

Veiligheid en verantwoordelijkheid in het sociale domein



Den Haag, 11 september 2014

Geachte heer Plasterk,

De rol van de overheid in het sociale domein verandert. Die verandering voltrekt zich te midden van ontwikkelingen als de drie decentralisaties, de groei van maatschappelijke initiatieven en het debat over de participatiesamenleving. Het zoeken naar een andere verhouding tot de samenleving levert in bestuurlijk Den Haag veel specifieke vragen op. Een van die vragen draait om herverdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheidsvraagstukken.

Op 10 januari 2014 vroeg u de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) per brief om te adviseren over de spanning tussen twee pijlers van overheidsbeleid: enerzijds de transformatie van het sociale domein, die leidt tot een groter beroep op innovatie en zelfredzaamheid van de samenleving, en anderzijds het zo veel mogelijk willen beperken van veiligheidsrisico's. In uw woorden: 'Juist op het thema risico's en veiligheid lijkt het concept van de terugtrekkende overheid en meer ruimte voor de samenleving (nog) niet te werken.' U verzocht de raden om, in reflectie op de uitkomsten van een gezamenlijk georganiseerd symposium op 7 mei jl., advies uit te brengen over 'een handelingsperspectief voor de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten in het fysieke en sociale domein'.

In deze brief brengen de Rob en RMO gezamenlijk advies uit in antwoord op uw verzoek. Als vertrekpunt gelden de eerdere adviezen van de Rob, RMO en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over veiligheid enerzijds, en over een nieuwe rolverdeling tussen overheid, markt en samenleving anderzijds (te weten: *Veiligheid en vertrouwen* Rob 2011; *De verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid* WRR 2011; *Belichaming van de kundige overheid* Rob 2012; *Loslaten in vertrouwen* Rob 2012; *Rondje voor de publieke zaak* RMO 2013; *Terugtrekken is vooruitzien* RMO 2013).

Op basis van uw verzoek luidt de vraagstelling voor deze adviesbrief: wat betekent de veranderende rolverdeling tussen overheid en samenleving voor de omgang met veiligheidsvraagstukken in het sociale domein, het domein waarover beide raden eerder hebben geadviseerd?

De aard van veiligheidsvraagstukken

In de aanbevelingen van het programma *Risico's en Verantwoordelijkheden* (R&V) van uw ministerie ligt de nadruk tot dusver op het rationeel denken en handelen van burgers en bestuurders. Burgers denken, zo luidt het uitgangspunt, over het algemeen rationeel en nuchter over risico's. Bestuurders moeten tot tien tellen in plaats van meteen nieuwe regels beloven. En de overheid moet transparanter en genuanceerder communiceren, zodat een rationele afweging voor alle partijen mogelijk is (BZK 2012; Van Tol 2014). Dit klinkt logisch, maar is in de praktijk lastig te realiseren. Burgers leggen de verantwoordelijkheid voor veiligheid in het sociale domein namelijk vaak als vanzelfsprekend bij de overheid (Rob 2011). De media weerspiegelen en versterken deze reflex. De roep om veiligheid (van burgers naar de overheid) wordt bij incidenten aanzienlijk luider – dat erkent ook het programma R&V. Alle rationele argumenten ten spijt blijft er dus toch sprake van een neiging om de overheid aan te spreken op veiligheidsrisico's.

Dat heeft in de eerste plaats een historische oorzaak. De geschiedenis van West-Europese verzorgingsstaten kenmerkt zich door de overtuiging dat sociale risico's die ontstaan door toedoen van menselijk handelen, ook door mensen ongedaan gemaakt kunnen worden. In de verzorgingsstaat kreeg dit 'ongedaan maken' de vorm van collectieve bescherming tegen individuele risico's rond werken, wonen en welzijn. Dit was een vorm die bij onzekerheden en ongelukken eerder vroeg om meer collectieve garanties dan om meer individuele verantwoordelijkheid. Zo groeide de overtuiging dat een overheidsaanpak ook de meest functionele aanpak van risico's is. Het diepgewortelde geloof in bestuurscentrisme is een van de oerkrachten waar we in het debat over de nieuwe verhoudingen in het sociale domein rekening mee dienen te houden (RMO 2013c).

