

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Evenwichtskunst

OVER DE VERDELING VAN
VERANTWOORDELIJKHEID VOOR FYSIEKE
VEILIGHEID



Evenwichtskunst

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2012.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:

prof.dr. J.A. Knottnerus (voorzitter)

prof.dr.ir. M.B.A. van Asselt

prof.dr. P.A.H. van Lieshout

prof.mr. J.E.J. Prins

prof.dr.ir. G.H. de Vries

prof.dr. P. Winsemius

Secretaris: dr. W. Asbeek Brusse

De WRR is gevestigd:

Lange Vijverberg 4-5

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00

Telefax 070-356 46 85

E-mail info@wrr.nl

Website <http://www.wrr.nl>

Evenwichtskunst

OVER DE VERDELING VAN VERANTWOORDELIJKHEID
VOOR FYSIEKE VEILIGHEID

Den Haag, november 2011

Verantwoording

Samenstelling: WRR

Vormgeving cover en binnenwerk: Studio Daniëls, Den Haag

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Dhr. mr. J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
AK2011044/am

doorkiesnummer
070-356 4691

telefax
070-356 4685

onderwerp
Visie op risico-regelreflex

email
voorzitter@wrr.nl

datum
28 november 2011

Het doet ons genoegen u hierbij onze reflectie *Evenwichtskurst* aan te bieden, naar aanleiding van uw verzoek van 12 april 2011. U vroeg de raad zijn visie te geven op de mogelijkheden voor een generiek risicobeleid op het gebied van de fysieke veiligheid, met een kleinere rol voor de overheid. U verzocht daarbij ook aanknopingspunten aan te geven voor het doorbreken van de zogenoemde risicoregelreflex en de reflex om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen.

De raad constateert dat het in feite gaat om een mogelijke *incident*(regel)reflex. Maar terwijl politici, bestuurders en ambtenaren deze reflex als realiteit ervaren, is er geen solide wetenschappelijk bewijs voor een daadwerkelijke doorwerking hiervan in het domein van de fysieke veiligheid. Het is daarom wenselijk het perspectief te kantelen van het bewijzen van falend bestuur naar het stimuleren van goed bestuur, en van de aanleiding van wet- en regelgeving (incidenten) naar het doel: verantwoord omgaan met bedreigingen van de fysieke veiligheid. Dat doel is dichterbij te brengen door een evenwichtiger verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, bedrijven, en burgers.

Vijf aanknopingspunten zijn van belang bij het kritisch nadenken over de rol van de overheid en een evenwichtiger verdeling van verantwoordelijkheden. Deze zijn als volgt samen te vatten: vervlecht goede en kwade kansen, verdisconteer sociaalpsychologische kenmerken van gevaar, benut de mogelijkheden van risicovergelijking, accepteer onzekerheid en organiseer de omgang met onzekerheid. Deze rapportage verkent wat deze kunnen betekenen voor het beleid. Daarnaast kan meer gebruik gemaakt worden van het terugredeneren vanuit schadevoorziening naar de verantwoordelijkheden voor bedrijfsleven, burgers en overheid in het domein van fysieke veiligheid. Een generiek systeem van schadevoorziening is niet mogelijk maar er zijn wel algemene lijnen waarlangs een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling kan worden uitgewerkt, zodat alle partijen worden geprikkeld schade te voorkomen, te beperken en af te dekken. Dat levert ook concrete aanknopingspunten op voor het doorbreken van ongewenste automatisen en reflexen.

Op diverse deelterreinen ontbreekt nog belangrijke kennis die nodig is om tot verdere verbetering van het beleid te kunnen komen, en de raad formuleert daarom ook enkele onderzoeksaanbevelingen.

Met het oog op uw programma Risico's en verantwoordelijkheden vroeg u de WRR binnen een aantal maanden zijn reflectie kenbaar te maken. De WRR heeft daartoe relevante eerdere WRR-adviezen opnieuw doordacht en verrijkt met voortschrijdend inzicht, recente wetenschappelijke literatuur, inbreng vanuit andere adviesorganen, bijdragen uit andere lopende WRR-projecten, en aanvullende gesprekken met deskundigen in wetenschap en beleid. Omdat zich bij het in de praktijk omgaan met incidenten ook indringende politiek-bestuurlijke uitdagingen voordoen, zal de Raad voor het Openbaar Bestuur in aansluiting op de voorliggende reflectie handvatten voor die praktijk uitwerken.

De raad ziet uit naar uw reactie op zijn reflecties en handreikingen ten behoeve van het programma Risico's en verantwoordelijkheden, en is benieuwd naar de doorwerking ervan in het kabinetsbeleid.

De voorzitter,



Prof.dr. J.A. Knottnerus

De secretaris,



Dr. W. Asbeek Brusse

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide	9
1 Inleiding	11
1.1 Verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid	11
1.2 Verzoek om reflectie	11
1.3 Kernbegrippen: incidenten, schade, risico's en onzekerheid	13
1.4 Wisselwerkingen	16
1.5 Leeswijzer	17
2 Omgaan met incidenten	21
2.1 Risico-regelreflex?	21
2.2 Gevoelde realiteit	22
2.3 Gebrek aan bewijs	23
2.4 Co-existentie gevoelde realiteit en gebrek aan bewijs	26
2.5 Kanteling van perspectief: goed bestuur als vertrekpunt	27
2.6 Conclusie	29
3 Risico's en onzekerheid	33
3.1 Fundamentele politieke afwegingen	33
3.2 Vervlecht goede en kwade kansen	34
3.3 Verdisconteer sociaalpsychologische kenmerken van gevaar	35
3.4 Benut risicovergelijking	36
3.5 Accepteer - verantwoordelijkheid voor - onzekerheid	37
3.6 Organiseer de omgang met onzekerheid	39
3.7 Vertaling naar beleid	41
3.7.1 De Nationale Risicobeoordeling	41
3.7.2 Herziening omgevingsrecht: operatie Eenvoudig Beter	43
3.8 Conclusie	48
4 Schadevoorziening als perspectief	53
4.1 Schade als brandpunt	53
4.2 De huidige praktijk	53
4.3 Oorzaken van ongedekte schade	58
4.4 Schadevoorziening als perspectief voor een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling	62
4.4.1 De eigen en maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven	64
4.4.2 De rol van burgers	67
4.4.3 De rol van de overheid	68
4.5 Conclusie	71

5	Conclusies	81
5.1	Moeilijke vragen	81
5.2	Kernbegrippen: incidenten, schade, risico's en onzekerheid	81
5.3	De reflexen voorbij	82
5.4	Mogelijkheden voor generiek beleid?	83
5.4.1	Aandachtspunten voor het omgaan met risico's en onzekerheid	84
5.4.2	Schadevoorziening als perspectief voor verantwoordelijkheidsverdeling	84
5.5	Top 3 onderzoek	86
5.6	Tot slot	87
	Literatuur	89
	Bijlage: Geraadpleegde personen	97

TEN GELEIDE

Deze reflecties zijn voorbereid door een interne projectgroep van de WRR die bestond uit prof.dr.ir. Marjolein van Asselt (Raadslid en voorzitter van de projectgroep), prof.dr. André Knottnerus (voorzitter van de Raad) en dr. Peter de Goede (projectcoördinator). Dr. Karin Ammerlaan heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de beschouwing over schadevoorziening. Joris van Egmond en Jelle van Aanholt hebben als stagiair de projectgroep versterkt en uitstekend ondersteunend werk verricht.

In het kader van deze reflecties heeft de projectgroep gesproken met deskundigen uit bestuur, politiek, wetenschap, andere adviesorganen en het bedrijfsleven (verzekeraars en advocatuur) (zie bijlage Geraadpleegde personen). De WRR is deze personen zeer erkentelijk voor hun bereidheid tot het delen van kennis en inzichten. Velen van hen hebben ook eerdere conceptteksten van waardevolle op- en aanmerkingen voorzien.

1 INLEIDING

1.1 VERANTWOORDELIJKHEID VOOR FYSIEKE VEILIGHEID

Fysieke veiligheid is een voorwaarde voor individuele ontplooiing en ondernemingszin en vormt de basis voor welvaart en welzijn. Mede dankzij decennia van overheidsinterventies is Nederland relatief gezien een veilig land geworden. Het huidige kabinet stelt in het Regeerakkoord: “Veiligheid is een kerntaak van de overheid”. Bovendien vloeien uit de Grondwet en internationale verdragen¹ voor de overheid positieve verplichtingen voort om garant te staan voor een bepaald niveau van veiligheid en risicoafdekking.

Het is daarom noch verrassend noch onredelijk dat de maatschappij de overheid aanspreekt op (potentiële) bedreigingen en daadwerkelijke aantastingen van de fysieke veiligheid. Een bepaald verwachtingsniveau is gerechtvaardigd. De legitimiteit van de overheid kan onder druk komen te staan als de overheid tekortschiet in de zorg voor fysieke veiligheid.

