflex als causale keten.

POSITIONERING TEN OPZICHTE VAN ANDERE DEFINITIES

Gedurende de looptijd van het programma Risico's en Verantwoordelijkheden zijn verschillende definities van de risicoregelreflex gegeven (zie Bijlage 1.1 in deel II). Onze definitie is met name gebaseerd op twee eerdere definities:

- “De risicoregelreflex is de bestuurlijke valkuil om risico's en incidenten onmiddellijk af te willen wenden met als mogelijk resultaat een onevenredig overheidsingrijpen en een oneigenlijke afwenteling van verantwoordelijkheid voor risicobeheersing en schadecompensatie op de overheid.” (Bron: Martijn Tummers, *Balanceren met Risico's en Verantwoordelijkheden*. 17 december 2013)
- “De risico-regelreflex is de neiging om het voortdurend verminderen van risico's, al dan niet naar aanleiding van een incident, als vanzelfsprekende opgave aan te merken. Deze reflex kan leiden tot disproportionele ingrepen: maatregelen waarvan de baten bij nadere beschouwing duidelijk niet opwegen tegen de kosten en de maatschappelijke bijwerkingen, of waarbij van de overheid meer wordt verwacht dan nodig of realiseerbaar is. Maatregelen kunnen uiteenlopen van wet- en regelgeving en normstelling tot toezicht, uitvoeringsmaatregelen en systeemveranderingen.” (Bron: Jan van Tol, *Omgaan met de risico-regelreflex*, in: P.B. Boorsma & A.E. Ronner (red.), *Jaarboek 2013 Nationaal Netwerk Risicomanagement*, 2014.)¹

De definitie is bepalend voor de focus van het onderzoek en maakt duidelijk welke accenten en keuzes worden gemaakt:

- 1 De term 'regel' binnen de risicoregelreflex kan letterlijk duiden op wet- en regelgeving, maar kan ook symbolisch zijn voor alle mogelijke interventies.
- 2 Hoewel de term risicoregelreflex vaak wordt gebruikt in relatie tot de overheid, kan ook onderzoek gedaan worden naar de risicoregelreflex bij bedrijven en maatschappelijke organisaties (denk bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van het 'bitje' door de Nederlandse Hockeybond naar aanleiding van een incident waarbij een international 9 tanden verloor).
- 3 Het onderzoek kan zich ook richten op de verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en samenleving en op het nemen van passende maatregelen bij risico's – zonder dat er sprake is van een risicoprikkel. Dit sluit aan bij de ontwikkeling naar terugtrekkende overheid, civil society en doe-democratie. (Zie ook de in de omschrijving van Jan van Tol). Bijkomend thema kan dan zijn of de overheid verantwoordelijk wordt gesteld om 100 % veiligheid te garanderen.

De definitie die we gebruiken in dit onderzoek (zie vorige pagina) sluit aan bij de focus en het doel van het onderzoek. We richten ons op casus waarbij sprake is van een incident of een publicatie over risico's en waarbij de overheid in beeld is als actor op wie een beroep wordt gedaan om in te grijpen. Dit ingrijpen kan gaan via regels, maar ook door middel van andere interventies.

Voor het definiëren van de term 'reflex' vertrekken we vanuit de definitie van Tummers waarbij deze spreekt over 'onmiddellijke' reactie. Om dit goed onderzoekbaar te maken, vatten we onmiddellijk op in de zin van 'zonder een uitgebreide afweging'. Onmiddellijk in de zin van 'binnen een beperkte tijd' is een letterlijke vertaling van het begrip 'reflex'. Wat betekent dit echter: 'in een fractie van een seconde, na een uur, een dag of een week'?

Hiervoor is geen goede maatstaf te bedenken – aangezien per context procedures en termijnen die gekoppeld zijn aan een interventie sterk kunnen verschillen.

De mogelijke gevolgen van de risicoregelreflex hebben we in onze definitie zo open mogelijk omschreven. In paragraaf 2.2 wordt verder uitgewerkt wat we hier onder verstaan.

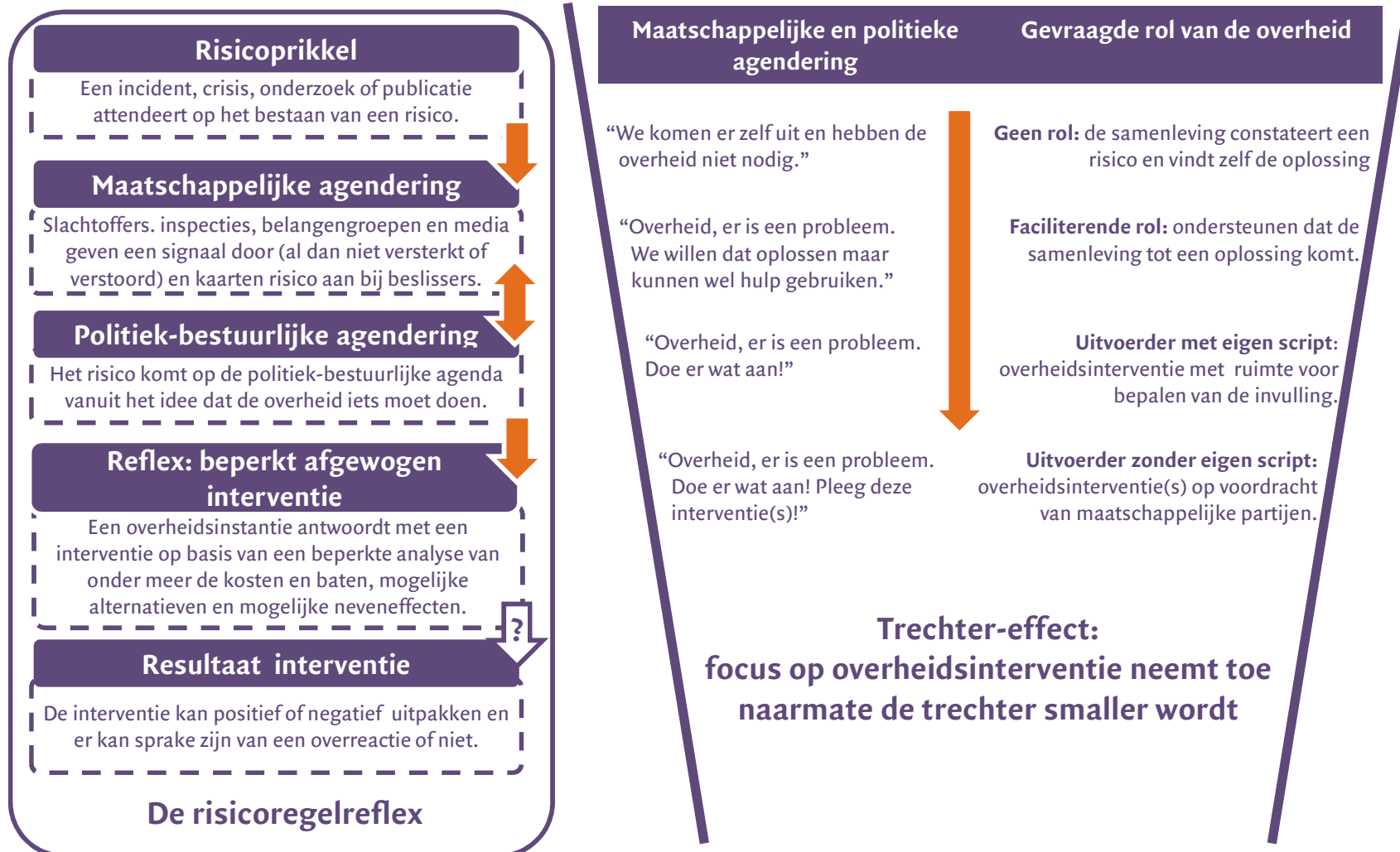
¹ Deze definitie is de vaste definitie uit het programma Risico's en Verantwoordelijkheden.

Trechtereffect

Centraal in het programma Risico's en Verantwoordelijkheden staat niet alleen de vraag of een overheidsreactie meer kost dan oplevert, maar ook of een overheidsreactie op zijn plek is. Het begrip 'verantwoordelijkheden' maakt niet voor niets deel uit van de naam van het programma: is het wel de verantwoordelijkheid van de overheid om de interventie te plegen?

In dit licht is het interessant om te kijken naar een mogelijk 'trechter-effect' binnen de causale keten. De focus op overheidsinterventie neemt toe naarmate de maatschappelijke en politieke vraag hierom toeneemt. Het trechtereffect is een blikvernauwing waarbij steeds meer vanuit een eenzijdige focus wordt ingezet op overheidsinterventie (zie Figuur 2.2 op de volgende pagina). Op elke plek in de 'trechter' speelt de overheid een andere rol. Naarmate de trechter smaller wordt neemt de focus op een eenzijdige overheidsinterventie toe. De trechter 'preludeert' op een steeds grotere rol voor de overheid.

Of deze trechter zich voordoet is afhankelijk van de vraag of politici en bestuurders hierin meegaan of juist regie nemen op de maatschappelijke agendering en de afweging 'overheid versus samenleving'. Andersom kan het ook zo zijn dat de samenleving zelf een politiek geagendeerd risico naar zich toe trekt, bijvoorbeeld omdat partijen zelfbeschikkingsrecht willen houden en er onderling uit kunnen en willen komen. Kortom: of de trechter zich voordoet heeft te maken met de bevattelijkheid van de situatie voor de risicoregelreflex.



Figuur 2.2: Het trechtereffect dat zich voor kan doen bij de risicoregelreflex

2.2 Hoe kan worden vastgesteld dat de risicoregelreflex zich voordoet?

Beschrijven van de schakels in de keten

Om vast te stellen of en hoe de risicoregelreflex zich voordoet, moeten de verschillende schakels uit de keten in kaart gebracht worden. Per schakel zijn een aantal vragen met name relevant:

Schakel	Belangrijke vragen
Risicoprikkel	<ul style="list-style-type: none"> – Door wie/wat wordt op een risico geattendeerd? – Wat is het risico waar op wordt geattendeerd? – Is het een papieren risico ('Pas op! Dit kan gebeuren!') of een al uitgekomen risico (bijvoorbeeld een ramp)?
Maatschappelijke agendering	<ul style="list-style-type: none"> – Door wie en hoeveel aandacht wordt er besteed aan het risico? – Wat is het dominante thema bij de aandacht voor het risico? Wordt overheidsingrijpen gethematiseerd? – Wordt er een consistent beeld geschetst of zijn er juist veel verschillende signalen?
Politiek-bestuurlijke agendering	<ul style="list-style-type: none"> – Door wie en hoeveel aandacht wordt er besteed aan het risico? – Wat is het dominante thema bij de aandacht voor het risico? – Worden gezagsdragers geprikkeld tot interventie? Zo ja, tot welke interventies wordt opgeroepen?
Reflex: beperkt afgewogen interventie	<ul style="list-style-type: none"> – Wordt er besloten tot een interventie en, zo ja, welke? – Wat is het doel van de interventie, wat kost de interventie en wie moet de interventie wanneer uit gaan voeren? – Op basis van welke afweging wordt besloten tot de interventie?
Resultaat interventie	<ul style="list-style-type: none"> – Werkt de interventie positief of negatief uit? – Had bij het nemen van de interventie voorzien kunnen worden dat de interventie negatief zou uitwerken?

Dit wil overigens niet zeggen dat alle schakels altijd een rol spelen in een situatie. Het is bijvoorbeeld ook voorstelbaar dat de fase van maatschappelijke agendering wordt overgeslagen, bijvoorbeeld omdat een minister direct besluit tot een interventie op basis van een intern overheidsonderzoek. Maatschappelijke agendering is kortom geen cruciale voorwaarde om te spreken van een risicoregelreflex.

Het oordeel: is sprake van overreactie?

Om te spreken van een overreactie in de risicoregelreflex, zijn drie aspecten cruciaal: er is een risico, de interventie is beperkt afgewogen en het resultaat van de interventie is negatief.