Emotionele reacties bij veiligheidsvragen kunnen we daarom niet negeren. Waar risico's tot op zekere hoogte nog voorspelbaar zijn, geldt dat niet voor emoties als onzekerheid, onbehagen of angst (RMO 2013a). Alleen al vanwege een subjectief gevoel van veiligheid is het begrijpelijk dat burgers bij risico's en incidenten vragen om een sterke, centrale speler die verantwoording aflegt en krachtig handelt. In die zin is veiligheidsbeleid ook altijd met een emotionele en een symbolische waarde omkleed. Het aankondigen van nieuwe regels geschiedt vaak ter kanalisering van maatschappelijke onrust en ter geruststelling (Frissen 2013). Natuurlijk is overheidsbeleid niet alleen aan symboliek gerelateerd. Als blijkt dat concrete veiligheidsincidenten zich een op een verhouden tot een fout in het systeem, dan ligt het voor de hand om ook op systeemniveau verbetering door te voeren. Een overheidsaanpak heeft dan dus zeker ook een functionele waarde (Gerritsen, RGV 7 mei 2014).

Tegelijkertijd is hier een waarschuwing op zijn plaats. In de nasleep van incidenten beloven bestuurders – zeker onder druk van media – regelmatig snel en ondoordacht nieuwe veiligheidsregels. De regels die hieruit volgen kunnen een disfunctionele werking hebben en disproportioneel veel geld kosten. RGV spreekt dan over de risico-regelreflex (zie o.a. Van Tol 2014). Op een verantwoorde wijze met veiligheidsvraagstukken omgaan kan daarom ook betekenen: terughoudend zijn met het beloven van nieuwe regels en wijzen op de noodzaak van risicoaanvaarding. De overheid kan nooit volledig voorkomen dat er zaken misgaan en moet die illusie ook niet in leven houden (Rob 2011).

De omgang met veiligheidsvraagstukken door de overheid is dus een balanceren tussen emotie en ratio, tussen symboliek en functionaliteit. Beide kanten van de veiligheidsmedaille dienen in beleid geborgd te worden. En het te ver doorschieten naar een van beide kanten levert een disfunctioneel veiligheidsbeleid op. Bij het verkennen van een handelingsperspectief voor de overheid in het veranderende sociale domein dienen we daarom steeds rekening te houden met dit ingewikkelde balanceren.

Veiligheid en de rol van de overheid

Het debat over de transformatie van het sociale domein draait om het vinden van een nieuwe balans tussen overheid, maatschappelijke

organisaties en burgers bij de aanpak van publieke kwesties – in dit geval veiligheidsvraagstukken. De eerste vraag die daarbij opdoemt is: wat *moet* de overheid eigenlijk op het gebied van veiligheid? Het juridische antwoord luidt: niet veel. Veiligheid is alleen daar een kerntaak voor de overheid waar eigenrichting van burgers verboden en/of ongewenst is – met het geweldsmonopolie als duidelijkste voorbeeld. Ook het beheer van de dijken en ander grootschalig waterbeheer valt in deze categorie (Rob 2010).

Als we de overheidstaken op het gebied van fysieke en sociale veiligheid verder bekijken zien we niet veel meer dan een positieve verplichting in de vorm van onze sociale grondrechten (waarin bijvoorbeeld het treffen van maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid is opgenomen). Maar dit brengt geen zorgplicht in harde juridische zin met zich mee. Op Europees niveau (het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) wordt met betrekking tot het sociale domein wel gevraagd om het actief scheppen en handhaven van een aantal randvoorwaarden voor fysieke en sociale veiligheid. Bijvoorbeeld bij bescherming tegen kindermishandeling of bescherming tegen vervuilende overlast in de directe leefomgeving. Denk daarnaast aan de risico's die kwetsbare groepen lopen door de afhankelijkheidsrelatie waaraan zij gebonden zijn (leraar-leerling; arts-patiënt; verzorgende-oudere). In deze situaties is dus een beperkte, maar belangrijke rol voor de overheid weggelegd, in de vorm van het actief scheppen en handhaven van de juiste randvoorwaarden (Nehmelman, R6-V 7 mei 2014).