Verwachtingen over de rol van de overheid kunnen echter ook overspannen zijn. Dat de overheid geen absolute veiligheid kan garanderen en ook niet voor elke aantasting van de fysieke veiligheid verantwoordelijk gehouden kan worden, is inmiddels een open deur. Fysieke veiligheid is het resultaat van het handelen van heel veel verschillende partijen, die er hun eigen belangen en logica's op na houden en die opereren in complexe, vaak internationaal vertakte ketens en netwerken, waar een nationale overheid geen grip op heeft. De overheid is voor het inschatten van bedreigingen afhankelijk van expertise, terwijl op deskundigheid niet blind gevaren kan worden. Het handelingsvermogen van de overheid wordt door deze afhankelijkheden bepaald. In discussies over overheidsverantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid moet daarmee rekening gehouden worden (WRR 2008).

De rechtsstaat legt bovendien ook beperkingen op aan de mogelijkheden van de overheid om de fysieke veiligheid te garanderen. De rechtsstaat mag immers niet bezwijken onder de druk van veiligheidsbevorderende maatregelen: “De rechtsstaat impliceert een subtiele combinatie van aan de ene kant beperking van staatsmacht en aan de andere kant inzet van die macht, teneinde individuele vrijheden te ontzien en deze een reële betekenis te geven” (WRR 2002: 79).

1.2 VERZOEK OM REFLECTIE

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de WRR verzocht te reflecteren op het thema ‘risico’s en verantwoordelijkheden’.

Dit verzoek moet gezien worden tegen de achtergrond van een toezegging (door zijn voorganger aan de Tweede Kamer) een visie te ontwikkelen op de rol van de overheid ten aanzien van risico's.² Met het oog daarop is in 2011 bij de BZK-directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk het programma *Risico's en verantwoordelijkheden* gestart.

Het programma focust op *fysieke veiligheid*³: een omvangrijk thema dat aan veel beleidsterreinen en departementen raakt, met grote inhoudelijke verschillen, maar ook gemeenschappelijke kenmerken. De fysieke veiligheid komt in het geding als materiële en immateriële zaken die de maatschappij waardevol acht, worden bedreigd door activiteiten, ontwikkelingen, ongevallen en gebeurtenissen die primair een natuurlijke of technologische oorzaak hebben. Hieronder vallen uitbraken van epidemieën, natuurgeweld, overstromingen, problemen met gevaarlijke stoffen en voedselveiligheid, transportongevallen, grote branden in publieke ruimten, ongelukken door constructiefouten en risico's van (nieuwe) technologieën, zoals kernenergie, CO₂-opslag en nanotechnologie.⁴

Het verzoek om reflectie heeft het over een 'breed gedeelde' probleemstelling, die als volgt wordt omschreven:

De overheid is de afgelopen decennia in toenemende mate aangesproken op het afdekken van allerhande risico's voor burgers en bedrijven. Als een nieuw risico bekend wordt of na een ernstig incident volgt bijna standaard vanuit de samenleving en de politiek een roep om drastische overheidsmaatregelen, om het risico in de toekomst uit te sluiten. De overheid anticipeert vaak op een dergelijke reactie en draagt daardoor onbedoeld bij aan het beeld dat zij inderdaad het voornaamste risicovangnet voor de samenleving is. Die verwachting leidt vervolgens vaak tot teleurstelling in het kennelijke falen van de overheid. De zogenaamde risico-regelreflex leidt bovendien op veel terreinen tot onevenwichtigheden in het veiligheidsbeleid: hoge kosten, inefficiënte inzet van overheidsmiddelen, laag veiligheidsrendement, aantasting van waarden als burgervrijheden, onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en belemmering van technologische innovatie en welvaartsgroei.

De risico-regelreflex is volgens het verzoek om reflectie een 'hardnekkig' verschijnsel dat 'prominent aanwezig' is. Het verzoek ademt de geest van een overvraagde, overbelaste en overreagerende overheid.

Concreet verzoekt de minister van BZK om reflectie op twee vragen:

1. Welke mogelijkheden ziet u voor een generiek risicobeleid met een kleinere rol voor de overheid met betrekking tot het afwenden en compenseren van risico's?

2. In hoeverre ziet u aanknopingspunten om bestaande mechanismen te doorbreken en blokkades weg te nemen, zowel wat betreft de risico-regelreflex, als wat betreft de reflex om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen?

De eerste vraag gaat over principes van beleid en dus over de vraag welke uitgangspunten, regels, arrangementen en instituties wenselijk zouden zijn. Hoe kan de overheid ten aanzien van fysieke veiligheid een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling bevorderen? De tweede vraag gaat veeleer over gedragsmechanismen en politieke fenomenen die schuilgaan achter de veronderstelde reflexen. Beide reflectievragen verwijzen naar lastige afwegingen waarvoor de overheid zich gesteld ziet, bijvoorbeeld tussen eigen verantwoordelijkheid en solidariteit, tussen rechtvaardigheid en redelijkheid of tussen veiligheid en vrijheid van handelen. Simpele antwoorden zijn er niet. De zorg voor fysieke veiligheid vergt evenwichtskunst.

1.3 KERNBEGRIPPEN: INCIDENTEN, SCHADE, RISICO'S EN ONZEKERHEID

De beantwoording van de gestelde vragen vraagt om conceptuele helderheid. Wanneer begrippen als risico en incident in één adem worden genoemd, verhindert dat het zicht op de aard en omvang van de problematiek en de aanknopingspunten voor beleid. Wij maken in deze reflecties daarom onderscheid tussen incidenten, schade, risico's en onzekerheid. Wij differentiëren dus naar het handelen bij daadwerkelijke aantastingen van de fysieke veiligheid (*incidenten*⁵), de wijze waarop met gevolgen (*schade*) wordt omgegaan, de omgang met relatief bekende en onbetwiste veiligheidsproblemen (*risico's*) en de veiligheidsvraagstukken die gekenmerkt worden door kennisproblemen en/of waardenconflicten, waarvoor we *onzekerheid* als verzamelterm hanteren.⁶

Incidenten

Bij incidenten is de aantasting van de fysieke veiligheid een feit. We gebruiken de term 'incident' als een overkoepelend begrip dat verwijst naar een acute of sluipende noodsituatie in het domein van fysieke veiligheid. Dat kunnen situaties zijn die vooraf als - min of meer - waarschijnlijk werden ingeschat. Maar op het moment dat incidenten zich voordoen, is de kansberekening niet relevant meer: tot de vooravond van het incident kan er in termen van risico worden gesproken, achteraf kan het incident meegenomen worden in het inschatten van soortgelijke gebeurtenissen in de toekomst, maar tijdens een incident is het gevaar reëel. De nadruk ligt dan dus op de politiek-bestuurlijke omgang met de actuele fysieke onveiligheid en de schade die daarvan het gevolg is.

Het fundamentele kenmerk van risico's is juist de vraag wanneer, waar en in welke mate de kwade kansen (zie Box 1.1) zich ook daadwerkelijk zullen manifesteren. Bij onzekerheid komt daar nog de vraag bij of deze kwade kansen zich *überhaupt* zullen manifesteren. Bij incidenten gaat het om de bestrijding van daadwerkelijke aantastingen van de fysieke veiligheid. Bij risico's en onzekerheid staat de *afweging* van goede en kwade kansen centraal. Aan het omgaan met risico's en onzekerheid ligt de ambitie om incidenten en schade te voorkomen of te beperken of erop te anticiperen ten grondslag.⁷ Bij incidenten en schade draait het om het 'genezen' van fysieke onveiligheid, die niet voorkomen is of kon worden.

Box 1.1 Goede en kwade kansen

In deze reflecties volgen we de terminologie van *goede en kwade kansen*, zoals die in het WRR-rapport *Onzekere veiligheid* (2008) werd gehanteerd. We gebruiken ze als aanduiding van potentiële voor- en nadelen, dus als effecten die zich zouden kunnen voordoen. Kans wordt hier dus gebruikt in de dagelijkse betekenis, namelijk als de mogelijkheid dat iets ten goede of ten kwade kan uitpakken, en niet in de betekenis van een statistisch vaststelbare waarschijnlijkheid. De aanduiding goede en kwade kansen werd ook gehanteerd in het RIVM-rapport *Nuchter omgaan met risico's* (2003).⁸ In deze rapporten wordt verwezen naar de klassieke Wildavsky-stelling (1988) dat innovatie nooit zonder risico is: de potentiële voor- en nadelen moeten in samenhang worden beschouwd. Hoewel Wildavsky de termen goede en kwade kansen niet letterlijk gebruikte, deed Stallen (2002)⁹ dat in het voortbouwen op Wildavsky's ideeën wel.