Risico

Er kan alleen sprake zijn van een risicoregelreflex als er een interventie wordt gepleegd die gericht is op het beperken of wegnemen van een risico. Immers: er zijn ook interventies die zijn gericht op het realiseren van een kans of op het realiseren van een

nieuwe ambitie. Hoewel ook hierbij sprake kan zijn van een beperkte afweging en een negatief resultaat, is er dan geen sprake van de risicoregelflex.

Beperkt afgewogen interventie

Cruciaal onderdeel van de risicoregelflex is dat een interventie wordt gepleegd die beperkt is afgewogen. Onderstaand overzicht laat zien op basis van welke criteria bepaald kan worden of sprake is van een beperkte of voldoende uitgebreide afweging.

BEPERKTE AFWEGING	VOLDOENDE UITGEBREIDE AFWEGING
<p>Geen of onvoldoende analyse van de situatie en het risico:</p> <ul style="list-style-type: none"> a geen expliciete uitspraak over of het risiconiveau acceptabel is. b geen afweging of de overheid of andere partijen verantwoordelijk zijn voor het voorkomen /beheersen van het risico (indien geen wettelijke taak). c geen/ onvoldoende analyse van wat de overheid tot nu toe al doet om het risico beheersbaar te houden en hoe een mogelijk nieuwe interventie daar op aansluit. <p>Er wordt vrij automatisch gegrepen naar (al bekende) oplossingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> d zonder een check op de effectiviteit van de oplossing; e zonder het afwegen van mogelijke alternatieven, inclusief het alternatief van interventie door andere partijen dan de overheid. f zonder aandacht voor het kosten-baten-vraagstuk: wegen de te verwachte baten/voordelen van de maatregel op tegen de te verwachten kosten/nadelen? g zonder voldoende expliciete afweging van mogelijke ongewenste neveneffecten van de geplande interventie; h zonder alle relevante partijen te betrekken. 	<p>Voldoende analyse van de situatie en het risico:</p> <ul style="list-style-type: none"> a expliciete uitspraak over de mate waarin het risiconiveau acceptabel is. b expliciete afweging of de overheid of andere partijen verantwoordelijk zijn voor het voorkomen /beheersen van het risico. c voldoende analyse van wat de overheid tot nu toe al doet om het risico beheersbaar te houden en hoe een mogelijk nieuwe interventie daar op aansluit. <p>Interventie wordt gekozen na uitgebreide (of grondige) afweging:</p> <ul style="list-style-type: none"> d er is een check op de effectiviteit van de oplossing; e mogelijke alternatieven zijn afgewogen, inclusief een interventie door andere partijen dan de overheid. f expliciete kosten-baten-afweging: wegen de te verwachte baten/voordelen van de maatregel op tegen de te verwachten kosten? g expliciete afweging van mogelijke ongewenste neveneffecten van de geplande interventie; h alle relevante partijen zijn betrokken.

Resultaat interventie

Het resultaat van de interventie kan positief of negatief zijn.

ARGUMENTEN VOOR NEGATIEVE UITWERKING INTERVENTIE	ARGUMENTEN VOOR POSITIEVE UITWERKING INTERVENTIE
<p>a Het doel wordt niet bereikt.</p> <p>b Het bereikte doel staat in geen verhouding tot de kosten, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> – de doeleffecten wegen niet op tegen de gemaakte kosten; – het risico wordt nauwelijks kleiner, tegen zeer hoge kosten; – negatieve neveneffecten en bijwerkingen maken dat de totale kosten hoger zijn dan de totale baten; – de baten kunnen niet goed in kaart gebracht worden, terwijl de kosten zeer hoog zijn; – de lange termijn kosten van oneigenlijke afwenteling van de verantwoordelijkheid op de overheid wegen niet op tegen de baten van de huidige interventie. <p>c De kosten worden onevenredig bij een bepaalde partij gelegd.</p> <p>d De interventie is aantoonbaar strijdig met andere overheidsmaatregelen.</p> <p>Aanwijzing voor slechte uitwerking is ook de inschatting door de betrokkenen zelf: wordt de maatregel bijvoorbeeld snel na invoering ingetrokken of bijgesteld?</p>	<p>a Het doel wordt bereikt.</p> <p>b Het bereikte doel staat in verhouding tot de kosten, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> – de directe baten zijn hoger dan de directe kosten; – het risico is sterk afgenomen tegen beperkte kosten; – totale baten zijn hoger dan totale kosten (dankzij positieve neveneffecten / bijwerkingen); – de maatregel kost vrijwel niets terwijl duidelijk is dat de interventie wel iets heeft opgeleverd; – verantwoordelijkheid wordt niet oneigenlijk afgewenteld op de overheid; <p>c De kosten worden evenredig verdeeld;</p> <p>d De interventie is niet in strijd met of versterkt zelfs andere overheidsmaatregelen.</p> <p>Aanwijzing is ook de inschatting door de betrokkenen zelf. Wordt de maatregel na een evaluatie succesvol genoemd en gecontinueerd?</p>

Conclusie: wel of geen overreactie

Op basis van een oordeel over de afweging en het resultaat van de interventie kan beoordeeld worden of er wel of geen sprake is van overreactie.

We spreken van overreactie als een interventie tot een negatief resultaat heeft geleid na een beperkte afweging.

Als een interventie voldoende uitgebreid is afgewogen, is er dus per definitie geen sprake van overreactie. Immers, ook als de voldoende afgewogen interventie negatief uitpakt, had dat blijkbaar op het moment van besluitvorming niet voorzien kunnen worden. Als een interventie beperkt is afgewogen, maar wel een positief resultaat oplevert, spreken we ook niet van een overreactie. Hierbij is sprake geweest van een goede reflex: blijkbaar is op basis van ervaring en intuïtie voor een goede interventie gekozen.

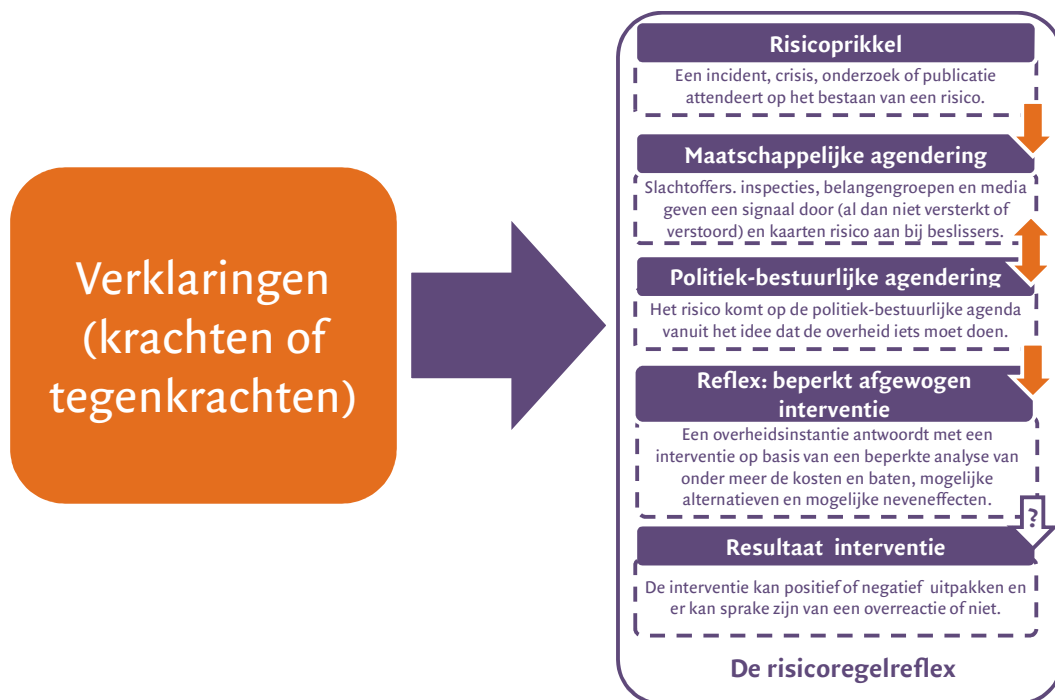
De beslisregels kunnen schematisch als volgt worden weergegeven:

Afweging:	Voldoende uitgebreid afgewogen	Beperkt afgewogen
Uitwerking:		
Positieve uitwerking	Geen overreactie	Geen overreactie
Negatieve uitwerking	Geen overreactie	Overreactie

2.3 Wat zijn denkbare verklaringen voor de risicoregelreflex?

Krachten en tegenkrachten

Dat de risicoregelreflex een causale keten is, betekent niet dat de risicoprikkel ook altijd leidt tot een beperkt afgewogen interventie en een overreactie. Er zijn immers krachten en tegenkrachten die inwerken op de keten en die verklaren of de verschillende stappen in de keten ook daadwerkelijk worden gezet. De krachten en tegenkrachten verklaren dus in welke mate een situatie bevattelijk is voor de risicoregelreflex.



Figuur 2.3: verklaringen van de risicoregelreflex in termen van krachten en tegenkrachten.

In dit onderzoek beschrijven we deze verklaringen in termen van krachten en tegenkrachten². Een kracht stimuleert het optreden van de risicoregelreflex en het doorlopen van de causale keten. Een tegenkracht remt het optreden van de reflex juist af. Het is een barrière voor de reflex.

De verklaringen kunnen op meerdere niveaus aangrijpen:

- de risicoregelreflex als geheel: een kracht werkt door op alle schakels in de keten.
- de schakels binnen de risicoregelreflex: een kracht verklaart bijvoorbeeld alleen waarom een risicoprikkel ook maatschappelijk geagendeerd wordt, maar niet waarom dit vervolgens ook leidt tot politiek-bestuurlijke agendering.

² Het idee van krachten die de risicoregelreflex bevorderen en tegenkrachten die dempend werken, ontleenen we aan eerdere publicaties uit het programma Risico's en Verantwoordelijkheden. Zie: Jan van Tol, Omgaan met de risico-regelreflex, in: P.B. Boorsma & A.E. Ronner (red.), *Jaarboek 2013 Nationaal Netwerk Risicomangement*, 2014

Categorieën van krachten en tegenkrachten

Op basis van de bestuurskundige en sociaalpsychologische literatuur hebben we een groot aantal krachten en tegenkrachten verzameld. Deze verklaringen zijn ingedeeld in vijf categorieën. In onderstaande tabel zijn deze categorieën en een aantal krachten en tegenkrachten weergegeven. In paragraaf 1.4 van deel II is de volledige tabel van mogelijke krachten en tegenkrachten opgenomen.

Categorie	Voorbeeld van tegenkracht	Voorbeeld van kracht
Risico-inschatting (verklaringen die te maken hebben met hoe het risico wordt ingeschat)	Afname risico in de toekomst ('het gaat vanzelf over, interventie is niet nodig')	Toename risico in de toekomst ('snelle interventie is nodig, voordat het erger wordt')
	Effecten zijn omkeerbaar ('ingrijpen kan altijd nog')	Effecten zijn onomkeerbaar ('als we nu niet ingrijpen, ontstaat onherstelbare schade')
Media-aandacht (verklaringen die te maken hebben met de media-aandacht voor het risico en een mogelijke interventie)	Weinig media-aandacht	Veel media-aandacht
	Geen confronterende beelden of signalen. Beperkt dramatisch gehalte van de boodschap.	Confronterende beelden of signalen. Dramatische boodschap.
Druk op overheidsinterventie (verklaringen die te maken hebben met het maatschappelijke en politieke debat over het risico)	Sterke lobby tegen overheidsinterventie	Sterke lobby voor overheidsinterventie
	Onderwerp behoort niet tot domein overheid	Onderwerp behoort tot domein overheid
Gevoeligheid gezagsdrager (verklaringen die te maken hebben met de gezagsdrager die de interventie neemt)	Geen electoraal belang voor gezagsdrager om in te grijpen	Electoraal belang / politiek-bestuurlijk opportunisme
	Gezagsdrager(s) voelt/voelen zelf de lasten van interventie	Gezagsdrager(s) voelt/voelen zelf niet de lasten van interventie
Waarborgen voor zorgvuldige afweging (verklaringen die te maken hebben met de context van het besluitvormingsproces)	Voldoende checks and balances in het besluitvormingsproces	Checks and balances in het besluitvormingsproces ontbreken
	Sprake van rust en ruimte voor afweging van interventie(s)	Gevoel van tijdsdruk en urgentie

Oordeel over krachten en tegenkrachten

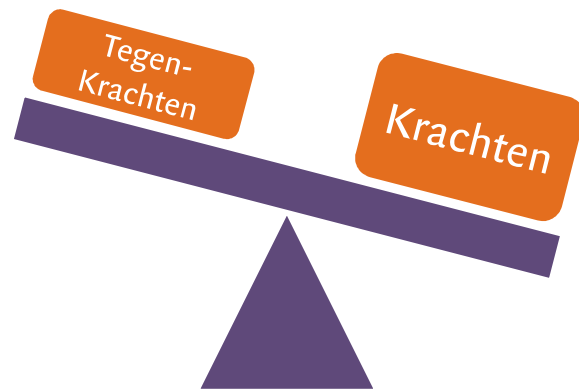
Of een kracht of tegenkracht aanwezig is, kan zowel objectief als subjectief worden bepaald. Dit geldt voor hoegenaamd alle krachten en tegenkrachten. Met objectief bedoelen we dat de aanwezigheid van een kracht wordt vastgesteld door middel van 'wetenschappelijk' aanvaarde kennis. Met subjectief bedoelen we dat de aanwezigheid van een kracht wordt vastgesteld op basis van de beelden die betrokkenen hebben over de aanwezigheid van een kracht of tegenkracht.