Dit komt overeen met het beeld van de overheid dat de RMO eerder schetste. In de transformatie van het sociale domein zou de rol van de overheid moeten verschuiven van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' (RMO 2013c). In termen van veiligheid betekent dit dat de overheid verantwoordelijk is voor het scheppen en handhaven van de randvoorwaarden voor een veilig sociaal domein. Ze zorgt onder meer *dat* voorzieningen voor iedereen toegankelijk zijn, *dat* die voor iedereen die ze nodig heeft betaalbaar zijn en *dat* er toezicht wordt gehouden op de professionele uitvoering en organisatie ervan. Maar voor het organiseren en realiseren van veiligheid op de werkvloer zijn de uitvoerders (van het bestuur van een grote maatschappelijke instelling tot de individuele professional die binnen het systeem zijn vak uitoefent) uiteindelijk zelf verantwoordelijk. Dat betekent niet dat de overheid zich over de hele linie minder expliciet met veiligheidsvraagstukken

bezig hoeft te houden. Het betekent wel dat er een duidelijker onderscheid komt tussen systeemverantwoordelijkheid (zorgen dat) en verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk (zorgen voor).

Dit onderscheid wordt ten tijde van de decentralisaties gemakkelijk troebel. Het lijkt vaak alsof lokale overheden juist méér in plaats van minder gaan doen. En inderdaad, gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheden in het sociale domein – en het risico bestaat dat ze daarmee nog verder doordringen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk dan nu al gebeurt. Tegelijkertijd bieden de decentralisaties juist een grote kans om een stap te zetten in de richting van een nieuwe rolverdeling tussen overheid en samenleving. Want gemeenten krijgen niet zomaar meer verantwoordelijkheid: ze krijgen meer *systeem*verantwoordelijkheid in het sociale domein. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheden weliswaar verschuiven tussen overheidslagen, maar dat de overheid als zodanig wel ten volle systeemverantwoordelijk blijft. Kortom: de decentralisaties bieden een kans voor de overheid om zich op al haar niveaus meer te gaan richten op een ‘zorgen dat’ in plaats van op een ‘zorgen voor’. Vervolgens ontstaat de vraag hoe de overheden in het sociale domein op de drie niveaus (nationaal, regionaal, lokaal) hun systeemverantwoordelijkheid gaan invullen.

Een voorbeeld: transitie van de jeugdzorg

Vanaf 2015 krijgen gemeenten systeemverantwoordelijkheid voor de zorg voor kwetsbare jongeren. Bestuurders moeten dus zorgen *dat* er in hun regio voldoende toegang tot veilige jeugdzorg is. De organisatie en uitvoering van veiligheid in de jeugdzorg is echter een zaak van de betrokken professionals. Zij zorgen in de praktijk *voor* een veilige omgeving voor de kwetsbare doelgroep, de overheid zorgt *dat* ze daartoe bevoegd en bemand zijn. Bestuurders en professionals blijven in gesprek over de speerpunten van hun veiligheidsbeleid: ze stemmen af op basis van welke criteria een jeugdzorginstelling als ‘veilig’ geldt. De precieze uitvoering of vormgeving van die speerpunten kan en mag echter per gemeente en per instelling verschillen – en kan zich qua vorm en inhoud baseren op ideeën die burgers en maatschappelijke organisaties daarover hebben.

Het scheiden van verantwoordelijkheid voor systeem en voor uitvoeringspraktijk betekent dat de overheid op sommige punten een andere rol zal

gaan vervullen dan ze nu doet. Hoe kan de overheid haar feitelijke rol in verschillende domeinen en situaties dan nog definiëren? De overweging bij het beantwoorden van die vraag is: is er bij een veiligheidsvraagstuk ruimte voor differentiatie in de aanpak ervan? En zo ja, hoeveel? In sommige gevallen is het antwoord 'geen enkele ruimte', zoals bij het handhaven van de openbare orde door het geweldsmonopolie. Dan blijft het primaat van handelen absoluut bij de overheid liggen. In het sociale domein is het antwoord echter veel minder stellig te geven. Er lijkt ruimte voor een meer gevarieerde aanpak van veiligheidskwesties met gelaagde verantwoordelijkheden tussen bestuurders en uitvoerende partijen. Wat betekent dit voor de rol en het handelen van bestuurders?