Buiten de specifieke risicoliteratuur is het vocabulaire van goede en kwade kansen veel gangbaarder. Het werd al in 1888 gebruikt in het wetenschappelijke tijdschrift 'De Economist', al lijkt het erop dat het in de economische hoek in onbruik is geraakt. In de letselschade- en aansprakelijkheidshoek zijn het wel reguliere begrippen. Dit is te herleiden tot het Burgerlijk Wetboek, waarin de volgende passage staat: "De begroting van nog niet ingetreden schade kan door de rechter geheel of gedeeltelijk worden uitgesteld of na afweging van goede en kwade kansen bij voorbaat geschieden" (cursivering toegevoegd).¹⁰

Risico's en onzekerheid

Risico's zijn in het door ons gehanteerde conceptuele kader calculeerbare veiligheidsproblemen, omdat de aard en omvang van het potentiële gevaar, de kansen en de effecten voldoende bekend en onbetwist zijn. Risico's kunnen uitgedrukt worden als de functie van de kans (waarschijnlijkheid) en het gevolg (impact). De politiek-bestuurlijke kwesties betreffen de vraag of de risico's in het licht van de voordelen acceptabel zijn, of en hoe die risico's het beste kunnen worden beheerst en welke rol daarbij is weggelegd voor de overheid.

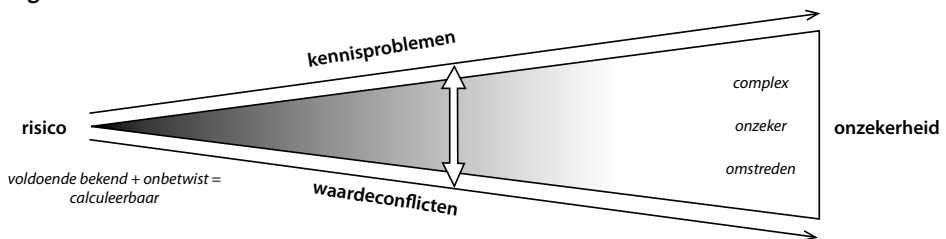
Daarnaast zijn er ook veiligheidsvraagstukken die gekenmerkt worden door kennisproblemen en waardeconflicten, als gevolg waarvan:

- het zicht op de relaties tussen oorzaken en effecten gebrekkig is (*complex*);
- bedreigingen denkbaar zijn maar niet onomstotelijk vast staan (*onzeker*);
- de effecten controversieel zijn en de meningen over wat normatief wel en niet acceptabel is, uiteen lopen (*omstreden*¹¹).

Voor dergelijke bedreigingen van de fysieke veiligheid gebruiken we *onzekerheid* als verzamelterm. Het is dus van belang om onzekerheid te onderscheiden van onwaarschijnlijkheid: complexe, denkbare, doch niet aangetoonde of betwiste bedreigingen zijn niet per definitie onwaarschijnlijk. Vanwege kennisproblemen kan juist geen uitspraak over waarschijnlijkheid worden gedaan. Wie beide begrippen gelijkschakelt, neemt kennisproblemen en waardeconflicten onvoldoende serieus.

Bij onzekerheid is gevaar dus potentieel in de meest fundamentele zin van het woord: de bedreiging van de fysieke veiligheid, incidenten en schadelijke gevolgen zijn denkbaar, maar staan niet vast. Voorbeelden zijn nieuwe technologieën, nieuwe infectieziekten, door klimaatverandering veroorzaakt natuurgeweld, en problemen zonder precedent met voedselveiligheid en ongelukken met gevaarlijke stoffen. In geval van onzekerheid is er fundamentele twijfel over de noodzaak, de kaders en de aangrijpingspunten van beleid. Onzekerheid vraagt om reflectie, onderzoek en grondige dialoog met verschillende partijen over goede en kwade kansen en dus ook over normatieve uitgangspunten (WRR 2006). Dat is nodig voordat zinnige uitspraken gedaan kunnen worden over de verdeling van verantwoordelijkheden en het te voeren beleid. Bij onzekerheid gaat het dus om de politiek-bestuurlijke vraag hoe om te gaan met kennisproblemen en waardeconflicten.

Figuur 1.1 Risico – onzekerheid continuüm



Het verschil tussen berekenbaar of niet is van wezenlijk belang. Tegelijkertijd is het onderscheid gradueel en de overgang onscherp (zie figuur 1.1). Er kan juist controversie ontstaan over de vraag of het onderhavige gevaar voldoende bekend en onbetwist is (*risico*) of dat het juist onzeker, complex en/of omstreden is (*onzekerheid*). We hebben het dus over een conceptueel onderscheid waar-

mee nadrukkelijk aandacht gevraagd wordt voor kennisproblemen en waardeconflicten, en daarmee ook voor de normatieve en sociaalpsychologische dimensie van de veiligheidsproblematiek (zie verder hoofdstuk 3).

Door onderzoek, dialoog, ervaring en ander voortschrijdend inzicht actief in te zetten, zou onzekerheid getransformeerd kunnen worden naar berekenbare risico's. Risico's kunnen dus ook opgevat worden als het bijzondere geval binnen de categorie van potentiële bedreigingen van de fysieke veiligheid (De Vries e.a. 2011). Maar wat zich aanvankelijk aandiende als een calculeerbaar risico, kan, bijvoorbeeld doordat nieuwe partijen met andere waarden of inzichten zich in het maatschappelijke debat mengen, ook een onzekerheid worden. Het is dus noodzakelijk te accepteren dat ten tijde van besluitvorming onzekerheid dikwijls een blijvend gegeven is.

Schade

Het begrip schade verwijst niet naar het moment(um) van fysieke onveiligheid (incident), maar vraagt aandacht voor de negatieve gevolgen van natuurlijke en technologische activiteiten, ontwikkelingen, ongevallen en gebeurtenissen, op de korte en de lange termijn. Schade kan materieel en immaterieel zijn: mensen, de omgeving, private en publieke zaken kunnen op allerlei manieren beschadigd worden. In schade wordt de aantasting van de fysieke veiligheid concreet voor burgers, bedrijven en de overheid. Hoe met schade om te gaan (in de zin van opruimen, afwikkelen, herstel en compensatie) is een cruciale politiek-bestuurlijke uitdaging.

Wij beschouwen schade als een brandpunt voor vragen over verantwoordelijkheid. Vraagstukken van preventie, risicobeheersing en het omgaan met onzekerheid kunnen dan verbonden worden met prangende kwesties die spelen bij incidenten en schade. Wij introduceren het begrip schadevoorziening voor het geheel aan voorzieningen en arrangementen die tot doel hebben schade te voorkomen, te beperken en te dekken. Schadevoorziening als invalshoek biedt een basis voor een samenhangend perspectief op de verantwoordelijkheidsverdeling: het is een manier om vanuit de situatie achteraf na te denken over hoe de verantwoordelijkheden vooraf te verdelen. Van evenwichtigheid in de verantwoordelijkheidsverdeling is volgens ons sprake als alle partijen geprikkeld worden om schade zo veel mogelijk te voorkomen of op zijn minst te beperken en als, indien nodig, financiële middelen beschikbaar zijn om de omgang met schade te vergemakkelijken.

1.4 WISSELWERKINGEN

Het over één kam scheren van incidenten, schade, risico's en onzekerheid vertroebelt het zicht op de verschillende uitdagingen voor politiek en bestuur en

de passende aanknopingspunten voor herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling. Dat neemt niet weg, dat de wijzen waarop we omgaan met incidenten, schade, risico's en onzekerheid elkaar wel beïnvloeden.

Incidenten kunnen laten zien dat bepaalde risico's en onzekerheden niet werden onderkend, werden onderschat of terzijde werden geschoven. We kunnen dan ook veel leren van incidenten. Maar als de fysieke veiligheidszorg uitsluitend gebaseerd is op incidenten, in het bijzonder gebeurtenissen met een kleine kans maar een grote impact, dan kan risicobeleid verworden tot het kortzichtig reguleren van de ongelukken van gisteren (Versluis e.a. 2010). Idealiter bieden risicobeleid en een verstandige omgang met onzekerheid tegenwicht aan overreacties na incidenten. Andersom kan de wijze waarop we omgaan met incidenten en schade, de context waarin risicobeleid tot stand komt en de mate van onzekerheidsacceptatie beïnvloeden. De afhandeling van incidenten kan potentiële schadeverorzakers prikkelen tot risicobeheersing en proactieve maatregelen, waardoor de rolverdeling ten aanzien van risico's en onzekerheid evenwichtiger wordt.

Incidenten, schade, risico's en onzekerheid zijn dus verschillende dimensies van fysieke veiligheidszorg. Elke dimensie brengt andere politiek-bestuurlijke vragen met zich mee, terwijl de omgangsstijlen elkaar wel beïnvloeden. Dat vraagt om een evenwichtige en samenhangende benadering van de verschillende dimensies.

1.5 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 staan we stil bij de probleemdefinitie van de zogenaamde risico-regelreflex: dat is het 'frame' waarmee in het Programma *Risico's en verantwoordelijkheden* het denken over fysieke veiligheid wordt ingekaderd. Wij beargumenteren dat in dit discours feitelijk het politiek-bestuurlijke (wan)gedrag bij incidenten centraal staat. Daarom is volgens ons *incident(regel)reflex* een betere benaming.