In dit onderzoek is de subjectieve invalshoek leidend voor de bepaling of een kracht of tegenkracht zich voordoet in een casus. Hier geldt immers het Thomas-theorema: "if men define situations as real, they are real in their consequences". Oftewel: als mensen een kracht ervaren, zullen zij er ook naar handelen, ongeacht of deze objectief is vastgesteld. De subjectieve beleving van een kracht bepaalt dus of de reflex plaats vindt.

VOORBEELD: SUBJECTIEVE BELEVING VAN OMVANG RISICO

Een van de krachten-tegenkrachten is bijvoorbeeld de omvang van het risico. De omvang van een risico (bijvoorbeeld een vliegtuigongeluk met dodelijke afloop) kan wetenschappelijke uitgerekend worden. Dit wil echter nog niet zeggen dat deze kans ook zo beleefd/gethematiseerd wordt in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke discussie. Vaak hebben mensen hun eigen beleving van de omvang van een risico (risicoperceptie), waarbij ze de kans groter of kleiner inschatten dan objectief is vastgesteld.

Door alle krachten en tegenkrachten op deze manier te scoren, kan uiteindelijk voor elke casus in beeld gebracht worden wat de balans is tussen krachten en tegenkrachten.



3 Bevattelijkheid voor de reflex

3.1 Opzet analyse

De bevattelijkheid voor de reflex is in kaart gebracht aan de hand van een analyse van 23 casus. Op basis van beschikbare documenten en in lijn met de theorie uit hoofdstuk 2 is voor elke casus:

- de risicoregelreflex-keten beschreven;
- beoordeeld of er sprake was van een overreactie (was de interventie beperkt of voldoende uitgebreid afgewogen en waren de uitwerkingen positief of negatief);
- beoordeeld welke krachten / tegenkrachten een rol speelden in de casus.

CASUSMATERIAAL

De in dit onderzoek betrokken casus zijn ontleend aan Crisislab, *Analyse 30 Risicoregelreflex-casus*, conceptversie 24 september 2014.

Gedurende de looptijd van het programma Risico's en Verantwoordelijkheden is overigens naar nog veel meer casus onderzoek gedaan. Zie onder meer:

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bundel Dag van de dilemma's en oplossingen. Werkconferentie over de rol van de overheid bij het omgaan met publieke risico's*, 15 november 2012;
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Risicoregelreflex in de jeugdzorg? Verkennende analyse van de bestuurlijke valkuil van overreactie op risico's en incidenten in de jeugdzorg*, november 2013;
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Conferentierapport Dag van het Risico. Speeches, verslagen en meer*, 19 mei 2010.

Het empirische onderzoek dat is uitgevoerd kan worden gezien als een inductieve studie. Dit wil zeggen dat er niet op basis van theorie concrete hypotheses zijn geformuleerd over het effect van bepaalde krachten – tegenkrachten, die vervolgens getoetst zijn aan de hand van casus uit de praktijk. In dit onderzoek hebben we juist gekeken naar zoveel mogelijk krachten en tegenkrachten die mogelijk een rol spelen om vervolgens op basis van de analyse van een beperkt aantal casus een aantal algemene theoretische uitspraken te kunnen doen. Kortom: het onderzoek is niet gericht op het testen van een theorie, maar juist op het formuleren van een theorie. In deductief vervolgonderzoek kunnen op basis van deze theorie hypotheses geformuleerd worden die door middel van de analyse van een groter aantal casus getoetst kunnen worden.

Zie paragraaf 1.3 van Deel II van dit rapport voor een nadere toelichting op de opzet van de analyse.

3.2 Bevindingen

Indeling casus

Op grond van de analyse van 23 casus blijkt dat bij zes casus sprake is van overreactie. Bij 1 casus is wel sprake van een beperkte afweging, maar is het resultaat van de interventie uiteindelijk wel positief. Bij 16 casus is sprake van een voldoende uitgebreide afweging.

Afweging: Uitwerking:	Voldoende uitgebreid afgewogen	Beperkt afgewogen
Positieve uitwerking	Geen overreactie 2a Huisvesting Benno L. in Leiden 2b Huisvesting ex-delinquenten 3 Aanleg bosjes na dodelijke aanrijding 4 Unieke brand in windmolen 5 Risico van knabbelvisjes 6 Gevaarlijke geisers 7 Wonen op hogedrukgasleiding in Wijchen 8 Storm Pukkelpop 9 Toezicht in open zwemwater 10 Vergoeding medicatie Pompe en Fabry 14 Schietincident Alphen aan de Rijn 15 Fietshelm Verplicht 16 Verdrinking in Den Haag 19 Vrouw 10 jaar dood in woning 20 Beëindiging chloortransport 22 Stenen van een viaduct	Geen overreactie 11 Gegaste containers
Negatieve uitwerking	Geen overreactie -	Overreactie 1 Ophalen oud papier Maastricht 12 Uitkeringsfraude 17 Legionella 18 Hoogspanningslijnen 13 (Des)investering veiligheid spoor 21 Asbest op scholen

Verantwoordelijkheid van overheid of samenleving?

Is een risico de verantwoordelijkheid van de overheid of van de samenleving? Een belangrijke vraag bij het maken van een afweging over een interventie. In de casus **Wonen op hogedrukgasleiding in Wijchen** zien we dat deze vraag ook nadrukkelijk gesteld wordt. De gemeente Wijchen wil een nieuwe woonwijk bouwen en heeft daarvoor een stuk grond op het oog waar een hogedrukgasleiding onderdoor loopt. De gemeente concludeert dat dit een zeer klein verhoogd risico met zich meebrengt, wat de bouw van de wijk niet in de weg hoeft te staan. Wijchen kiest er voor om hier transparant over te zijn en de bewoners zelf mede-verantwoordelijk te maken voor het nemen van dit verhoogde risico. Mensen die een huis in de nieuwe wijk kopen worden expliciet gewezen op de risico's van de hogedrukgasleiding. Zij kunnen zo zelf de afweging maken of zijn dit risico willen lopen.

De vraag of een risico een verantwoordelijkheid van de overheid is, speelt ook in de casus **Storm Pukkelpop** een grote rol. Op 18 augustus 2011 trekt een hevige storm over het terrein van dit Belgische muziekfestival, waarbij 5 bezoekers om het leven komen. Nederlandse media focussen direct op de verantwoordelijkheid en mogelijke schuld van de overheid: hadden de organisatie, de politie, de gemeente of de weerdiensten niet meer kunnen doen om de ramp te voorkomen of te beperken? In België stellen de media en gezagsdragers juist de onvoorspelbaarheid van de storm centraal. Ook prijzen minister en burgemeester de zelfredzaamheid en behulpzaamheid van de getroffen. Het leidende frame is daardoor niet het 'falen' van de overheid, maar het 'slagen' van de samenleving.

Gevoel van tijdsdruk leidt tot ondoordachte maatregel

In de gemeente Maastricht worden vrijwilligers ingezet voor het **ophalen van oud papier**. Zij kunnen zo geld verdienen voor een vereniging of stichting. Op 19 juni 2013 raken twee vrijwilligers gewond bij het inzamelen van oud papier. De arbeidsinspectie stelt een onderzoek in en legt een boete op. De wethouder gaat direct over tot maatregelen: het ophalen door vrijwilligers wordt stilgezet en de gemeente stelt een veiligheidstraining en veiligheidskleding voor de vrijwilligers verplicht. Voor vijf vrijwilligers per vereniging zal dit vergoed worden door de gemeente. De verenigingen kaarten bij raadsleden aan dat ze het hier niet mee eens zijn. Als zij voor de overige vrijwilligers zelf de training en kleding moeten gaan betalen, houden zij niet of nauwelijks geld over aan het vrijwillig ophalen van papier. Uiteindelijk besluit de gemeente om alsnog voor 15 vrijwilligers per vereniging de kosten te vergoeden. De wethouder zegt achteraf over het eerste besluit: “We moesten snel handelen. Er was onvoldoende tijd voor vooroverleg.” Duidelijk is dat de verenigingen niet betrokken zijn bij het nemen van het besluit en dat mede daardoor niet afdoende is nagedacht over de effecten voor de verenigingen.

Beperkte afweging betekent niet altijd slecht resultaat

Sinds 1999 is er in de Tweede Kamer en verschillende media (met name Argos en Zembla) aandacht voor de risico's van **gegaste containers**. De bestrijdingsmiddelen in zeecontainers kunnen gezondheidsrisico's met zich meebrengen voor diegenen die de containers leeghalen en consumenten die de producten uit de containers gebruiken. Dat er risico's zijn is bekend, maar nooit wordt duidelijk hoe groot deze risico's precies zijn. Wel zijn er verschillende incidenten, waarbij medewerkers onwel worden en producten worden vernietigd.

Lang houdt de minister in de Tweede Kamer vol dat het de verantwoordelijkheid is van de transportbedrijven om de risico's binnen de perken te houden. Na weer een incident neemt de Tweede Kamer in 2008 een motie aan waarin wordt gevraagd om 1000 containers per jaar te controleren. De interventie is beperkt afgewogen: zowel de omvang van het risico als de kosten van de controles zijn onduidelijk. Uiteindelijk pakt de interventie echter wel goed uit: de kosten blijken relatief laag, maar de extra controles blijken een grote stimulans voor het bedrijfsleven om de eigen verantwoordelijkheid meer op te pakken. Na een paar jaar van extra controles kan de verantwoordelijkheid dus weer teruggelegd worden bij de bedrijven.

Bepalende individuele krachten / tegenkrachten

Om te beoordelen welke individuele krachten-tegenkrachten van grote invloed zijn, zijn twee analyses uitgevoerd:

- 1 Analyse van krachten die (vrijwel) altijd een rol spelen bij casus met overreactie en welke tegenkrachten (vrijwel) altijd spelen bij casus zonder overreactie.
- 2 Vergelijking van de gemiddelde aanwezigheid van een kracht bij casus met en casus zonder overreactie.

Krachten bij overreactie

Elf krachten komen vrijwel altijd voor bij de casus met overreactie (in 80-100% van de casus).

- Er is sprake van een beheersbaar risico: er zijn maatregelen / technieken bekend die de kans en/of de impact aanzienlijk verkleinen.
- Het risico heeft een grote impact.
- De effecten zijn onomkeerbaar.
- Er is veel media-aandacht voor het risico.
- De inhoud van de media-aandacht legt toenemende druk op interventie door overheid.
- Er is een sterke lobby voor overheidsinterventie.
- Partijen (primair de getroffen) zijn niet veerkrachtig genoeg om zelf om te gaan met het risico.
- Het onderwerp behoort tot het domein van de overheid.
- De gezagsdrager is identificeerbaar en aanspreekbaar.
- De effecten raken een groot aantal actoren.
- Het risico wordt in de samenleving en politiek gezien als onaanvaardbaar.