Bestuurlijk handelen rond veiligheidsvraagstukken

Bij bestuurlijk handelen rond veiligheidsvraagstukken in het sociale domein moeten ratio en emoties steeds met elkaar in balans worden gebracht. Als de rationele, nuchtere kijk op risico's door burgers in beleid meer ruimte krijgt (door transparantere communicatie en een overheid die vaker tot tien telt), betekent dat nog niet dat emoties verder buiten beeld kunnen blijven. Zie bijvoorbeeld de recente omgang van bestuurders met de huisvesting van pedoseksuelen in hun gemeente. Het is niet voldoende wanneer een bestuurder ten aanzien van risico's of incidenten alleen objectiviteit (rationaliseert, onderzoekt, evalueert). Hij kan ook niet volstaan met het aangeven tot hoever zijn verantwoordelijkheid reikt en waar deze – formeel – ophoudt. Empathie uiten en het tonen van emotionele betrokkenheid zijn minstens zo belangrijk (Wallage; *RE-V* 7 mei 2014). De bestuurder moet dan wel het vermogen hebben om zijn betrokkenheid niet direct tot uitdrukking te willen brengen door het aankondigen van 'daadkracht' of nieuwe regels. Soms is het functioneler om juist regels te verminderen, of noopt een veiligheidsvraagstuk simpelweg tot bestuurlijk 'niets doen'.

Maar: niets doen is moeilijk. De media spelen hier een belangrijke rol. Er bestaat een nauw verband tussen de manier waarop de media risico's en incidenten presenteren en de snelle belofte door de bestuurder of politicus van een nieuw en beter veiligheidsbeleid. En deze druk zal in het tijdperk van social media eerder toenemen dan afnemen. In de medialogica rond

incidenten 'scoort' de belofte van meer veiligheid zagezegd beter dan het zich neerleggen bij pech (RMO 2003; Van Eeten 2010; Chavannes in Van Tol et al. 2011; Rob 2012a; RMO 2013a).

Bestuurders hebben daarnaast zelf meestal ook niet de ambitie om zo veel en zo vaak mogelijk 'niets' te doen en het afleggen van verantwoording aan anderen over te laten (Wallage; R6-v 7 mei 2014). In de praktijk levert dit echter regelmatig een probleem rond het afleggen van verantwoording op. Wie verantwoordelijk wordt gehouden (of onder druk van de media verantwoordelijkheid neemt), ontbreekt het geregeld aan de bevoegdheden, de mankracht of de financiële middelen om ook aan die verantwoordelijkheid te voldoen (Rob 2011; Rob 2012a). En dat is gevaarlijk, want verantwoording afleggen over risico's of incidenten waar geen gezag tegenover staat, uit zich al snel in de vorm van het zoeken naar fouten en/of het aanwijzen van schuldigen. Het ontrafelen en definiëren van verantwoordelijkheden raakt gevangen in de dynamiek van fout en schuld – en 'niets doen' lijkt dan niet langer een serieuze bestuurlijke optie (Wallage; R6-v 7 mei 2014).

Neem de omgang met huiselijk geweld. De systeemverantwoordelijkheid voor dit domein verschuift vanaf 1 januari 2015 naar de colleges van burgemeester en wethouders. Hoewel professionals verantwoordelijk blijven voor de uitvoering, zullen lokale politici en bestuurders wel vaker direct moeten reageren op risico's en incidenten. Dicht bij de emoties en onmacht van betrokkenen is het nog moeilijker om aan de dynamiek van fout en schuld te ontsnappen. De balans tussen objectiveren en empathie raakt dan gemakkelijk zoek: 'De emotioneel geladen publieke ruimte is geen ideale omgeving om zorgvuldig over mogelijkheden en beperkingen van interventies achter de voordeur te spreken' (Wallage 2013).

De bevoegdheid om niets te doen

In zijn oratie *Techniek van de onmacht* (2010) belicht hoogleraar Bestuurskunde Michel van Eeten dit probleem in zijn uiteindelijke consequentie: verantwoording afleggen over risico's waar nu eenmaal niets aan te doen is. De fatalistische boodschap '100% veiligheid bestaat niet' is als zodanig onverkoopbaar aan het publiek: 'hoe nadrukkelijker men de risico's bagatelliseert, hoe luider de boodschap klinkt: u draagt die risico's, niet wij' (Van Eeten 2010: 17). Het bagatelliseren van

risico's is alleen geloofwaardig als het bedrijf of de organisatie zelf ook deel van het risico blijft dragen. Niets doen wordt dan een handeling: je neemt verantwoordelijkheid door je onmacht om de risico's op te lossen op geloofwaardige wijze te erkennen en het risico te blijven delen (Van Eeten 2010).