Wij concluderen dat politici, bestuurders en ambtenaren de incident(regel)-reflex als realiteit ervaren. Tegelijkertijd ontbreekt empirisch onderzoek om de overregulering na het optreden van incidenten wetenschappelijk te kunnen bewijzen. In deze reflecties stellen wij daarom voor het perspectief te kantelen: van het bewijzen van slecht politiek-bestuurlijk gedrag naar het stimuleren van goed bestuur. Hiermee verleggen we dus het accent van de *aanleiding* tot wet- en regelgeving (incidenten) naar het *doel* van beleid (fysieke veiligheid) en *de wijze waarop* dat doel gerealiseerd kan worden (verantwoordelijkheidsverdeling). Zo komt de fundamentele, maar moeilijk te beantwoorden vraag naar het omgaan met potentiële bedreigingen van de fysieke veiligheid, over het gehele

spectrum van risico's en onzekerheid, centraal te staan. In hoofdstuk 3 formuleren we hiertoe vijf aandachtspunten en verkennen we hoe deze kunnen worden benut in actuele beleidsontwikkelingen. We hebben daartoe de Nationale Risicobeoordeling in het kader van de Strategie Nationale Veiligheid en de herziening van het omgevingsrecht in het kader van de operatie *Eenvoudig Beter* als kapstokken benut.

In hoofdstuk 4 richten wij de blik op schadevoorziening als perspectief voor het herijken van de verantwoordelijkheidsverdeling voor fysieke veiligheid. Schadevoorziening heeft vanzelfsprekend het dekken van de geleden schade tot doel, maar geeft ook positieve of negatieve prikkels om incidenten te voorkomen, schade te beperken, risico's te beheersen en onzekerheid te verkleinen. Wij schetsten een reeks opties die het veronderstelde automatisme om de (financiële) verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen kunnen tegengaan en tevens kunnen bijdragen aan veiligheidswinst.

In hoofdstuk 5 vatten we de inzichten samen die langs de verschillende dimensies van veiligheid (incidenten, risico's, onzekerheid en schade) verkregen zijn. We reflecteren op de aan ons gestelde vragen over: 1) de mogelijkheden voor generiek beleid gericht op een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling, en 2) aanknopingspunten voor de politiek-bestuurlijke omgang met aantastingen van de fysieke veiligheid. Op deze manier hopen wij een bijdrage te leveren aan verdere discussie en beleidsontwikkeling ten aanzien van fysieke veiligheid. Wij hebben niet al het noodzakelijke onderzoek zelf ter hand kunnen nemen. Daarom presenteren wij in hoofdstuk 5 een top drie van onderzoek dat volgens ons vereist is voor een volgende stap.

De WRR adviseert regeringsbreed en vanuit een lange termijn oriëntatie. Daarom concentreren we ons in deze reflectie op fundamentele uitdagingen die generiek zijn of op interdepartementale belangstelling kunnen rekenen. Centraal staat wat de *Nederlandse* overheid zelf kan doen, rekening houdend met de grenzen aan het handelingsvermogen. De geschetste opties zijn ook te benutten als bouwstenen voor een internationale strategie, gericht op de aanpak van fysieke veiligheidsuitdagingen in Europees of internationaal verband. (Voor de wijze waarop verwijzen we naar het WRR-rapport (2010) *Aan het buitenland gehecht*).

De onderhavige reflecties vormen een synthese van relevante WRR-adviezen¹², die opnieuw zijn doordacht en verrijkt met voortschrijdend inzicht naar aanleiding van de reacties daarop, recente wetenschappelijke literatuur, inbreng en adviezen van andere adviesorganen, bijdragen uit lopende WRR-projecten (waaronder *Markt, staat en samenleving*, *Lessen van evaluaties*, *Toezicht en Vertrouwen in de burger*) en aanvullende gesprekken (zie bijlage).

NOTEN

- 1 Bijv. de zaken *Öneryildiz vs. Turkije* en *Tatar vs. Roemenië* bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, zie Ammerlaan (2009), De Hert (2011) en Spier (2011).
- 2 Deze ambitie is niet nieuw. Mijlpalen in de voortgaande ontwikkeling van beleid ten aanzien van risico's zijn de nota's *Omgaan met risico's* (Tweede Kamer, 1988-1989, 21 137, nr. 5), het *Nationaal Milieubeleidsplan 4* (2001), en de reeks van nota's en brieven die uitmondde in de kabinetsvisie *Nuchter omgaan met risico's* (Ministerie van VROM, 2004). Naar dit 'voorwerk' wordt ook verwezen in het BZK-projectplan *Risico's en verantwoordelijkheden*. Ook in de gedachtelijnen en terminologie gehanteerd in deze reflecties klinkt die beleidsontwikkeling door.
- 3 En dus niet op sociale veiligheid, waarvan de aantastingen zich kenmerken door moedwilligheid (terrorisme, criminaliteit).
- 4 Vergelijk definities in Rob (2011), NIFV Nibra (2008) en WRR (2008).
- 5 In deze reflecties gebruiken we de termen incident, crisis en ramp nevenschikkend. De keuze kan betwist worden, bijvoorbeeld omdat het begrip 'incident' onvoldoende recht zou doen aan het structurele karakter of de structurele oorzaken van een bedreiging van de fysieke veiligheid.
- 6 Deze indeling is niet rechtstreeks aan de wetenschappelijke literatuur ontleend. Diverse experts hebben ons hierop gewezen. Het nut van onderscheid tussen daadwerkelijke (incidenten en schade) en potentiële (risico's en onzekerheid) aantastingen van de fysieke veiligheid werd echter breed onderschreven. Het onderscheid tussen de aantasting van de fysieke veiligheid als een politiek-bestuurlijk moment (incident) en het vraagstuk van (materiële en immateriële) schade werd ook herkend. Dat er sprake is van risico's in de enge zin (voldoende bekend en onbetwist om uitgedrukt te kunnen worden als het product van kans maal effect) en risico's in de brede zin, waarbij kennisproblemen en waardeconflicten spelen, werd ook breed onderschreven. Risico's worden doorgaans geassocieerd met berekenbare kansen en effecten. Daarom bezigen wij voor complexe, onzekere en omstrede vraagstukken 'onzekerheid' als verzamelcategorie. Tegelijkertijd benadrukken we dat risico's en onzekerheid zich op een continuüm bevinden. Onze keuze om 'onzekerheid' als een verzamelcategorie te gebruiken is betwistbaar. Is het een verbetering ten opzichte van het onderscheid tussen eenvoudige, complexe, onzekere en ambigue risicovraagstukken (geïnspireerd door het werk van de risicosocioloog Ortwin Renn (2008); zie ook Aven en Renn (2010) en Van Asselt en Renn (2011)) dat in *Onzekere veiligheid* (2008) en ook door de Gezondheidsraad (2006; 2008) werd gehanteerd? Wij vinden de 'oude' indeling nog steeds hanteerbaar voor wie dat preferereert.
- 7 Zie ook het internationaal ingeburgerde vier fasen model: *mitigation-preparedness-response-recovery* van de Federal Emergency Management Agency (FEMA) in de Verenigde Staten.
- 8 Zie ook RMNO (2004).

- 9 Deze referentie werd ook aangehaald in RIVM (2003) als motivatie voor het hanteren van de goede en kwade kansen terminologie.
- 10 Art. 6:105 BW, 'Wettelijke Verplichting tot Schadevergoeding'.
- 11 In *Onzekere veiligheid* werd de term *ambigue risico's* gehanteerd, wat in de kabinetsreactie (d.d. 2 april 2009) vertaald werd als 'verschillend waardeerbare risicoproblemen'. Wij geven hier de voorkeur aan de term 'omstreden'.
- 12 Waaronder naast *Onzekere veiligheid* (2008), ook *Duurzame risico's* (1994), *Lerende overheid* (2006), *iOverheid* (2011), de verkenningen *Uit zicht* (2010) en *Het gezicht van de publieke zaak* (2010), en het themanummer 'Uncertainty, Precaution and Risk Governance' (*Journal of Risk Research* 2011) dat is verschenen naar aanleiding van een mede door de WRR georganiseerde conferentie over risico's en verantwoordelijkheden.