Voorbeeldcasus: (des)investering veiligheid spoor

Een belangrijk punt in de Nederlandse discussie over veiligheid op het spoor, is het veiligheidssysteem dat moeten voorkomen dat een trein een rood sein passeert. In Nederland is alleen bij de meest risicovolle seinen het ATB-VV veiligheidssysteem aangelegd. Eind 2011 geeft de verantwoordelijke minister aan niet van plan te zijn ook de overige seinen van het systeem te voorzien.

Op 21 april 2012 botsen in Amsterdam twee treinen frontaal op elkaar. Eén passagier komt daarbij om het leven. Dit ongeluk blaast de discussie nieuwe leven in. Veel van de hierboven genoemde krachten spelen in de discussie een rol. Zo had het treinongeluk in Amsterdam een grote impact en krijgt het onderwerp veel media-aandacht. Ook is er vanuit de vakbonden en de NS een lobby voor interventie en wordt gesteld dat het onaanvaardbaar is dat de overheid niet de maatregelen neemt waarvan bekend is dat ze het risico beperken.

De politiek pakt de signalen uit de samenleving op. Op verzoek van de staatssecretaris maakt ProRail een plan om ook de resterende seinen van ATB-VV te voorzien. Op 19 december 2013 informeert de Staatssecretaris de Tweede Kamer dat zij heeft ingestemd met de aanleg van ATB-VV bij circa 2800 seinen, wat ongeveer €112 miljoen gaat kosten. Uit de brief blijkt niet wat de verwachten baten zijn van deze maatregel en wat er toe leidt dat de afweging over invoering van het systeem nu anders uitpakt dan eind 2011. De interventie is kortom beperkt afgewogen.

Tegenkrachten in situaties zonder overreactie

Vijf tegenkrachten komen relatief vaak voor bij de casus zonder overreactie (in 60 tot 100% van de casus).

- Er zijn voldoende checks and balances in het besluitvormingsproces.
- Een ex ante oordeel over de effectiviteit en doelmatigheid van de interventie is mogelijk.
- Er is een cultuur gericht op zorgvuldige afweging en gezaghebbend 'nee-zeggen'.
- Geen premature toezeggingen door gezagsdragers.
- Er is sprake van rust en ruimte voor afweging van interventie(s).

Voorbeeldcasus: Unieke brand in windmolen

Op dinsdag 29 oktober 2013 breekt er tijdens onderhoudswerkzaamheden brand uit in een windmolen in Ooltgensplaat. De twee monteurs die in de windmolen aan het werk zijn komen om het leven. De dodelijke brand trekt direct veel media-aandacht, waarbij experts ook wijzen op de maatregelen die dergelijke ongelukken kunnen voorkomen. Naar aanleiding van de berichtgeving worden er kamervragen gesteld, onder andere: “Wat is uw reactie op de stelling van experts dat de brandveiligheid van windmolens niet optimaal is? Waarom bestaan er geen calamiteitenplannen voor windmolens?”

De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke agendering leiden echter niet tot een reflex. De verantwoordelijke ministers kondigen aan eerst de onderzoeken af te wachten naar de oorzaken van de brand. Pas daarna willen zij ingaan op mogelijke maatregelen. Verschillende tegenkrachten spelen dus een rol in de casus. Zo doen gezagsdragers geen premature toezeggingen en creëren zij rust en ruimte voor de afweging van interventies.

CRUCIALE KRACHTEN: KRACHTEN/TEGENKRACHTEN MET EEN SIGNIFICANT VERBAND

Bij 9 van de 43 krachten/tegenkrachten bestaat een significant verband tussen de gemiddelde score op de kracht en de mate waarin overreactie voorkomt.³ Op basis hiervan kan gesteld worden dat aanwezigheid of afwezigheid van de volgende krachten cruciaal is wat betreft de bevattelijkheid van een situatie voor de risicoregelreflex:

- Er is sprake van een beheersbaar risico: er zijn maatregelen / technieken bekend die de kans en/of de impact aanzienlijk verkleinen.
- Er is een sterke lobby voor overheidsinterventie.
- Partijen (primair de getroffen) zijn niet veerkrachtig genoeg om zelf om te gaan met het risico.
- De gezagsdrager speelt als vanzelf in op de roep om interventie (heeft niet de vaardigheid om de roep terug te leiden naar de samenleving).
- De gezagsdrager heeft premature toezeggingen voor interventie gedaan.
- De gezagsdrager heeft vanwege gezichtsverlies niet de ruimte om terug te komen op de gedane toezeggingen.
- Er heerst een gevoel van tijdsdruk en urgentie.
- Een afrekencultuur legt druk op gezagsdragers om de risico's te beperken.
- Er is een specifieke focus op het beheersen van het risico zonder inzicht in de context of achtergrond.

De eerste drie krachten van dit lijstje zijn extra kenmerkend voor een situatie waarin overreactie plaatsvindt: deze krachten spelen in alle situaties waarin sprake is van overreactie.

³ Gemiddelde score is berekend op basis van: tegenkracht = 1; neutraal / betwist = 2; kracht = 3.

OPVALLEND: OMGEKEERDE WERKING

Opvallend is dat 12 van de 43 krachten/tegenkrachten een omgekeerde werking lijken te hebben. Oftewel: de tegenkracht komt gemiddeld juist vaker voor in de casus waarin sprake is van overreactie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de tegenkrachten ‘afname risico in de toekomst’, ‘oud risico’ en ‘vertraagd effect’. Terwijl we op basis van de theorie verwacht zouden hebben dat bij een afname van het risico in de toekomst de kans op overreactie kleiner wordt, blijkt in de praktijk dat de tegenkracht juist vaker voorkomt bij casus mét overreactie. Hoewel het hierbij niet om significante resultaten gaat, is dit wel een interessant inzicht.

Bepalende categorieën krachten/tegenkrachten

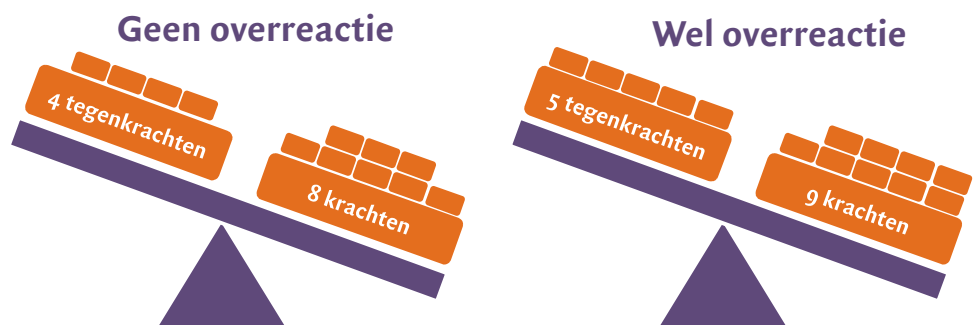
Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 vallen alle krachten/tegenkrachten onder vijf hoofdcategorieën:

- Risico-inschatting (verklaringen die te maken hebben met hoe het risico wordt ingeschat)
- Media-aandacht (verklaringen die te maken hebben met de media-aandacht voor het risico en een mogelijke interventie)
- Druk op overheidsinterventie (verklaringen die te maken hebben met het maatschappelijke en politieke debat over het risico)
- Gevoeligheid gezagsdrager: verklaringen die te maken hebben met de gezagsdrager die de interventie neemt.
- Waarborgen voor zorgvuldige afweging (verklaringen die te maken hebben met de context van het besluitvormingsproces)

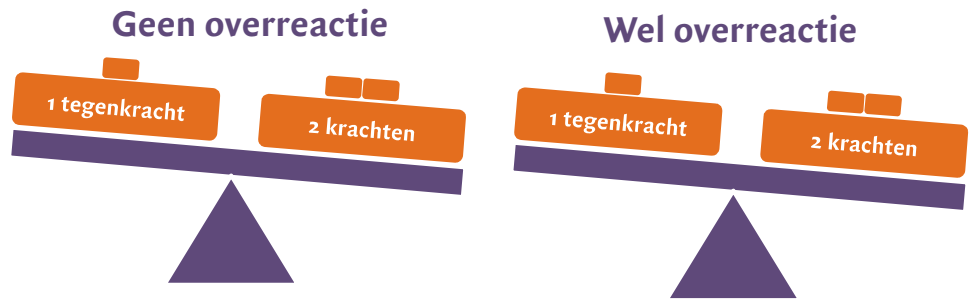
Voor alle casus hebben we op elk van deze hoofdcategorieën een saldo van krachten en tegenkrachten berekend. Een analyse hiervan laat zien dat de krachten en tegenkrachten van risico-inschatting en media-aandacht ongeveer net zovaak voorkomen in de casus met en de casus zonder overreactie. Met andere woorden: de risico-inschatting en de media-aandacht zijn niet bepalend voor de mate waarin er uiteindelijk een overreactie plaatsvindt. Bij de drie andere categorieën is wel sprake van een significant verband tussen het saldo van krachten en tegenkrachten enerzijds en de mate waarin overreactie plaatsvindt anderzijds.

Risico-inschatting en media-aandacht zijn niet bepalend voor overreactie

Het saldo van de krachten en tegenkrachten uit de categorie **Risico-inschatting** (o.a. is het een klein/groot risico, een oud/nieuw risico) is niet bepalend voor het optreden van een overreactie. Het aantal krachten en tegenkrachten is nagenoeg gelijk bij de casus met en zonder overreactie: risico-inschatting is dus geen bepalende factor in de bevattelijkheid van een casus.



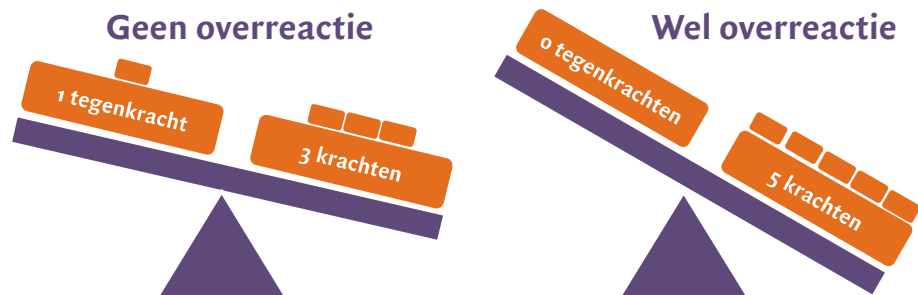
Ook de **media-aandacht** (o.a. de omvang van de media-aandacht en de mate waarin er dramatische beelden zijn) is geen bepalende categorie van krachten en tegenkrachten; het aantal krachten en tegenkrachten is bij casus met overreactie ongeveer gelijk als bij casus zonder overreactie.



De andere drie categorieën zijn wel bepalend

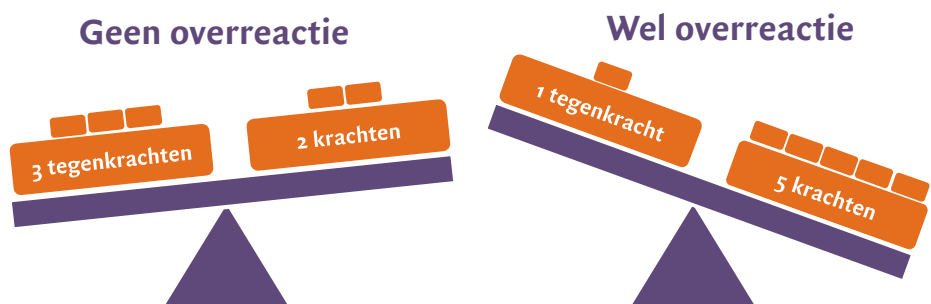
Het saldo van krachten/tegenkrachten uit de categorie **Druk op overheidsinterventie** (o.a. lobby voor interventie en aanvaardbaarheid risico) is bij overreactie duidelijk hoger dan bij het ontbreken van een overreactie.

Opvallend is dat in de casus met overreactie geen enkele tegenkracht uit deze categorie speelt. De kracht 'sterke lobby voor interventie' is daarentegen bij elke overreactie aanwezig.