Een nieuwe rol voor de overheid in het sociale domein stelt bestuurders daarom voor twee uitdagingen waar het hun aanpak van veiligheidsvraagstukken betreft. De eerste uitdaging schuilt in het balanceren tussen objectiveren en empathie tonen. Bij veiligheidsvraagstukken in het sociale domein zijn beide reacties nodig. De uitdaging schuilt in het consequent blijven onderscheiden van de verschillende aard van beide reacties. Daarbij hoort in de tweede plaats een groot bewustzijn van de eigen rol die bestuurders in het sociale domein hebben: ze zijn verantwoordelijk voor het systeem. Hun ambitie om de veiligheid te verbeteren moet zich niet uiten in het opstellen van regels voor de uitvoeringspraktijk – zeker als de functionele waarde van die regels twijfelachtig blijkt. Bestuurders die hun rol kennen, richten hun ambities op het maken van functionele regels rond toezicht, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Ook te midden van de emoties rond een incident. Ze hebben tenslotte de bevoegdheden, de financiële middelen en de vaardigheden om het proces te hoeden, niet om de professionele praktijk vorm te geven. Daarbij past ook onder moeilijke omstandigheden een volgehouden pleidooi voor professionele zelfstandigheid in de uitvoering.

Opnieuw: transitie van de jeugdzorg

Risico's en incidenten zijn inherent aan het jeugdzorgdomein. Professionals en bestuurders en ook burgers zullen dat erkennen. Dat neemt niet weg dat juist dit domein vatbaar is voor het hoog oplopen van emoties rond incidenten. Disproportionele veiligheidsmaatregelen kunnen daarvan het gevolg zijn. In de komende transitie wordt die vatbaarheid wellicht nog groter: de betrokken bestuurders bevinden zich nog dichterbij slachtoffers en de druk om direct verbetering te beloven neemt toe. Juist daarom is een goede omgang met bestuurlijke ambities van belang: wethouders en raadsleden moeten zich bewust zijn van het verschil tussen de verantwoordelijkheid voor een veilig systeem (zorgen dat) en het in de praktijk realiseren van een zo veilig mogelijke omgeving voor kwetsbare kinderen (zorgen voor). Gemeenten kunnen zich hier in samenwerking met

de betrokken jeugdzorginstellingen op voorbereiden – bijvoorbeeld via ‘droogzwemmen’ aan de hand van relevante en realistische casuïstiek. Behalve dat er dan afspraken gemaakt kunnen worden omtrent de communicatie en de rolverdeling bij incidenten, geeft deze werkwijze ook inzicht in de complexe uitvoeringspraktijk. Wethouders en raadsleden vragen zich dan bewuster af wat eventuele nieuwe regelgeving op de werkvloer voor functionele waarde heeft en of dit type regels ook past bij de eigenstandige rol die zij binnen het systeem hebben (Sessie Jeugdzorg; R&V 7 mei 2014).

Veiligheid en samenleving

Het debat over de terugtrekkende overheid impliceert ook dat de samenleving meer zelf gaat doen. Dat is al op veel plekken zichtbaar geworden: de rij voorbeelden van succesvolle en innovatieve initiatieven is groot – ook op het gebied van veiligheidskwesties. Daarbij blijft er gelukkig oog voor (groepen) burgers die veiligheidsrisico's niet uit zichzelf aanpakken of ondersteuning nodig hebben bij het omzetten van hun ideeën in concrete acties. Hier probeert de overheid blokkades weg te nemen en juiste randvoorwaarden te faciliteren: helpen opstarten, wijzen op belangrijke regels en kaders, en zorgen dat een idee niet blijft steken bij bureaucratistische obstakels of door financiële belemmeringen. Denk aan het Columbusplein, tot voor kort een van de meest onveilige buurten van Amsterdam. Een speciaal Buurt Praktijk Team bestaande uit frontlijnprofessionals van verschillende organisaties (o.a. politie, Bureau Jeugdzorg, Bureau Leerplicht Plus en woningcorporaties) kreeg van het stadsdeel ruim mandaat om te doen wat nodig was. Het team won langzaam het vertrouwen van de bewoners door snelle, zichtbare verbeteracties. Daarna namen de buurtbewoners geleidelijk weer een deel van de verantwoordelijkheid voor veiligheid op zich: door elkaar aan te spreken op ongewenst gedrag, door de professionals om hulp te vragen of door hen gericht te wijzen op risicovolle situaties. In dit type veiligheidsbeleid is een blijvende actieve rol voor overheid en professionals weggelegd: de overheid faciliteert de randvoorwaarden voor het realiseren van een veilige leefomgeving, de professionals realiseren die in de praktijk. Bovendien betekent dit niet dat de wensen en opvattingen van de burgers

in deze kwetsbare buurt geen rol meer spelen: ook hier kan veiligheid vanuit de eigen leefwereld worden gefaciliteerd (Gerritsen; R&V 7 mei 2014).