2 OMGAAN MET INCIDENTEN

2.1 RISICO-REGELREFLEX?

In het verzoek om reflectie wordt gesproken over de ‘*risico-regelreflex*’: het denken over fysieke veiligheid wordt in die sleutel geplaatst. Als onzekerheid, risico’s, incidenten en schade nadrukkelijk van elkaar onderscheiden worden, dan is duidelijk dat de ongerustheid die spreekt uit de gestelde vragen betrekking heeft op politiek-bestuurlijke reacties naar aanleiding van *incidenten*: het gaat om de vraag hoe gereageerd wordt als de fysieke veiligheid daadwerkelijk is aangetast, niet om politiek-bestuurlijke reacties op risico’s.¹

Incidenten zijn voor politiek en bestuur ‘kritieke momenten’ waarin de besluitvorming zich voltrekt volgens patronen die afwijken van gangbare, aan regels gebonden structuren (COT 1998; Rosenthal, Boin en Comfort 2001; Boin e.a. 2005; Muller e.a. 2009). Onder het mom van ‘nood breekt wet’ kan besluitvorming informeler worden, kan het zwaartepunt van de besluitvorming verschuiven naar hogere bestuurlijke niveaus en kunnen (ambtelijke) adviseurs een disproportionele invloed krijgen. Consensus en steun voor het overheids-optreden gaan gepaard met polarisatie en conflict. Van politiek-bestuurlijke elites wordt verwacht dat zij onder hoge tijdsdruk en in een gepassioneerd klimaat handelend optreden om het incident het hoofd te bieden. In deze context is in de jaren negentig de term (structureel) *incidentalisme* gemunt (Rosenthal, Muller en Bruinsma, 1998). *Incidentalisme* werd door de vice-president van de Raad van State, Tjeenk Willink, als volgt omschreven:

“De tijd om na te denken wordt niet gegund: er moet worden gereageerd en wel onmiddellijk. De politieke controle wordt afhankelijk van de media en hun prioriteiten. De journalisten worden beschouwd als stem van de ‘misnoegde’ burgers (...). Zij worden het richtsnoer voor de politieke agendering en (vervolgens) voor het bestuurlijk handelen.” (Jaarverslag Raad van State 2003: 18, met instemming geciteerd in ROB 2011: 18).

De zorg is dat incidenten in de politiek-bestuurlijke arena aanleiding geven tot overreacties in wet- en regelgeving. Voor die zorg is *incident(regel)-reflex* een betere benaming dan *risico-regelreflex*. Is er in het domein van fysieke veiligheid sprake van een structureel patroon in politiek-bestuurlijke follow-up? Is de *incidentreflex* een empirisch feit of is het een te toetsen hypothese? Praat men elkaar na of zijn er solide empirische aanwijzingen?

2.2 GEVOELDE REALITEIT

We leven in een gemediatiseerde wereld. Politici en bestuurders opereren in een netwerk van actoren waar meer dan ooit te voren ook de (sociale) media deel van uitmaken. Incidenten worden gekenmerkt door een stroom van mediaberichten over de getroffenenen, de schade, schuld en boete.² Vervolgens verschijnen onderzoekscommissies, gaan inspecties op onderzoek uit en/of komt de Onderzoeksraad voor Veiligheid in actie.³ Er wordt in dit verband ook wel gesproken over de politisering, juridisering en mediatisering van incidenten⁴ of zelfs van de exploitatie van crises (Boin, McConnell en 't Hart 2008; Boin, 't Hart en McConnell 2009). Mediatisering stelt sowieso al hoge eisen aan de wijze waarop gezagsdragers communiceren, maar de lat ligt nog hoger bij incidenten, en bovendien op steeds meer podia voor een veelvoud aan publieken. De boodschap van politiek-bestuurlijk verantwoordelijken moet rationeel kloppen, maar ook emotioneel overtuigen, want louter een beroep op hun formele gezagspositie volstaat niet meer.⁵

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat politici, bestuurders en ambtenaren de morele en mentale druk voelen om na een incident maatregelen te nemen die soortgelijke incidenten in de toekomst moeten voorkomen. Het beeld van de incidentregelreflex leeft bij hen en wordt indringend gevoeld. Het beeld van een overheid die overreageert op incidenten wordt ook nadrukkelijk in de meer essayistische wetenschappelijke literatuur geagendeerd.⁶ In het domein van de fysieke veiligheid worden de legionella-uitbraak in Bovenkarspel (1999) en de vuurwerkcramp in Enschede (13 mei 2000) dikwijls aangehaald als voorbeelden van de incidentregelreflex.⁷ De invalshoek van het programma *Risico's en verantwoordelijkheden* en het *Verzoek om reflectie* weerspiegelen deze gevoelde realiteit, evenals de onderstaande aanbeveling in een recente studie van het wetenschappelijke bureau van het CDA (2011):

“Hanteer een afkoelingsperiode na een incident. Houd het hoofd koel bij incidenten. Op incidenten volgt te vaak regelgeving terwijl er geen structureel probleem is, maar er zich een incident heeft voorgedaan of sprake is van een symptoom.

Om de kans op overhaaste besluitvorming te verminderen zou na incidenten een afkoelingsperiode moeten volgen van een half jaar, zodat de emotie van het moment kan afkoelen” (blz. 101).

In deze context wordt reflex eenzijdig negatief geïnterpreteerd: niet alleen als een ondoordachte, maar ook als een onverstandige of zelfs dwaze reactie. Maar nota bene de auteur die de term ‘risico-regelreflex’ heeft gemunt, heeft erop gewezen dat dit in principe een mooie, activistische reflex is waar onze cultuur veel aan te danken heeft, zoals een historisch ongekend niveau van fysieke veiligheid.⁸ Ook in de biologie heeft elke reflex een functie. De overlevingskans

van een organisme wordt onder andere bepaald door zijn vermogen snel te reageren op (mogelijke) verstoringen. Volgens de Commissie Voorhoeve kan veiligheidsbeleid leren van de biologie⁹:

“Het afweersysteem van een organisme tegen in- en externe bedreigingen is een zeer verfijnd en complex stelsel dat bedreigingen weert en ook zelfreparatie van het systeem uitvoert. Alle organen dragen bij aan het overleven. (...) De spil van een afweerstelsel is vroegtijdige opsporing van bedreigende elementen. (...) Het openbaar bestuur en het staatsapparaat dient van een ‘immunologisch’ concept uit te gaan” (Commissie Voorhoeve 2005: 13).

Dat de overheid geprikkeld reageert op daadwerkelijke aantastingen of veronderstelde bedreigingen van de fysieke veiligheid is in dit perspectief noodzakelijk om te leren. De vergelijking met de biologie maakt duidelijk dat een reflex op zichzelf geen probleem hoeft te zijn, maar dat de proportionaliteit van de reactie de kern is: als het politiek-bestuurlijke afweersysteem op hol slaat, dan keert het zich tegen de samenleving. Maar als er na een serieus veiligheidsincident geen enkele politiek-bestuurlijke reactie is, dan klopt er ook iets niet.

2.3 GEBREK AAN BEWIJS

Is de incidentreflex in het fysieke veiligheidsdomein een empirisch feit? De publicaties waarin de incidentreflex wordt ‘aangetoond’ zijn vooral geworteld in Angelsaksische politieke systemen.¹⁰ Vanwege de politieke, maatschappelijke en culturele verschillen (waardoor bedreigingen en aantastingen van de fysieke veiligheid ook anders kunnen worden gewaardeerd)¹¹ kunnen de conclusies uit dergelijke publicaties niet zonder meer van toepassing worden verklaard op de Nederlandse situatie. De publicaties van Nederlandse wetenschappers over de veronderstelde incidentreflex hebben naar ons oordeel een te hoog anekdotisch en essayistisch karakter. Hoewel er een stevige traditie van crisisonderzoek is opgebouwd, waarin Nederlandse onderzoekers als Uri Rosenthal, Mark Bovens, Paul ’t Hart en Arjen Boin een gezaghebbende rol speelden/spelen, is er in Nederland weinig sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de politiek-bestuurlijke en beleidsmatige ‘follow-up’ van incidenten. Zelfs majeure incidenten als de watersnoodramp, de Bijlmerramp en de vuurwerkram্প zijn niet op die manier onderzocht. Het crisisonderzoek concentreert zich op crisismangement, leren van crises en politieke verantwoording.

De idee van een incidentreflex zou zelf een kortzichtige interpretatie van de politiek-bestuurlijke drukte rond een beperkt aantal incidenten kunnen zijn. Het incident(regel)reflex discours past in een klimaat waarin de overheid vaak al bij voorbaat wordt verdacht van kwalijk doen en laten, zonder dat hiervoor bewijzen zijn. Daar willen wij niet ongefundeerd in meegaan of aan bijdragen.