Ook de categorie **gevoeligheid van de gezagsdrager** (o.a. doen van premature toezeggingen en druk om daadkracht te tonen) blijkt een significante factor te zijn. Wanneer een overreactie ontbreekt, spelen gemiddeld meer tegenkrachten dan krachten van deze categorie.

Als een overreactie plaatsvindt, is het aantal krachten uit deze categorie juist groter. De mate waarin premature toezeggingen zijn gedaan is een belangrijke kracht uit deze categorie.

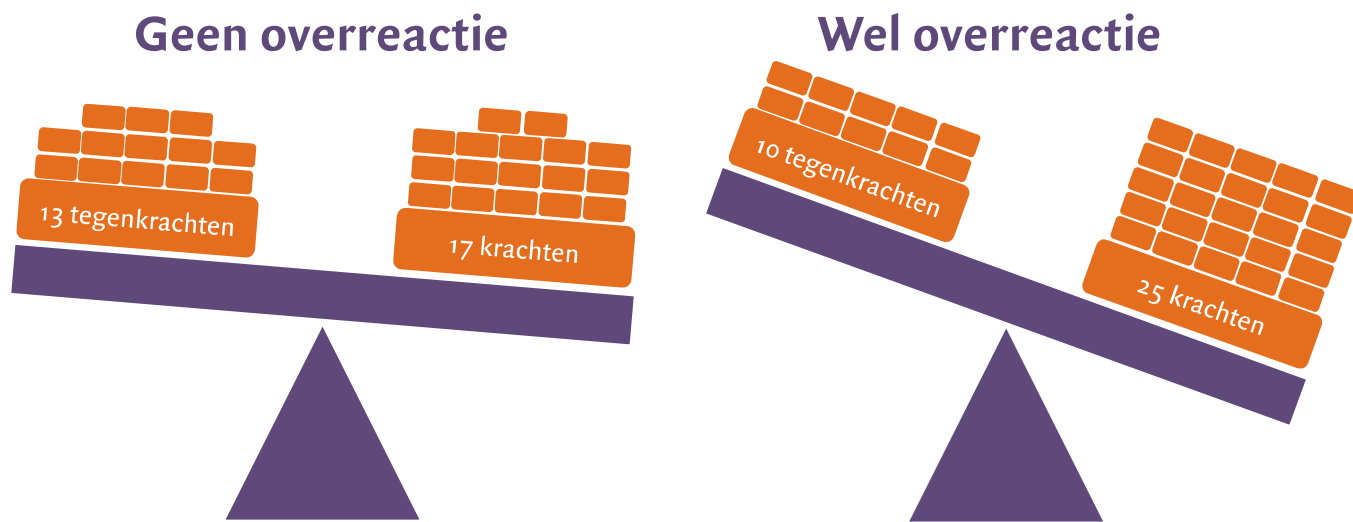


Tot slot de **waarborgen voor zorgvuldige afweging** (o.a. aanwezigheid checks and balances en mate waarin er tijdsdruk is). Wederom zien we een significant verband tussen het saldo van krachten en tegenkrachten en de overreactie. Onder andere de aanwezigheid van rust en ruimte voor afweging van een interventie is een belangrijke tegenkracht die vaak speelt bij de casus waarin overreactie voorkomen wordt.



De balans tussen krachten/tegenkrachten

Ook het totale saldo aan krachten-tegenkrachten heeft een significant verband met de mate waarin er een overreactie plaatsvindt. Onderstaande figuur laat zien dat het aantal krachten en tegenkrachten bij het uitblijven van een overreactie gemiddeld gezien redelijk in evenwicht is. Wanneer er wel een overreactie optreedt, is het aantal krachten gemiddeld echter ruim twee keer zo groot dan het aantal tegenkrachten.



Opvallend is dat het aantal tegenkrachten niet direct sterk verschilt tussen casus zonder en met overreactie. Het is vooral het grote verschil in het aantal krachten dat maakt dat er een significant verband is tussen het saldo aan krachten-tegenkrachten en de mate waarin een overreactie plaatsvindt.

4 Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek startte met de vraag van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de bevattelijkheid van verschillende sectoren/onderwerpen voor de risicoregelreflex. Met dit onderzoek is in de eerste plaats een wetenschappelijke methodiek ontwikkeld om de risicoregelreflex systematisch te beschrijven en de bevattelijkheid voor de reflex te verklaren. Daarnaast doen we op basis van inductief onderzoek naar 23 casus een aantal eerste algemene uitspraken over wat situaties bevattelijk maakt voor de reflex.

Uitdaging voor de toekomst is vooral het ondersteunen van bestuurders door handelingsrepertoire aan te reiken waarmee zij een overreactie kunnen afwenden. Dankzij de systematische inventarisatie van krachten en tegenkrachten in dit onderzoek kan handelingsrepertoire voor bestuurders en ambtenaren gericht ontwikkeld en toegepast worden. In de aanbevelingen gaan we in op de mogelijkheden die wij hier voor zien. Kerngedachte hierbij is dat bestuurders snel zicht kunnen krijgen op de lessen uit casus die qua sector, onderwerp of omstandigheden vergelijkbaar zijn.

Conclusies

- 1 **Drie factoren zijn bepalend voor de bevattelijkheid voor de risicoregelreflex:**
 - *De omvang en sterkte van de maatschappelijke druk op overheidsinterventie.*
Gezagsdragers moeten vooral opletten als er na een risico vanuit de maatschappij een grote druk komt op de overheid om te interveniëren. Een sterke lobby voor overheidsinterventie en een samenleving die niet zelf om kan gaan met het risico, zijn hierbij belangrijke factoren. Argumenten of redeneerlijnen die hierbij horen zijn bijvoorbeeld: “overheid, u moet echt ingrijpen”, “overheid, het kan toch niet zo zijn dat”, “overheid, vind u het ook niet onaanvaardbaar dat...” en “Overheid, u had kunnen / kan voorkomen dat...”.
 - *De gevoeligheid van de gezagsdrager.*
Overreactie is waarschijnlijker als een gezagsdrager bijvoorbeeld niet de vaardigheden in huis heeft om de roep om interventie terug te leiden naar de samenleving of de druk niet kan weerstaan en premature toezeggingen doet. De conclusie bevestigt de noodzaak van de door het programma Risico’s en Verantwoordelijkheden ingezette lijnen om te werken aan een handelingsrepertoire voor bestuurders. Van belang is dat gezagsdragers meer bewust raken van de risico’s van overreactie en dat zij een alternatief handelingsrepertoire krijgen aangereikt: op die manier kan de bevattelijkheid voor de risicoregelreflex worden beperkt.
 - *De waarborgen voor een zorgvuldig besluitvormingsproces.*
Hoe meer waarborgen aanwezig zijn, hoe kleiner de bevattelijkheid voor de risicoregelreflex. Dit vraagt om investeringen in de context van het besluitvormingsproces: meer rust nemen voor interventies en een cultuur creëren waarin risico’s en fouten meer geaccepteerd worden. Een interessant voorbeeld in dit licht is de troonrede van dit jaar waarin al werd aangekondigd dat de aankomende decentralisaties niet foutloos zullen verlopen. Dit maakt

het mogelijk om als er iets fout gaat meer rust te nemen om tot een zorgvuldige afweging te komen.

- 2 **Twee in de literatuur vaak genoemde factoren blijken niet of minder bepalend bij de bevattelijkheid voor de risicoregelreflex: de inschatting van het risico en de media-aandacht voor het risico.** Het zou kunnen zijn dat deze factoren inderdaad een stuk minder van belang zijn⁴. Het zou echter ook met de casuselectie samen kunnen hangen dat deze factoren minder van belang zijn. Deze casus zijn immers in ons vizier gekomen omdat er een zeker risiconiveau en zekere mate van media-aandacht was. Wellicht dat de omvang van het risico en de media-aandacht wel belangrijke factoren blijken te zijn wanneer ook casus worden geanalyseerd met kleine risicoprikkels die nooit de politieke agenda hebben gehaald.
- 3 **In elke sector en bij vrijwel elk onderwerp is de risicoregelreflex denkbaar.** Op basis van de eerste inductieve analyse van 23 casus kunnen geen conclusies worden getrokken over de bevattelijkheid van gehele sectoren voor de risicoregelreflex. Wel hebben we (zie conclusie 1 en 2) laten zien wat de belangrijke krachten zijn die de bevattelijkheid van situaties voor de risicoregelreflex vergroten. Op basis van het materiaal dat tot nu toe bestudeerd is blijkt niet dat deze belangrijke krachten vaker voorkomen in de ene dan in de andere sector. Deductief onderzoek aan de hand van de systematische analyse van meer casusmateriaal is nodig om deze hypothese te toetsen.

Aanbevelingen

Dit onderzoek biedt een methodiek om een groot aantal casus op een systematische wijze te beschrijven en het (niet) optreden van de risicoregelreflex te verklaren. De analyse van 23 casus uit de praktijk maakt daarnaast twee zaken helder:

- 1 Gezagsdragers kunnen ondersteuning gebruiken om de risicoregelreflex te voorkomen.
- 2 Door meer casus te analyseren kan nog beter inzicht worden verkregen in cruciale krachten en tegenkrachten en het handelingsrepertoire dat tot op heden al succesvol is ingezet om overreactie te voorkomen.

We bevelen aan om een digitale omgeving voor bestuurders en beleidsprofessionals in te richten. Deze omgeving zou aan de volgende functionaliteiten moeten voldoen.

- 1 **Navigeerbare databank van systematisch beschreven casus:** de digitale omgeving bevat een databank met casus die op een systematische manier beschreven zijn op basis van de in dit onderzoek ontwikkelde causale keten. Bestuurders kunnen

⁴ Voor wat betreft de media-aandacht lijkt dit bevestigd te worden door een eerdere studie uit het programma Risico's en Verantwoordelijkheden (Remco Roos, *Reflexen of reflectie? Een onderzoek naar de omvang van de risico-regelreflex*, juli 2011). Deze studie laat zien dat er voor veel incidenten media-aandacht is, maar dat slechts een klein deel hiervan politiek wordt opgepakt en dat maar een deel daarvan ook leidt tot overreactie.

eenvoudig de casus vinden die voor hen relevant zijn, doordat aan alle casus ‘tags’ zijn gekoppeld. Hierdoor kunnen de casus gefilterd worden aan de hand van bijvoorbeeld:

- Het niveau van de gezagsdrager die een beslissing moet nemen: is dit een bestuurder op lokaal niveau, provinciaal niveau, landelijk niveau, Europees niveau of een bestuurder van een bedrijf of maatschappelijke organisatie?
- Het onderwerp: gaat de casus om verkeersveiligheid, de veiligheid van werknemers, jeugdzorg, milieu, etc.?
- De sector: gaat het om Veiligheid, Volksgezondheid of Infrastructuur?
- Specifieke kenmerken van de casus. Bijvoorbeeld: is de risicoprikkel een incident met dodelijke afloop, is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving nadrukkelijk onderwerp van debat, is het risico lastig in te schatten?

2 **Advies op maat:** de casus zijn niet alleen beschreven volgens de causale keten, maar ook voorzien van concrete lessen. Zo krijgen bestuurders zicht op:

- ‘Typische argumenten waarmee gevraagd wordt om interventie’. In elke casus zijn voorbeelden te vinden van argumenten die gebruikt worden in de roep om interventie. Door deze expliciet te maken, worden bestuurders alert op deze argumenten en kunnen ze zien hoe hier in andere casus mee om is gegaan. ‘Typische tegenargumenten’. Vaak worden ook typische redeneerlijnen gebruikt om de roep om interventie te pareren. Deze worden per casus expliciet gemaakt, waarbij de uitkomst ook laat zien in welke mate ze succesvol waren.
- ‘Handelingsrepertoire’. Wat zijn interessante acties die bestuurders in de casus ondernomen hebben, die maken dat er wel of juist geen overreactie heeft plaatsgevonden. Hoe hebben bestuurders bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid succesvol teruggedugd bij de samenleving of door welke actie hebben bestuurders zich in een nog moeilijker pakket gemanoeuvreed?