Andere (groepen) burgers zullen zelf in staat zijn om helder aan te geven wanneer ze de overheid nodig hebben en wanneer niet. Hun initiatieven om de sociale veiligheid te verbeteren moet je als overheid niet in de weg zitten: het *do no harm*-principe. In deze situaties ervaren burgers hoe ze in een specifieke veiligheidskwestie medeverantwoordelijkheid kunnen nemen voor de veiligheid van zichzelf en van anderen. Bij zo'n directe solidaire ervaring ligt de nadruk op de kracht van een specifieke oplossing, in plaats van een generieke (RMO 2013b). Neem het groeiende aantal ouderparticipatiecrèches. Hier borgen ouders de veiligheid van kinderen wederkerig: jij past goed op mijn kind, ik pas goed op het jouwe. Ze maken onderling afspraken over EHBO-diploma's, vluchtroutes, hygiëne of speeltoestellen – en daaruit ontstaat een situatie die in elk geval alle betrokken ouders als 'veilig' beschouwen. Een GGD kan ze daarbij helpen door (indien nodig) een aantal mogelijke risico's te signaleren en de ouders (indien nodig) te adviseren over de aanpak daarvan. Maar: *that's all*.

Dit perspectief levert nieuwe vragen op. In het opdoen van solidaire ervaringen schuilt de belofte van meer vertrouwen in de menselijke omgang met veiligheidsrisico's. Interessant is daarom de vraag hoe burgers met een solidaire ervaring reageren op een volgend incident. Zouden ze in een acute risicosituatie dan inderdaad meer begrip en nuchterheid tonen? Zouden ze tegenkracht organiseren tegen een overheid die met slappe knieën weer in de risico-regelreflex schiet? De andere kant van de medaille toont de nieuwe risico's die horen bij solidaire ervaringen: wat moeten bestuurders doen met de nieuwe risico's voor kwetsbare groepen die naar aanleiding van solidaire initiatieven ontstaan? Neem de welwillende buurvrouw die per ongeluk een kop koffie over de hulpbehoevende oudere heen stoot, of het kind dat in een ouderparticipatiecrèche van een speeltoestel valt. Hoe kan de overheid dan rolvast (systeemverantwoordelijk) blijven handelen, zonder de nieuwe risico's te ontkennen of te verzanden in een vergaande juridisering van risicobeleid? Welk handelingsperspectief hoort daarbij?

Een handelingsperspectief voor de overheid

De overheid, centraal dan wel decentraal, is niet de enige actor bij het verminderen van risico's of het voorkomen van incidenten. Professionele uitvoerende partijen hebben daarbij ook hun rol, zeker in het sociale domein. De aanpak van risico's en de omgang met incidenten kan in de praktijk daarom van geval tot geval verschillen. Idealiter neemt de overheid daarbij steeds haar eigenlijke, unieke rol aan. Zij is de sterke, centrale speler die verantwoording aflegt en adequaat handelt bij risico's en incidenten. In de transformatie van het sociale domein (her)definieert de overheid deze rol in termen van systeemverantwoordelijkheid – het 'zorgen dat' – zoals dat in de nationale rechtsstaat en op basis van Europese bepalingen bedoeld is. De overheid zorgt voor het scheppen en handhaven van de juiste randvoorwaarden (het systeem) waarmee organisaties, professionals en burgers in het sociale domein veiligheid creëren (de dagelijkse uitvoering). Afhankelijk van hoeveel er in de samenleving vanzelf gebeurt, is er meer of minder noodzaak tot het scheppen en handhaven van die randvoorwaarden.

Wanneer de overheid de grens tussen systeemverantwoordelijkheid – of dat nu op centraal of op decentraal niveau is – en uitvoeringspraktijk niet duidelijk trekt, dan houdt ze impliciet vast aan de illusie dat de overheid beter dan de samenleving in staat is veiligheid van burgers in het sociale domein te garanderen. En houdt zij de opvatting in stand dat de overheid – beter dan anderen – risico's kan voorkomen of elimineren. Een opvatting die in veel vraagstukken niet alleen onjuist is (waarom zouden ouders minder goed toezicht kunnen houden op de kwaliteit van hun kinderopvang dan overheidsinspecteurs?), maar ook demotiverend werkt voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid door andere partijen dan overheidspartijen.