Niemand ontkent dat na de vuurwerkramp toenmalig minister Pronk stringente wet- en regelgeving entameerde, die overigens na verloop van tijd weer versoepeld werd. De vraag is echter of dit een iconisch voorbeeld is of een uitzondering. Tegenover de wellicht overspannen wet- en regelgeving na de vuurwerkramp¹² staan ook voorbeelden van nuchtere reacties. Zo waarschuwde minister-president Rutte tijdens een persconferentie waarop het rapport van de Commissie-Van Dijk over de q-koorts aan de orde kwam expliciet voor de incidentreflex:

“Je moet oppassen dat je nu niet de vorige oorlog alsnog wilt winnen door vast te [gaan leggen] (...) wat toen verstandig was [geweest], want de volgende keer zul je zien dat dingen net iets anders lopen en dan moet je op dat moment beslissen. (...) De commissie heeft terugkijkend naar die situatie denk ik een terechte conclusie getrokken. Maar om die nou te vertalen naar de toekomst. (...) Je moet leren van het verleden, maar je moet wel oppassen dat je niet jezelf helemaal vastzet naar de toekomst (...) [J]e moet wel blijven nadenken. (...) [J]e moet oppassen als politiek om te denken: er is een incident geweest en nu ga ik veralgemeniseren, het liefst ook nog in wetgeving. (...) [O]p een gegeven moment moet [je] vaststellen: er is iets gewoon niet goed gegaan, dat je uitzoekt wat er niet goed is gegaan en dat je daar lessen uittrekt. Die zijn vaak meer cultureel – hoe werk je samen – dan uitsluitend procedureel. Was het allemaal maar in procedures te vatten. Dan hadden we (...) [de] politiek niet nodig” (persconferentie 26 november 2010).

Na de brand bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011 heeft de Tweede Kamer inderdaad een spoeddebat aangevraagd, maar dat is op zichzelf nog geen disproportionele reactie. Tijdens dit debat is een motie aangenomen waarin werd verzocht om via een *quick scan* in kaart te brengen op welke plekken het risico van een soortgelijke brand aanwezig is en of de crisisplannen en de handhaving daar op orde zijn. Daartoe zijn risicovolle bedrijven (vallend onder het *Besluit risico's zware ongevallen* - Brzo) en bedrijven waar grote hoeveelheden van één of meer gevaarlijke stoffen opgeslagen liggen (vallend onder het hoogste beschermingsniveau van de zogenaamde PGS-richtlijnen¹³) onderzocht. Zo'n inventarisatie lijkt een nuttige reflex.

Er zijn ook voorbeelden van incidenten die helemaal niet geleid hebben tot aanpassing van wet- en regelgeving of beleidsinterventies. In 2002 werd in de splende politieke discussie over de Herculesramp¹⁴ (1996) geconstateerd dat de kennis en kunde over de bestrijding van vliegtuigongevallen op de Nederlandse vliegvelden nog steeds op een laag niveau waren. Ook worden Herculesvliegtuigen nog steeds voor personenvervoer gebruikt, terwijl een aanbeveling was die praktijk uit te bannen. Personenvervoer in een vrachtvliegtuig is overigens ook in strijd met de internationale regels. Met andere woorden, er zijn indicaties voor de incidentreflex, maar ook contra-indicaties.

Onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) laat bijvoorbeeld zien dat het regelbestand in Nederland de afgelopen 30 jaar met ongeveer 2 procent per jaar is gegroeid.¹⁵ De jaarlijkse productie van wet- en regelgeving (en de departementale verschillen daarin) is betrekkelijk constant over de tijd. De omgang met incidenten is bovendien één van de mogelijke oorzaken van regeldruk.¹⁶ Er is niet aangetoond dat de politiek-bestuurlijke omgang met incidenten de belangrijkste of de meest doorslaggevende factor is van regeldruk. Dat neemt niet weg dat er in specifieke sectoren diepe sporen in wet- en regelgeving en bestuurspraktijk getrokken kunnen zijn naar aanleiding van incidenten. Het voorbeeld *par excellence*, de Nederlandse antiterrorismemaatregelen na 11 september 2001, komt echter uit het domein van de *sociale* veiligheid.¹⁷

Niemand ontkent dat een incident aanleiding kan geven tot druk en drukte voor bestuurders, politici en ambtenaren. Zij hebben er misschien wel een ‘dagtaak’ aan. Maar de vraag is of incidenten stelselmatig uitmonden in overregulering. Onderzoekscommissies versterken misschien wel (onbedoeld) het beeld dat incidenten vermijdbaar en verwijtbaar zijn (Van Eeten 2011), maar de impuls voor wet- en regelgeving moet niet in die hoek gezocht worden. Uit intern onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid blijkt dat verreweg het grootste deel van de aanbevelingen van de Raad geen betrekking had op (wijziging van) wet- en regelgeving.¹⁸ Ook de Commissie Oosting (Vuurwerkkramp) en de Commissie Alders (Nieuwjaarsbrand Volendam) vroegen niet om nieuwe regels, maar uitten zorg over een tekort aan toezicht en gebrek aan handhaving. De algemene teneur van crisisevaluaties lijkt te zijn dat volstaan kan worden met het goed handhaven van de bestaande regels en dat nieuwe regels niet nodig zijn.

Bij gebrek aan grondig empirisch onderzoek naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten is de vraag aan welke voorbeelden welke waarde moet worden gehecht. Wat zijn de uitzonderingen en wat zijn de exemplarische voorbeelden? Is er een patroon? Monden ‘kritieke momenten’ uit in overdadige wet- en regelgeving, zoals verondersteld in het discours over de incidentreflex? Of is er in de daadwerkelijke omgang met incidenten - althans in het domein van de fysieke veiligheid - een ander patroon zichtbaar? Wordt de initiële commotie wellicht gedempt? Bij gebrek aan valide wetenschappelijk bewijs is de incidentreflex vooralsnog een te toetsen hypothese.

2.4 CO-EXISTENTIE GEVOELDE REALITEIT EN GEBREK AAN BEWIJS

Het voorgaande laat zien dat er enerzijds een lacune bestaat in het sociaal-wetenschappelijke onderzoek naar de follow-up van incidenten. Anderzijds is de incidentreflex een gevoelde realiteit. Hoe kan dit? Loopt de wetenschap achter de feiten aan of is er een andere verklaring? Wij werpen een tweetal alternatieve hypothesen op.

De eerste hypothese is dat het politieke systeem en de bestuurscultuur in Nederland de hitte van incidenten afkoelen, waardoor deze niet uitmonden in kortzichtige wet- en regelgeving. Zwakt het schikken en plooiën in onze consensusdemocratie (en bijbehorende, langdurige trajecten van wet- en regelgeving) de impuls tot overreageren en overreguleren af, meer dan in Angelsaksische meerderheidsstelsels het geval is? Maar als dit zo is, dan gaat dat waarschijnlijk niet vanzelf. Dit vergt inspanning en discipline van bewindspersonen, politici en ambtenaren. Volgens deze hypothese is de incidentreflex in de politiek-bestuurlijke realiteit aanwezig als een valkuil die met moeite vermeden kan worden, mede dankzij mechanismen die meer reflectieve vormen van reageren uitlokken (zoals de institutionalisering van crisisevaluaties en de *checks and balances* van het partij- en kiesstelsel). Als hiernaast het *bestaande* beleid (beter) gehandhaafd wordt (zoals de aanbeveling vaak luidt) en daarbij misschien wat al te veel zout op elke slak wordt gelegd, hetgeen volgens Snook (2000) gangbaar is na een incident, dan kan dit ten onrechte gepercipieerd worden als een hausse van *nieuw* beleid. Vanuit deze hypothese lijkt het verklaarbaar dat de incidentregelreflex enerzijds een gevoelde realiteit is, terwijl hiervoor tegelijkertijd geen solide wetenschappelijk bewijs is.

Een andere hypothese luidt dat er niet of onvoldoende van incidenten wordt geleerd. Bestuurders, politici en ambtenaren proberen na een crisis zo snel mogelijk, met zo min mogelijk veranderingen, terug te keren naar de oude situatie van voor het incident. Er worden dan te weinig beleidsconsequenties verbonden aan de fundamentele lessen die zich opdringen. In dit perspectief is het regelreflex-discours, waarmee incidentgedreven beleid a priori in een kwaad daglicht wordt gesteld, een legitimatie voor niet-leren. Althans, het leren blijft 'enkelloops' van karakter: men probeert met oppervlakkige bijstellingen weer zo snel mogelijk terug te keren naar het oude raamwerk, in plaats van het bestaande kader grondig te onderzoeken, omdat de crisis de tekortkomingen ervan heeft aangetoond ('dubbeloops' leren). Volgens deze hypothese is er veeleer te weinig incidentreflex: incidenten worden onvoldoende benut als een gezonde impuls voor de overheid om van te leren en de eigen mentale beleidsmodellen ter discussie te stellen. Ook met deze hypothese zou de co-existentie van gevoelde realiteit en gebrek aan bewijs verklaard kunnen worden.

2.5 KANTELING VAN PERSPECTIEF: GOED BESTUUR ALS VERTREKPUNT

Het Programma *Risico's en verantwoordelijkheden* kiest de veronderstelde incident(regel)reflex als vertrekpunt. Het gekozen perspectief staat daarmee in het teken van 'slecht' openbaar bestuur. Wij stellen voor het perspectief te kantelen. Is het mogelijk te beschrijven wat goed bestuurlijk gedrag bij incidenten zou inhouden? Wat zijn *good* en *best practices*? Hoe kunnen die als inspirerende voorbeelden gaan werken? Dan komt de nadruk te liggen op het stimuleren van goed bestuur. Deze weg kan langs verschillende sporen bewandeld worden: onderzoeken van incident-follow-up, oogsten van politiek-bestuurlijke ervaringskennis en ontwikkelen van een handelingsperspectief dat de verwachtingen van burgers verdisconteert.