Handelingsrepertoire om de reflex af te wenden

In de 23 casus die we geanalyseerd hebben, zien we al voldoende succesvolle voorbeelden van acties die gebruikt zijn om de reflex af te wenden:⁵

- Het laten uitvoeren van onderzoek: eerst in kaart brengen wat er precies gebeurd is, voordat er toezeggingen worden gedaan over interventies.
- Het onderwerp in een bredere beleidsvormingscontext plaatsen: zorgen dat de discussie niet langer focust op één risico, maar op het algehele beleid. Dit maakt het makkelijker om een integrale afweging over een interventie te maken.
- De kosten voor een interventie nadrukkelijk in beeld brengen: de vraag ‘vindt u dit risico aanvaardbaar?’ counteren met de vraag ‘vindt u het aanvaardbaar dat we dit bedrag uitgeven om dit risico te beperken?’
- Transparant zijn over risico’s: de samenleving zelf de keuze laten maken of zij een risico nemen of niet en daarmee ook medeverantwoordelijk maken.

⁵ Zie ook: Crisislab, *Schema Risicoregelflex: symptomen/uitspraken bij aanjagende en dempende krachten*, 2014.

De digitale omgeving heeft dus nadrukkelijk ook een adviserende en educatieve functie; zowel voor bestuurders of professionals die midden in een casus zitten, maar ook in opleidingen voor professionals en trainingen rond veiligheidsvraagstukken.

3 **Toegang tot netwerk:** de digitale omgeving kan extra waarde hebben voor bestuurders wanneer zij ook direct in contact kunnen komen met ervaringsdeskundigen. Zo zouden bij elke casus contactgegevens kunnen worden opgenomen van een ambtenaar of bestuurder die betrokken was bij de casus en graag andere wil helpen die worden geconfronteerd met een soortgelijke casus. Hetzelfde geldt voor contactgegevens van experts bij bijvoorbeeld beroepsorganisaties die ondersteuning kunnen bieden.

4 **Een interactieve leergemeenschap:** ideaalbeeld is dat de digitale omgeving uiteindelijk ook interactief wordt. Er is dan niet langer een vaste voorraad aan beschreven casus, maar bestuurders en professionals kunnen ook zelf casus uit hun eigen praktijk toevoegen. Het kan zowel gaan om een casus die al is afgerond (de interventie is al uitgevoerd) als om een lopende casus waarbij wordt nagedacht over een interventie.

- De bestuurders en ambtenaren beschrijven de keten (risicoprikkel, maatschappelijke agendering, politiek-bestuurlijke agendering, overheidsinterventie en resultaat) op basis van een beperkt aantal concrete vragen. Zie bijvoorbeeld het figuur hierboven.
- Vervolgens scoren de bestuurders en ambtenaren de krachten en tegenkrachten die een rol spelen in de casus. Dit zou er bijvoorbeeld als volgt uit kunnen zien:

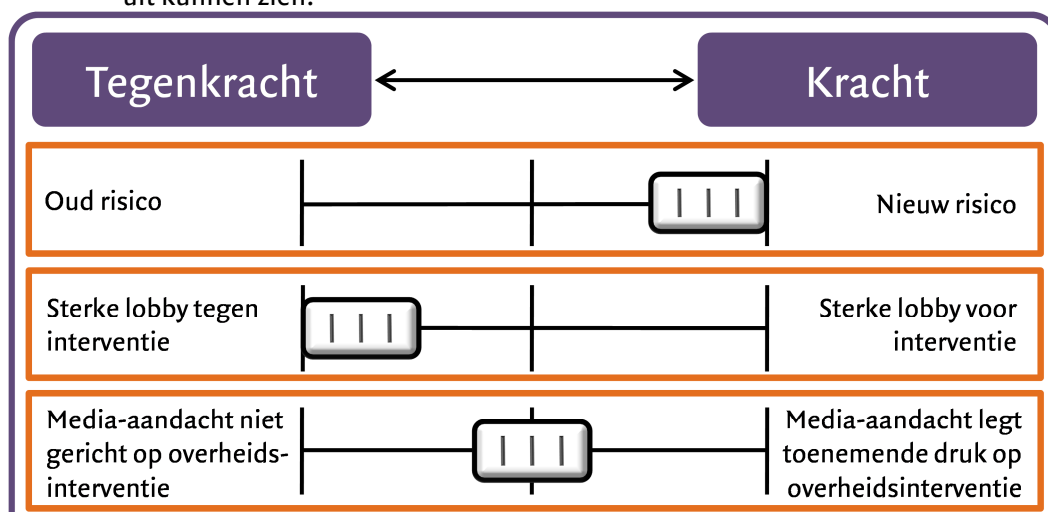
Risicoprikkel

Door wie /wat (bijv. incident, crisis, onderzoek of publicatie) wordt op het bestaan van welk risico geattendeerd?

Maatschappelijke agendering

Wie agendeert het risico, hoe wordt het risico gethematiseerd, wordt er om interventie gevraagd en, zo ja, door wie?

Politiek-bestuurlijke agendering



Deel II: Methodologische verdieping

1.1 Definities van overreactie

Definities / omschrijvingen risicoregelreflex van anderen
<p>“De bestuurlijke valkuil om risico’s en incidenten onmiddellijk af te willen wenden met als mogelijk resultaat een onevenredig overheidsingrijpen en een oneigenlijke afwenteling van verantwoordelijkheid voor risicobeheersing en schadecompensatie op de overheid.” (Bron: Martijn Tummers, <i>Compendium ‘Balanceren met Risico’s en Verantwoordelijkheden’</i>, concept 17 december 2013.)</p>
<p>“De valkuil van onevenredige interventies in reactie op incidenten en risico’s die publiek worden. Deze kan leiden tot kostbare maatregelen die nauwelijks effect hebben of zelfs averechts uitpakken. De maatregelen kunnen bovendien onbedoelde immateriële bijwerkingen hebben zoals het beperken van de keuzevrijheid of de eigen verantwoordelijkheid.” (Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <i>Risicoregelreflex in de jeugdzorg? Verkennende analyse van de bestuurlijke valkuil van overreactie op risico’s en incidenten in de jeugdzorg</i>, november 2013.)</p>
<p>“De risico-regelreflex is de theorie die ervan uitgaat dat er veelal een overreactie is na incidenten die voldoende politieke en/of media-aandacht krijgen. Deze reflex bestaat uit drie onderdelen: een risico openbaart zich als incident, er vindt een politieke reflex plaats waarbij Kamerleden de bewindspersoon om maatregelen vragen en de bewindspersoon kondigt maatregelen aan die ambtelijk worden uitgewerkt. Er is sprake van een risico-regelreflex als deze maatregelen hoge kosten voor het beleid met zich meebrengen, een afnemend rendement in de verbetercurve vertonen, andere waarden aantasten, onduidelijkheid scheppen over verantwoordelijkheden, de innovatie belemmeren of tot imagoschade van de overheid leiden omdat er onrealistische verwachtingen worden gewekt.” (Bron: Raad voor het openbaar bestuur, <i>Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding</i>, november 2012.)</p>
<p>“Het mechanisme waarbij een risico of incident wordt beantwoordt met onevenredige (overheids)interventies, en waarbij de verantwoordelijkheid voor risicobeheersing en schadecompensatie min of meer vanzelfsprekend wordt opgevat als overheidstaak.” (Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <i>Rapport van het symposium ‘De risico-regelreflex in het openbaar bestuur’</i>. Academie voor Wetgeving, Den Haag, 13 april 2011. Speeches en discussies, september 2011.)</p>
<p>“De risico-regelreflex is de neiging om het voortdurend verminderen van risico’s, al dan niet naar aanleiding van een incident, als vanzelfsprekende opgave aan te merken. Deze reflex kan leiden tot disproportionele ingrepen: maatregelen waarvan de baten bij nadere beschouwing duidelijk niet opwegen tegen de kosten en de maatschappelijke bijwerkingen, of waarbij van de overheid meer wordt verwacht dan nodig of realiseerbaar is. Maatregelen kunnen uiteenlopen van wet- en regelgeving en normstelling tot toezicht, uitvoeringsmaatregelen en systeemveranderingen.” (Bron: Jan van Tol, <i>Omgaan met de risico-regelreflex</i>, in: P.B. Boorsma & A.E. Ronner (red.), <i>Jaarboek 2013 Nationaal Netwerk Risicomanagement</i>, 2014.)</p>

1.2 Reflex in de biologie

Het voorbeeld van de vogel

Een vogel vliegt bij het kleinste geluid of de minste beweging in de omgeving keer op keer weg bij een voederhuisje.

Dit lijkt een overreactie, maar deze reactie valt in het niet bij het risico waartegen de vogel zichzelf beschermt (ten prooi vallen).

Minder alert reageren is veel kostbaarder dan telkens wegvliegen.

Als vluchten 100 calorieën kost (zowel vliegen als het niet gegeten voer) en de kans op ten prooi vallen 1 op 100 als hij blijft zitten, kan de vogel beter 10.000 calorieën verliezen door herhaaldelijk weg te vliegen zelfs als in 99% van de gevallen sprake is van vals alarm.

Voorbeeld naar:

Bruce Schneier (Harvard), *Carry On, Sound Advice from Schneier on security*, John Wiley & Sons, 2013.

Mensen zijn tegelijkertijd niet anders en heel anders dan de vogel

Mensen voelen ook angst en reageren eveneens met het centraal zenuwstelsel. Het grote verschil met de vogel is dat mensen risico's kunnen analyseren en beheersbaar maken. Mensen zijn tegelijkertijd slecht in het inschatten van risico's. Zeldzame risico's worden vaak overschat en uitvergroet. Lange termijn risico's worden vaak genegeerd.

Als mensen écht druk voelen van een prikkel, kunnen ze ook heel ver gaan om deze te bestrijden. In de moderne tijd moet hij reageren met middelen die geen onderdeel zijn van de evolutionaire geschiedenis (zoals installatie van een inbraakalarm, veiligheidsmaatregelen op Schiphol, militaire actie etc.). Een goede afweging is nodig om overreactie te voorkomen.

1.3 Methodologie onderzoek

Karakter onderzoek

Het onderzoek dat is uitgevoerd, kan worden gezien als een inductieve studie. Dit wil zeggen dat er niet op basis van theorie concrete hypothesen zijn geformuleerd over het effect van bepaalde krachten – tegenkrachten, die vervolgens getoetst zijn aan de hand van casus uit de praktijk. In dit onderzoek hebben we juist gekeken naar zoveel mogelijk krachten en tegenkrachten die mogelijk een rol spelen om vervolgens op basis van de analyse van een beperkt aantal casus een aantal algemene theoretische uitspraken te kunnen doen. Kortom: het onderzoek is niet gericht op het testen van een theorie, maar juist op het formuleren van een theorie. In deductief vervolgonderzoek kunnen op basis van deze theorie hypothesen geformuleerd worden die door middel van de analyse van een groter aantal casus getoetst kunnen worden.

Groslijst krachten – tegenkrachten

De groslijst aan krachten – tegenkrachten (zie paragraaf 1.4) is gebaseerd op eerdere theoretische en empirische studies naar de risicoregelreflex en overreactie (zie paragraaf 1.5). Belangrijk onderdeel van de groslijst zijn de krachten-tegenkrachten die te maken hebben met de risico-inschatting. De omvang van een risico kan worden bepaald aan de hand van de formule kans maal impact. In de sociaalpsychologische literatuur zijn echter tal van factoren te vinden die de inschatting van de kans en de inschatting van de impact (en daarmee de inschatting van het risico) beïnvloeden. Onderstaande tabel geeft zicht op al deze factoren, die dus zijn opgenomen in de groslijst in paragraaf 1.4.