Natuurlijk levert een veranderende verhouding tussen overheid, markt en samenleving nieuwe risico's op. Zelfstandig handelen van burgers bij het verlenen van maatschappelijke ondersteuning levert vragen op over het afleggen van verantwoording en de verantwoordelijkheid van de overheid in dezen. Op dezelfde manier krijgen maatschappelijke instellingen te maken met nieuwe vragen rond veiligheid bij het zoeken naar een verantwoorde manier om onderlinge solidariteit een plek te geven in hun professionele organisatie. En goed nieuws is nog altijd geen nieuws, dus de media

zullen incidenten blijven uitvergrooten. Bestuurders zullen ter verantwoording worden geroepen of zichzelf geroepen voelen om aan maatschappelijke verwachtingen, al of niet emotioneel verwoord, te voldoen. En dat vanuit een nieuwe, nog onwennige positie.

Juist vanwege deze nieuwe risico's is het belangrijk dat bestuurders beseffen voor welke uitdagingen ze staan. De aanpak van veiligheidsvraagstukken in het sociale domein berust op systeemverantwoordelijkheid – centraal of decentraal. Dat is een unieke verantwoordelijkheid, die alleen de overheid draagt. Op grond daarvan moeten bestuurders rolvast durven handelen: ze kijken kritisch naar het systeem, lossen waar nodig knelpunten op met (nieuwe) functionele regels en schrappen dysfunctionele regels. Daartegenover staat dat ze het ook durven om 'niets' te doen zolang het systeem geen knelpunten vertoont. Een pleidooi voor nuchterheid alleen biedt bij dit rolvast handelen nog onvoldoende houvast. Naast rationele overwegingen spelen emoties een zeker zo belangrijke rol. Juist bij veiligheidsvraagstukken in het sociale domein – waar het gaat om kwetsbare groepen en waar incidenten tot heftige maatschappelijke emoties leiden – is het balanceren tussen ratio en emotie, tussen symboliek en functionaliteit essentieel.

Rob en RMO hopen met de uiteenzetting van dit handelingsperspectief een handreiking te hebben gedaan voor de afronding van een kabinetsvisie op de aanpak van veiligheidsvraagstukken.

Met vriendelijke groet,



Jacques Wallage
Raad voor het openbaar bestuur



Sadik Harchaoui
Raad voor Maatschappelijke
Ontwikkeling

Geraadpleegde literatuur

- BZK (2012). *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Programma Risico's en Verantwoordelijkheden. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Eeten, M. van (2010). *Techniek van de onmacht. Fatalisme in politiek en technologie*. Den Haag: Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur.
- Frissen, P.H.A. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Gennep.
- RMO (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burger, media en politiek*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013a). *Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013b). *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013c). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rob (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rob (2011). *Veiligheid en vertrouwen. Kern van een democratische rechtsstaat*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rob (2012a). *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rob (2012b). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Tol, J. van, I. Helsloot en F. Mertens (red.) (2011). *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma.
- Tol, J. van (2014). *Omgaan met de risico-regelreflex*. In: P.B. Boorsma en A.E. Ronner (red.), *Jaarboek 2013*. Baarn: Nationaal Netwerk Risicomanagement.
- Wallage, J. (2013). *Keynote op het Landelijk Congres Huiselijk Geweld en Kindermishandeling*. Nieuwegein: 18 november 2013.

WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011).
*Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke
veiligheid.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

De commissie die dit briefadvies heeft voorbereid, bestond uit:

Raad voor Maatschappelijke
Ontwikkeling

Raad voor het
openbaar bestuur

Prof. dr. Paul Frissen
Dr. Erik Gerritsen
Willemijn van der Zwaard MA
Dr. Rienk Janssens

Prof. drs. Jacques Wallage
Prof. mr. dr. Remco Nehmelman
Dr. Kees Breed
Dr. Marjolijn Blom

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Raad voor het openbaar bestuur
Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De rmo werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Bezoekadres: Rijnstraat 50
Postadres: Postbus 16139, 2500 BC Den Haag
T 070 340 52 94
E rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

ISBN 978 90 77758 52 6

NUR 740

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Raad voor het openbaar bestuur; Den Haag, 2014

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO en de Rob.

ISBN 978-90-77758-52-6



9 789077 758526