Onderzoek naar follow-up van incidenten

Het lijkt raadzaam sociaal-wetenschappelijk empirisch vergelijkend onderzoek naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten te starten. Ook de KNAW (2011) vraagt hier in de recente onderzoeksagenda aandacht voor, in het bijzonder onder de noemer 'veerkrachtig bestuur'.¹⁹ Wat waren de eerste politiek-bestuurlijke reacties? Valt daarin een patroon te herkennen? Welke beleidsinterventies werden met verwijzing naar een incident voorgesteld? Welke beleidsinterventies zijn uiteindelijk gerealiseerd en wat waren de (positieve en negatieve) effecten ervan? Welke voorgestelde interventies werden niet geëffectueerd of relatief snel teruggedraaid? Welke lessen worden geleerd en welke niet? Als patronen van handelen en (niet) leren herkend kunnen worden, hoe kunnen ze dan worden verklaard? Dit zou een wetenschappelijke basis bieden om vanuit de empirie te beschrijven wat goed bestuurlijk gedrag na incidenten inhoudt en vergt.

Oogsten van politiek-bestuurlijke ervaring

Complementair hieraan bevelen wij aan om de politiek-bestuurlijke ervaring met incidenten te oogsten. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zou hierin een rol kunnen vervullen. De Raad herbergt door zijn samenstelling de nodige politiek-bestuurlijke ervaring met incidenten en heeft zich in het advies *Veiligheid en vertrouwen* al bezig gehouden met incidentenpolitiek in het kader van *sociale* veiligheid. Hij constateerde in dit advies dat een verstandige omgang met incidenten vraagt om rust van politici om niet te 'scoren', rust van de media om niet te dramatiseren en rust van de burger om zich niet te laten meeslepen door mediageweld. De WRR en de Rob hebben in de samenwerking rondom de voorliggende reflecties geconcludeerd dat het goed zou zijn als de Rob op dit punt het estafettestokje overneemt. Waarom is het omgaan met incidenten, ook in het domein van fysieke veiligheid, zo moeilijk voor bestuurders en politici? Hoe kunnen zij de valkuil van de incidentreflex vermijden en

tegelijktijd lessen trekken uit incidenten? Het systematisch oogsten van ervaringskennis zou een basis kunnen bieden voor het verder uitwerken en praktisch vertalen van goed bestuurlijk gedrag bij incidenten.

Verwachtingen van burgers verdisconteren in handelingsperspectief

Er lijkt een zekere ‘handelingsverlegenheid’ bij politici en bestuurders te bestaan om te erkennen dat zij niet bij machte zijn om elk probleem op te lossen, dat niet alle wensen door de overheid vervuld kunnen worden en dat mensen ook zelf verantwoordelijk zijn om iets van hun leven te maken (Rob 2010: 35). De Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur stellen bijvoorbeeld in een recent advies:

“Burgers zijn gewend dat het Rijk voor ‘droge voeten’ zorgt. Dat heeft de overheid ook in haar boodschappen uitgedragen, zeker na de watersnoodramp van 1953. De verantwoordelijkheid voor waterveiligheid vindt zijn basis in artikel 21 van de Grondwet: ‘De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.’ Met deze grondwettelijke verankering stelt de Nederlandse overheid zichzelf verantwoordelijk voor het beheersen van de risico’s. Daarin wijkt Nederland af van de rest van de wereld, waar overstromingen worden gerekend tot ‘natural hazards’” (RLI, 2011: 30).

Handelingsverlegenheid is in dit verband de schroom om bescheidenheid en realiteitszin expliciet te belijden.

Toch is het nog maar de vraag of de daadwerkelijke verwachtingen die burgers van hun overheid koesteren inderdaad van realiteitszin gespeend zijn. Volgens de essayistische beschouwingen over de cultuur van angst en voorzorg zou de westerse wereld niet kunnen accepteren dat pech deel uitmaakt van het leven en geobsedeerd zijn door veiligheid-tegen-iedere-prijs waarvoor de overheid alle mogelijke maatregelen moet treffen.²⁰ Burgers zouden ‘maakbare veiligheid’ verwachten. Ons is echter geen opinieonderzoek bekend dat rechtstreeks de *veiligheidsverwachtingen* van burgers adresseert c.q. de reflex bevestigt om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen.²¹ Ook voor deze reflex is dus geen solide empirisch bewijs. Maar het idee van zo’n reflex kan wel reëel zijn in zijn consequenties, doordat het denken en handelen van de overheid erdoor wordt beïnvloed: politici, bestuurders en ambtenaren kunnen zich laten leiden door verwachtingen *over* verwachtingen.

Is een nuchter handelingsperspectief mogelijk dat recht doet aan het nu eenmaal beperkte handelingsvermogen van de overheid én aan het (tragische) besef dat pech en noodlot onvermijdelijk verbonden zijn met het menselijk bestaan²²? Vanuit dit perspectief lijkt het raadzaam formuleringen als ‘dit mag nooit meer gebeuren’ te vermijden en te zoeken naar een *framing* die wel

getuigt van een emotie die mensen aanspreekt, maar geen valse verwachtingen wekt (vgl. Rob 2011: 70; Ammerlaan 2009). Getroffenen zijn doorgaans veerkrachtige mensen die in staat zijn om zelfredzaamheid te tonen: het zijn normale mensen, die een abnormale gebeurtenis meemaken. Hoe kunnen zij geholpen worden zodat zij zelf hun leven weer op kunnen pakken? Hoe kan worden voorkomen dat zij zich opnieuw slachtoffer gaan voelen door de nasleep van de afwikkeling? Waar gaat het voor hen om? Wat zijn hun belangen? Getroffenen zijn niet per definitie alleen maar uit op geld.²³

2.6 CONCLUSIE

Incidenten zijn niet altijd te vermijden: wie inzet op de goede kansen, moet zich realiseren dat de kwade kansen zich ook kunnen manifesteren, ongeachte de moeite die besteed wordt aan schadebeperking en risicobeheersing. Koorddans gaat niet altijd goed. Is het verstandig om incidentenpolitiek centraal te stellen in het denken over verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid? Als gevolg van de nadruk op de incidentreflex²⁴ gaat de aandacht te eenzijdig uit naar het voorkomen van incidentgedreven wet- en regelgeving.

Als het perspectief gekanteld wordt naar het stimuleren van goed bestuur, draait het niet meer om de eventuele *aanleiding* tot wet- en regelgeving (incidenten). De aandacht wordt verlegd en verbreed naar het *doel* van beleid (veiligheid) en *de wijze waarop* dat doel gerealiseerd kan worden (een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling). Hoe kan de overheid de verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid die haar toekomt, zowel vanwege juridische verplichtingen als vanwege de behoefte aan collectieve arrangementen, invullen? Hoe kan zij er tegelijkertijd voor zorgen dat ook burgers en bedrijven hun verantwoordelijkheid (kunnen) nemen? Het zwaartepunt wordt dan verlegd naar risico's en onzekerheid als aangrijpingspunt voor het nadenken over fysieke veiligheid en (overheids)verantwoordelijkheid. In het volgende hoofdstuk staan we daarom stil bij uitgangspunten voor het omgaan met risico's en onzekerheid en reflecteren we vanuit dit perspectief op actuele beleidsontwikkelingen.