Risico-inschatting (klein vs. groot) wordt bepaald door:	
Inschatting kans (klein vs. groot) Wordt beïnvloedt door:	X Inschatting impact (klein vs. groot) Wordt beïnvloedt door:
Ontwikkeling in de toekomst (afname vs. toename)	Aard effecten (enkelvoudig vs. cumulatief)
Historie risico (oud vs. nieuw)	Observerbaarheid effecten (niet vs. wel)
Vrijwilligheid blootstelling (vrijwillig vs. onvrijwillig)	Bemerkbaarheid effecten (niet vs. wel)
Originaliteit risico (uniek vs. patroon)	Snelheid effecten (vertraagd vs. direct)
Beheersbaarheid (onbeheersbaar vs. beheersbaar)	Dodelijkheid effecten (niet-fataal vs. fataal)
	Aantal getroffen door effecten (klein vs. groot)
	Concentratie effecten (verspreid vs. geconcentreerd)
	Doorwerking effecten (geen vs. negatieve doorwerking)
	Omkeerbaarheid effecten (wel vs. niet omkeerbaar)
	Gevolgen toekomstige generaties (klein vs. groot)

Oordeel over casus

Voor elk van de onderzochte casus is:

- de risicoregelreflex-keten beschreven;
- beoordeeld of er sprake was van een overreactie (was de interventie beperkt of voldoende uitgebreid afgewogen en waren de uitwerkingen positief of negatief);
- beoordeeld welke krachten / tegenkrachten een rol speelden in de casus.

Met name de laatste twee aspecten zijn cruciaal. In paragraaf 2.2 van deel II is uitgewerkt op basis van welke criteria we in dit onderzoek hebben vastgesteld of er sprake was van een beperkte of voldoende uitgebreide afweging en van positieve of negatieve uitwerkingen. Een oordeel op basis van deze criteria kan vanuit verschillende perspectieven plaatsvinden (een oordeel over bijvoorbeeld de vraag of de kosten van een interventie opwegen tegen de baten, hangt immers af van de waarde die vanuit het eigen perspectief wordt gehecht aan bepaalde kosten en bepaalde baten). In dit onderzoek hebben we gekozen voor het vijfde van de hieronder beschreven perspectieven: op basis van de beschikbare bronnen hebben de onderzoekers, na onderling overleg, een intersubjectief standpunt ingenomen.

Mogelijke perspectieven voor oordeel over overreactie

- 1 Vanuit het perspectief van de gezagsdrager: degene die heeft besloten tot de interventie.
- 2 Vanuit het perspectief van degene die de interventie moet uitvoeren.
- 3 Vanuit het perspectief van degene wiens belang de gezagsdrager wil beschermen / dienen door het nemen van de interventie.
- 4 Vanuit het perspectief van degene wiens belang door de interventie wordt gedupeerd.
- 5 Vanuit een extern perspectief / een intersubjectief expert-oordeel.

Leidend voor het oordeel over de aanwezigheid van krachten en tegenkrachten was de ervaring van mensen in de casus / de mate waarin een kracht of tegenkracht gethematiseerd werd in de casus (zie onze uitleg hierover in paragraaf 2.3). Immers: als mensen een kracht ervaren, zullen zij er ook naar handelen, ongeacht of deze objectief is vastgesteld. Ook hiervoor geldt dat we met meerdere onderzoekers de bronnen van de casus bestudeerd hebben en samen beoordeeld hebben of een kracht en/of tegenkracht speelt in een casus.

In de analysebundel (een bijlage bij dit rapport) is voor elke casus de beschrijving van de risico-regelreflex terug te vinden, evenals het beargumenteerde oordeel over de vraag of er sprake is van overreactie en welke krachten-tegenkrachten een rol spelen.

Analyse casus

Voor de analyse is in een SPSS-bestand voor alle casus aangegeven of er sprake was van overreactie. Daarnaast is per kracht-tegenkracht aangegeven of:

- enkel de tegenkracht aanwezig was (1).
- de kracht/tegenkracht geen rol speelde in de casus of dat de kracht en de tegenkracht in dezelfde mate aanwezig waren (2).
- enkel de kracht aanwezig was (3).

Vervolgens zijn een tweetal analyses uitgevoerd om te kijken naar de invloed van individuele krachten en tegenkrachten:

- 1 Voor zowel de casus met overreactie als de casus zonder overreactie is in kaart gebracht in hoeveel van de casus de verschillende krachten en tegenkrachten aanwezig waren. Op basis hiervan is geconcludeerd welke krachten (vrijwel) altijd een rol spelen bij casus met overreactie en welke tegenkrachten (vrijwel) altijd spelen bij casus zonder overreactie.

- 2 Voor zowel de casus met overreactie en de casus zonder overreactie is per kracht-tegenkracht de gemiddelde aanwezigheid uitgerekend. Vervolgens zijn de gemiddelden met elkaar vergeleken om te kijken of er sprake is van significante verschillen.

Daarnaast zijn analyses uitgevoerd om te kijken welke categorieën krachten-tegenkrachten significant zijn. Dit is gedaan door per casus per categorie het aantal tegenkrachten dat speelt af te trekken van het aantal krachten dat speelt. Op die manier ontstaat er als het ware een saldo ten aanzien van die categorie. Vervolgens is het gemiddelde saldo per categorie bij de casus met overreactie vergeleken met het gemiddelde saldo per categorie bij de casus zonder overreactie. Hetzelfde is ook gedaan met het totale aantal krachten en tegenkrachten dat een rol speelt in de casus.

1.4 Krachten en tegenkrachten

Onderstaande tabel bevat de groslijst aan krachten/tegenkrachten. Voor elke kracht/tegenkracht is het aangrijpingspunt beschreven. Hierin wordt beschreven wat (theoretisch gezien) de gevolgen zijn voor de keten van de risicoregelreflex als een kracht zich voordoet. De laatste kolom biedt, indien nodig, uitleg over wat er precies bedoeld wordt met de kracht/tegenkracht. In paragraaf 1.5 is een overzicht te vinden van de bronnen waarop de inventarisatie van krachten en tegenkrachten is gebaseerd.

Tegenkracht: barrière voor reflex	-	+/-	+	Kracht: stimulans voor reflex	Aangrijpingspunt/logica	Beslisregel/ uitleg (indien nodig)
Risico-inschatting						
Klein risico (= kans x impact)	○	○	○	Groot risico (= kans x impact)	→Sterke risicoprikkel (RiP) → geeft druk tot maatschappelijke (MA) en politieke agendering (PA)	
Kleine kans van optreden op negatieve impact	○	○	○	Grote kans van optreden op negatieve impact	Gevoel van onafwendbaarheid → noodzaak tot ingrijpen → MA/ PA	Relatief kleine kans om door dit risico getroffen te worden vs. Relatief grote kans om door dit risico getroffen te worden.
Afname risico in de toekomst	○	○	○	Toename risico in de toekomst	Afname →zwakke RiP: ‘het gaat van zelf over, interventie is niet nodig’ Toename →Sterke RiP: snelle interventie is nodig, voordat het erger wordt → MA/PA →Reflex-beperkte afweging	Ook zonder verdere interventies zal de kans op dit risico afnemen vs. Er zijn factoren die maken dat in de toekomst zonder interventie juist steeds meer voorkomt.
Oud risico	○	○	○	Nieuw risico	Nieuw →MA / PA vergroot de nieuwswaarde belangstelling Oud: → geen reflex: ‘waarom snel ingrijpen voor iets wat al langer speelt of bekend is?’	We kenden dit risico al. vs. We kenden dit risico nog niet.

Vrijwillige blootstelling aan risico / vermijdbaar risico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Onvrijwillige blootstelling aan risico/ niet vermijdbaar risico	Vrijwillig/ vermijdbaar → Beperkt Reflex-overheidsingrijpen ‘mensen kunnen het zelf regelen/ eigen verantwoordelijkheid’ (daarmee ook → minder druk op MA/PA) Onvrijwillig/onvermijdbaar → stimuleert ingrijpen derde → MA/PA/ Reflex-overheidsingrijpen	Degene die getroffen worden, hebben zelf dit risico genomen vs. Degene die getroffen worden, konden hier niets aan doen.
Er sprake van uniek – eenmalig incident (in de beeldvorming)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Er is sprake van het ‘zoveelste incident’: er is sprake van een patroon (in de beeldvorming)	→ Sterke (RiP) → geeft druk tot MA/ PA → Reflex-afweging: onmiddellijk handelen	Dit is uniek en hadden we niet kunnen voorzien vs. Dit wisten we al lang maar er is nog niet effectief tegen opgetreden.
Onbeheersbaar risico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Beheersbaar risico	Idee dat er maatregelen / technieken bekend zijn die de kans en/of de impact aanzienlijk verkleinen → Sterke (RiP) → geeft druk tot MA/ PA	We weten niet hoe we dit risico kunnen verkleinen vs. We weten hoe we dit risico kunnen verkleinen.
Kleine impact	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Grote impact	→ Voedt angst → noodzaak tot ingrijpen → MA/ PA	Als het risico zich voordoet, zijn de gevolgen niet zo groot vs. Als het risico zich voordoet, heeft dit grote gevolgen.
Enkelvoudig risico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Cumulatief risico (bijvoorbeeld: materiaal/financieel, ecologisch, gezondheid, sociaal-maatschappelijk, emotioneel)	→ Sterke risicoprikkel (RiP) → geeft druk tot maatschappelijke (MA) en politieke agendering (PA)	De impact ligt slechts op een gebied vs. De impact heeft verschillende dimensies
Geen observeerbaar effect	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Observeerbaar effect	Observeerbaar effect → versterkt RiP en MA/PA: ‘aantoonbaar drama’ Kanttekening: Niet observeer effect voedt onbestemdheid / ‘spookverhalen’ → Sterke RiP	De oorzaak-gevolg-relatie is voor een buitenstaander niet zichtbaar en niet wetenschappelijk vaststelbaar. vs. De oorzaak-gevolg-relatie is voor een buitenstaander zichtbaar en wetenschappelijk vaststelbaar
Effect niet te bemerken door slachtoffers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Effect te bemerken door slachtoffers	→ Versterkt RiP: betrokkenen doen zelf hun verhaal	Slachtoffers weten zelf niet dat zij getroffen zijn vs. Slachtoffers weten heel goed dat zij getroffen zijn

Vertraagd effect	○	○	○	Direct effect	Direct effect → Sterke RiP- maakt gevolgen concreet → stimuleert direct optreden	Effect treedt pas na verloop van tijd op vs. Effect treedt direct op.
Niet-fatale effecten	○	○	○	Fatale effecten	Grote impact: → Sterke (RiP) → geeft druk tot MA/ PA	Geen dodelijke slachtoffers vs. Dodelijke slachtoffers
Effect raakt klein aantal actoren (mensen/ organisaties etc.)	○	○	○	Effect raakt groot aantal actoren (mensen/ organisaties etc.)	Grote impact: → Sterke (RiP) → geeft druk tot MA/ PA → Reflex-overheidsingrijpen	Betekenis klein vs. groot is afhankelijk van schaal beslisser. Gaat zowel om aantal actoren bij risicoprikkel als , indien gethematiseerd, aantal actoren in eerdere incidenten.
Effecten zijn verspreid over groot gebied.	○	○	○	Effecten zijn geconcentreerd binnen beperkt gebied.	geconcentreerd effect kan er voor zorgen dat risico als groter wordt ervaren → Sterke (RiP) → geeft druk tot MA	
Geen vervolgeffect (geen verdere doorwerking op andere zaken)	○	○	○	Vervolgeffect - negatieve doorwerking als niet wordt ingegrepen.	Grote impact: → Sterke (RiP) → geeft druk tot MA/ PA → Reflex-afweging: onmiddellijk handelen 'voordat het van kwaad tot erger wordt'	Niet-interveniëren maakt de impact niet erger vs. Niet-interveniëren maakt dat de impact steeds groter wordt
Effecten zijn omkeerbaar	○	○	○	Effecten zijn onomkeerbaar	Grote impact: → Sterke (RiP) → geeft druk tot MA/ PA → Reflex-afweging: onmiddellijk handelen	
Laag risico toekomstige generaties/ eenmalige schade	○	○	○	Hoog risico toekomstige generaties/ blijvende schade	Grote impact: → Sterke (RiP) → geeft druk tot MA/ PA → Reflex-overheidsingrijpen: 'overheid is verantwoordelijk voor algemeen belang'	Niet-ingrijpen legt effecten niet disproportioneel bij toekomstige generaties vs. Niet-ingrijpen legt effecten disproportioneel bij toekomstige generaties.
Media-aandacht						
Weinig media-aandacht	○	○	○	Veel media-aandacht	→ geeft druk tot MA/ PA	Betekenis weinig vs. veel is afhankelijk van schaal beslisser.
Inhoud media-aandacht: niet gericht op overheidsinterventie	○	○	○	inhoud media-aandacht: toenemende druk op interventie door de overheid	→ geeft druk tot MA/ PA → Reflex-overheidsingrijpen	

Geen confronterende beelden of signalen. Beperkt dramatisch gehalte van de boodschap.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Confronterende beelden of signalen. Dramatische boodschap.	→Sterke (RiP) → geeft druk tot MA/ PA → Reflex-afweging: onmiddellijk handelen	
Druk op overheidsinterventie						
Degenen die de lasten dragen hebben ook de baten van het risico.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Degenen die de lasten dragen hebben niet de baten van het risico.	→Reflex-overheidsingrijpen: 'overheid is verantwoordelijk voor algemeen belang'	Mensen die negatieve impact ervaren van risico hebben wel profijt van de oorzaak vs. Mensen die negatieve impact ervaren hebben ook totaal geen profijt van de oorzaak.
Sterke lobby tegen overheidsinterventie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Sterke lobby voor overheidsinterventie	→Versterkt PA en Reflex-overheidsingrijpen.	
Partijen (primair de getroffen) zijn veerkrachtig genoeg om zelf om te gaan met risico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Partijen (primair de getroffen) zijn niet veerkrachtig genoeg om zelf om te gaan met risico.	→Versterkt Reflex-overheidsingrijpen	Getroffenen gaan zelf aan de slag met verminderen risico vs. Getroffenen kunnen niets aan risico doen / hebben idee dat ze niks kunnen doen.
Partijen accepteren dat er risico's zijn in het leven	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	partijen vinden dat elk ongeluk voorkomen had kunnen/moeten worden en eisen bescherming.	→Sterke (RiP) → geeft druk tot MA/ PA	
Risico is (in samenleving / politiek) aanvaardbaar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Risico is (in samenleving / politiek) onaanvaardbaar	→Sterke (RiP) → geeft druk tot MA/ PA	Algemene opvatting is dat dit nu eenmaal kan gebeuren vs. Algemene opvatting is dat dit niet zou moeten kunnen.
Onderwerp behoort niet tot domein overheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Onderwerp behoort tot domein overheid	→Versterkt Reflex-overheidsingrijpen	
Gevoeligheid gezagsdrager						
Geen electoraal belang voor gezagsdrager om in te grijpen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Electoraal belang / politiek-bestuurlijk opportunisme	→versterkt Reflex-overheidsingrijpen	

Gezagsdrager is niet eenduidig identificeerbaar en aanspreekbaar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Gezagsdrager is identificeerbaar en aanspreekbaar	→versterkt Reflex-overheidsingrijpen	Niet duidelijk welke overheidsinstantie hier verantwoordelijk voor is vs. Direct duidelijk welke overheidsinstantie wat zou kunnen/moeten doen.
Gezagsdrager heeft de vaardigheden om roep om interventie terug te leiden naar samenleving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Gezagsdrager speelt als vanzelf in op roep om overheidsinterventie	→Versterkt Reflex-overheidsingrijpen	
Geen toezeggingen door gezagsdragers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Premature toezeggingen voor interventie door gezagsdragers	→versterkt Reflex-overheidsingrijpen + Reflex-afweging	Voordat definitieve besluit genomen wordt doet de gezagsdrager nog geen toezeggingen vs. Gezagsdrager doet voorafgaand aan besluit al toezeggingen over mogelijke interventies.
Ruimte om terug te komen op gedane toezeggingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Gezagsdragers kunnen niet terugkomen op gedane toezeggingen (gezichtsverlies)	→versterkt Reflex-overheidsingrijpen + Reflex-afweging	Partijen geven gezagsdrager ruimte om terug te komen op premature toezegging vs. Gezagsdrager wordt door partijen gehouden aan zijn eerdere toezegging.
Gezagsdrager(s) voelt/voelen zelf de lasten van interventie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Gezagsdrager(s) voelt/voelen zelf niet de lasten van interventie	→versterkt Reflex-overheidsingrijpen + Reflex-afweging	Gezagsdrager moet voor hemzelf pijnlijke keuzes maken om interventie te plegen vs. Interventie is niet pijnlijk voor gezagsdrager zelf; kosten liggen bij anderen.
Gezagsdragers voelen zich niet verantwoordelijk voor oplossing	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Gezagsdragers voelen zich verantwoordelijk voor oplossing	→versterkt Reflex-overheidsingrijpen	
Gezagsdragers staan niet onder druk daadkracht te tonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Gezagsdragers staan onder druk daadkracht te tonen (bijvoorbeeld door eerdere of andere incidenten)	→versterkt Reflex-overheidsingrijpen + Reflex-afweging (+ MA/ PA)	
Waarborgen voor zorgvuldige afweging						

Ex ante oordeel over effectiviteit en doelmatigheid interventie mogelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Geen ex ante evaluatie over effectiviteit en doelmatigheid interventie mogelijk	→Versterkt Reflex-afweging	
Sprake van rust en ruimte voor afweging van interventie(s)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Gevoel van tijdsdruk en urgentie	→Versterkt Reflex-afweging	
Cultuur gericht op zorgvuldige afweging en gezaghebbend 'nee'-zeggen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Afrekencultuur legt druk op gezagsdragers om risico's te beperken	→versterkt Reflex-overheidsingrijpen	Gezagsdrager krijgt ruimte om interventie tegen het licht te houden vs. Gezagsdrager wordt duidelijk gemaakt dat hij persoonlijk zal worden aangesproken op beperking van risico's
Risico kan in bredere context worden geplaatst	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Specifieke focus op beheersen risico zonder inzicht in de context of achtergrond	→Versterkt Reflex-afweging	Debat focust zich niet op incident maar op gehele beleidsterrein vs. Debat focust zich op incident/specifieke oorzaak.
Voldoende checks and balances in het besluitvormingsproces	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Checks andbalances in het besluitvormingsproces ontbreken	→Versterkt Reflex-afweging	
Specifieke groep die last heeft van voorgenomen interventie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Geen specifieke groep die last heeft van voorgenomen interventie	→Versterkt Reflex-afweging	Kosten / negatieve neveneffecten liggen bij een specifieke en verenigde groep vs. Er zijn nauwelijks kosten/ negatieve neveneffecten of ze zijn verspreid over algemene groep
Weinig (wetenschappelijke) kennis over (aard en omvang) risico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Veel (wetenschappelijke) kennis over (aard en omvang) risico	→Sterke (RiP) → geeft druk tot MA/ PA Kanttekening: weinig kennis, voedt onbestemdheid /'spookverhalen' →Sterke RiP	

Disproportionaliteit van interventie wordt een issue / aangekaart / geïdentificeerd	○	○	○	Disproportionaliteit van interventie is geen issue / onbesproken / niet geïdentificeerd	→Versterkt Reflex-afweging	Mate waarin kosten opwegen tegen baten is nadrukkelijk issue in de bat vs. Mate waarin kosten opwegen tegen baten is geen issue in debat.
---	---	---	---	---	----------------------------	--

1.5 Bronnenlijst theoretisch deel onderzoek

Bronnen

- Raad voor het openbaar bestuur, *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*, november 2012.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsreactie op ROB advies ‘Belichaming van de kundige overheid*, 27 mei 2013.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bundel Dag van de dilemma’s en oplossingen. Werkconferentie over de rol van de overheid bij het omgaan met publieke risico’s*, 15 november 2012.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Risicoregelreflex in de jeugdzorg? Verkennende analyse van de bestuurlijke valkuil van overreactie op risico’s en incidenten in de jeugdzorg*, november 2013.
- Paul Slovic, *Perception of Risk*, *Science*, 236, 4799, pp. 280-285.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Rapport van het symposium ‘De risico-regelreflex in het openbaar bestuur’*. Academie voor Wetgeving, Den Haag, 13 april 2011. *Speeches en discussies*, september 2011.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, november 2011.
- Crisislab, *Analyse 30 Risicoregelreflex-casus*, conceptversie 24 september 2014.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico’s en verantwoordelijkheden*, november 2012.
- Crisislab, *Schema Risicoregelreflex: symptomen/uitspraken bij aanjagende en dempende krachten*, 2014.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Dialogen risico’s en verantwoordelijkheden. Zestien bijeenkomsten met partijen in het risicolandschap*, juni 2011 – oktober 2012, november 2012.
- Maud Oomen, *Omgaan met risico’s – een kwestie van durven? Een vergelijkend onderzoek naar de manier van omgaan met risico’s tussen drie ministeries in Nederland*, juni 2011.
- Trudy Tol, *De Mexicaanse griep in Frankrijk, Nederland en België. Een vergelijkend onderzoek naar de invloed van de publieke opinie op het risicobeleid*, 13 augustus 2010.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Programma risico’s en verantwoordelijkheden. Plan van aanpak*, 21 april 2011.
- Remco Roos, *Reflexen of reflectie? Een onderzoek naar de omvang van de risico-regelreflex*, juli 2011.
- Jan van Tol, *Samenvattende Analyse: belemmerende overtuigingen en een half dozijn oplossingsrichtingen. Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risicoregelreflex*, 2011.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Conferentierapport Dag van het Risico. Speeches, verslagen en meer*, 19 mei 2010.
- Raad van State, *Jaarverslag 2012 (paragraaf regeldruk versus regelreflex)*, 2013.
- Provincie Noord-Holland, *Naar een nuchtere kijk op risico’s. Handreiking risicoregelreflex*, april 2013.
- Risk & Regulation Advisory Council, *Response with responsibility. Policy-making for public risk in the 21st century*, mei 2009.
- Martijn Tummers, *Compendium ‘Balanceren met Risico’s en Verantwoordelijkheden’*, concept 17 december 2013.
- Crisislab, *Risico’s en gevaren in de Drechsteden. Hoe kijken de inwoners er tegenaan?*, februari 2014.
- Eva de Kan, *Wat maakt een ‘succes casus’ tot een succes? Een onderzoek naar de achterliggende factoren die invloed hebben op het komen toe een afgewogen oordeel naar aanleiding van een mogelijk risico of incident*, 2014.
- Frank Tetteroo, *Lokaal veiligheidsbeleid onder hoogspanning. Varianten bij de lokale invulling van landelijk beleid rond hoogspanning*, 2013.
- Brahim Melssen, *Het discours in media en politiek geanalyseerd in de casus treinongeval Amsterdam*, 2012.
- Freya Newton, *Omgangsvormen tussen de rijksoverheid en risicopartners bij de beheersing van veiligheidsrisico’s*, april 2012.
- Mark den Hollander, *Brand Cellencomplex Schiphol-Oost. Onderzoek naar het verschijnsel van de risicoregelreflex*, december 2011.

Bronnen

- Doede de Waij, *De schijn van daadkracht? De waarde van de maatschappelijke kosten- en batenanalyse als bouwsteen voor een redelijk risicobeleid*, 2012.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Rijksbrede trendverkenning*. Strategieberaad Rijksbreed, juni 2013 (blz. 32-34)
- Better Regulation Commission (BRC), *Risk, Responsibility and Safety - Who's risk is it anyway?*, oktober 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Burgers over risico's en verantwoordelijkheden. Rapportage van verschillende onderzoeken onder burgers over de risico-regelreflex*, november 2012.
- Blackman, J. & Baird, S., *The shooting cycle*, *Conneticut Law Review*, 46, 2014.
- Jan van Tol, *Omgaan met de risico-regelreflex*, in: P.B. Boorsma & A.E. Ronner (red.), *Jaarboek 2013 Nationaal Netwerk Risicomanagement*, 2014.
- Niemeijer, B. & van Wijck, P., *Met recht risico's reduceren*, *Beleid en Maatschappij*, 34, 3, pp. 168-180.
- Renn, O., Klinke, A. & Van Asselt, M., *Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: a synthesis*, *AMBIO*, 40, pp. 231-246.
- Van Tol, J., Helsloot, I. & Mertens, F.J.H. (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Van Asselt, M.B.A. & Renn, O., *Risk Governance*, *Journal of Risk Research*, 14, 4, pp. 431-449.
- Bruce Schneier, *Carry On, Sound Advice from Schneier on security*, John Wiley & Sons, 2013
- Scott Plous, *The Psychology of Judgment and Decision Making*, 1993