NOTEN

- 1 In deze reflecties gaan wij niet, of slechts terloops, in op de politiek-bestuurlijke perikelen *tijdens* incidenten. Uitvoeriger hierover 't Hart en Rosenthal (1990).
- 2 Onder andere Beunders (2002), Vasterman (2004), Tiggeloven (2005).
- 3 In het WRR-project *Lessen van evaluaties* wordt nadrukkelijk stilgestaan bij crisisevaluatie als een politiek-bestuurlijk fenomeen en de politiek-bestuurlijke betekenis van dergelijke evaluaties.
- 4 Zie hierover Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman (2009).
- 5 Versteeg en Hajer (2010) en Hajer (2009). Zie over het belang van 'rhetorical frames' de Bruijn (2011).
- 6 van Twist e.a. (2010) en Boutellier (2005, 2011).
- 7 van Tol e.a. (2011).
- 8 Trappenburg (2011: 44).
- 9 Commissie Geïntegreerd buitenlands beleid (2005). Diezelfde vergelijking werd ook al door Wildavsky (1988) gemaakt in het beroemde boek *Searching for Safety*.
- 10 Zie bijv. Risk and Regulation Advisory Council (2009).
- 11 Zie bijv. Renn en Rohrmann (2000) voor cross-culturele studies die tussen landen verschillen zichtbaar maken in houdingen ten opzichte van gevaar.
- 12 Dit is niet de enige follow-up. Met verwijzing naar de vuurwerkramp werd bijvoorbeeld ook een Directie Externe Veiligheid bij het ministerie van VROM ingesteld en werden de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen en een Nationaal Expertisecentrum Externe Veiligheid opgericht.
- 13 De Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) is een handreiking voor bedrijven die gevaarlijke stoffen produceren, transporteren, opslaan of gebruiken en voor overheden die zijn belast met de vergunningverlening en handhaving op deze bedrijven. Zie: <http://www.pgs-richtlijnen.nl/>
- 14 Zie Van Duin (2001).
- 15 de Jong en Zijlstra (2009).
- 16 Andere mogelijke oorzaken die genoemd worden zijn de vraag om controle, bureaucratisering, de behoefte aan gelijkheid in regels, zoeken naar draagvlak en internationalisering. Zie bijvoorbeeld Programma *Bruikbare Rechtsorde* (2006a, b)."
- 17 Zie rapport van de Commissie Evaluatie antiterrorismebeleid (Commissie Suyver) (2009).
- 18 Joustra, persoonlijke communicatie.
- 19 De KNAW stelt onder andere de volgende vragen die nader onderzoek verdienen en die een zekere overlap vertonen met de door ons geformuleerde vragen: Hoe moeten ambtenaren en ambtelijke diensten omgaan met een 'boos publiek'? Is er sprake van een significant verschil in effectiviteit van optreden in reactie op crises, binnen en tussen overheden en sectoren? Welke institutionele designs en leiderschapspraktijken bevorderen en welke belemmeren de robuustheid en betrouwbaarheid van publieke organisaties in het optreden tegen majeure bedreigingen en crises?

- 20 Zie bijvoorbeeld Sunstein (2005), Furedi (2006), Bauman (2006) en Pieterman (2008).
- 21 De verwachtingen van burgers worden veelal afgeleid uit risicoperceptie-onderzoek en het post-incident-discours in de media. Er is het nodige onderzoek gedaan naar percepties van burgers ten aanzien van specifieke risico's (Sociaal en Cultureel Planbureau 2010) of naar *algemene* opvattingen van burgers over het principe van 'eigen verantwoordelijkheid' tegenover bestaande of veronderstelde verantwoordelijkheden van de overheid (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011), maar niet naar concrete opvattingen over de verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van de fysieke veiligheid. In het Programma *Risico's en verantwoordelijkheden* is wel enig onderzoek voorzien naar de veiligheidsverwachtingen van burgers en hun visies op de overheidsverantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is recentelijk in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau een project gestart waarin angst en onbehagen centraal staan.
- 22 Zie de Mul (2006), van Eeten (2011) en Drenth von Februar (2005).
- 23 Ammerlaan (2009) onderscheidt o.a. de volgende belangen, die deels vertaald zouden kunnen worden naar verwachtingen van de overheid: ontvangen van adequate eerste hulpverlening en opvang; toegang tot informatie; ontvangen van immateriële steun en praktische hulp; erkenning; financieel herstel; waarheidsvinding; partijen ter verantwoording roepen; ontvangen van excuses van verantwoordelijken; lessen trekken ten behoeve van preventie en ten slotte procedurele belangen (toegang tot het recht of een neutrale beslisser, informatie over procedures). Zie verder Relis (2007), Boom e.a. (2008) en Hadfield (2008).
- 24 Men zou ons kunnen tegenwerpen dat het in het Programma *Risico's en verantwoordelijkheden* ook gaat over risico's als een impuls voor wet- en regelgeving. Het beeld dat daarbij wordt geschetst is dat zodra een risico geïdentificeerd wordt, de politiek-bestuurlijke reactie zou zijn daar wet- en regelgeving voor uit te vaardigen. Als risico's door incidenten manifest worden, dan gaat de reflectie over de incident-regelreflex op. Als risico's langs een andere weg in het maatschappelijke discours terecht komen, kan er mogelijk wel bestuurlijke drukte ontstaan, maar zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de gesprekken die wij hebben gevoerd overheerst de indruk dat die drukte onvergelijkbaar is met de politiek-bestuurlijke hitte rondom een incident. Als gevolg daarvan hebben we in deze reflecties de incidentregelreflex als 'hardest case' beschouwd. Gezien het gebrek aan bewijs daarvoor hebben wij in deze reflecties verder geen aandacht besteed aan het idee van impulsieve wet- en regelgeving als gevolg van de identificatie van risico's langs een andere weg dan via een incident.

3 RISICO'S EN ONZEKERHEID

3.1 FUNDAMENTELE POLITIEKE AFWEGINGEN

Hoe kan de overheid de verantwoordelijkheid die haar toekomt invullen bij potentiële bedreigingen van de fysieke veiligheid? Beleid gericht op het omgaan met risico's en onzekerheid vergt het maken van lastige politiek-bestuurlijke afwegingen. Riskante en onzekere activiteiten bieden immers ook maatschappelijke voordelen, anders zouden we ze waarschijnlijk achterwege laten. De zorg voor fysieke veiligheid vraagt om het (af)wegen van goede en kwade kansen (hoofdstuk 1). Wegen de potentiële voordelen op tegen de eventuele nadelen? Welke gevaren zijn een individuele zaak en voor welke zijn collectieve arrangementen nodig?¹ Onder deze vragen liggen fundamentele politieke afwegingen over korte en lange termijn, eigen verantwoordelijkheid en solidariteit, redelijkheid en rechtvaardigheid, en collectief belang en individuele vrijheid van handelen. De zorg voor fysieke veiligheid vergt dus evenwichtskunst.

Experts, burgers en bedrijven schatten (potentiële) bedreigingen van de fysieke veiligheid vaak verschillend in. Deze verschillen zijn veelal manifestaties van dieperliggende waardeconflicten (Douglas en Wildavsky 1982; Schwarz en Thompson 1990; Thompson e.a. 1990; WRR 1994). Bij de beoordeling van gevaar speelt ook vertrouwen in autoriteiten en in het beleidsproces mee, alsook de manier waarop bedreigingen in de media worden gerepresenteerd (Pidgeon e.a. 2003). Inschattings- en beoordelingsverschillen vormen vaak een wezenlijk onderdeel van de veiligheidsproblematiek. De uitdaging is om in de politieke arena het evenwicht te vinden tussen alle verschillende inschattingen en de inhoudelijke kennis over gevaren, met in achtname van waardeconflicten en kennisproblemen. Wie zich verschuilt achter wetenschappelijke risicobeoordelingen of geen oog heeft voor de wijze waarop die maatschappelijk zijn ingebed, doet onrecht aan maatschappelijke percepties en gooit olie op het vuur (Jasanoff 2006). De verhouding tot wetenschap vraagt dus ook om evenwichtigheid.

Vanwege de vraag naar de mogelijkheden van generiek beleid gericht op (eventuele) bedreigingen van de fysieke veiligheid (de *eerste reflectievraag*, zie hoofdstuk 1), concentreren wij ons in dit hoofdstuk op uitgangspunten voor het omgaan met risico (voldoende bekend en onbetwist) en onzekerheid (kennisproblemen en/of waardeconflicten).² Het vertrekpunt in dit hoofdstuk is dat hoewel veiligheid een onomstreden en juridisch verankerd publiek belang is, de specifieke afwegingen tussen goede en kwade kansen noodzakelijkerwijs politiek zijn. Het is belangrijk dit te erkennen. Het politieke karakter moet men niet weg willen organiseren door technocratische arrangementen waarin experts

het voor het zeggen hebben. Kennis over potentiële bedreigingen (op basis van ervaringen met aantastingen van de fysieke veiligheid in heden en verleden en op basis van wetenschappelijk inzicht in relevante causale relaties) is nuttig en noodzakelijk. Maar de kunst is de politiek te helpen geïnformeerd normatieve afwegingen te maken, waarin ook maatschappelijke percepties verdisconteerd mogen (of misschien wel moeten) worden (Asveld en Roeser 2009).

Welke handreiking voor generiek beleid kan de overheid op basis van wetenschappelijk geïnformeerde reflectie worden geboden? We zijn op de volgende vijf aandachtspunten en aanknopingspunten uitgekomen:

- vervaecht goede en kwade kansen
- verdisconteer sociaal-psychologische kenmerken van gevaar
- benut risicovergelijking
- accepteer onzekerheid
- organiseer de omgang met onzekerheid.

3.2 VERVLECHT GOEDE EN KWADE KANSEN

Beleid gericht op risico's en onzekerheid vergt het zorgvuldig afwegen van goede en kwade kansen: van winst en verlies, van voor- en nadelen, van nut en noodzaak. Vaak worden goede en kwade kansen echter op andere tijden, op andere plaatsen, in andere arena's, met andere partijen en op andere manieren geagendeerd en besproken. De politiek-bestuurlijke discussies over innovatie staan nu vaak los van discussies over fysieke veiligheid, zowel in tijd als plaats. Op die manier ontstaat in beide discoursen eenzijdigheid: blind enthousiasme over de buitenkansen versus eenzijdige fixatie op gevaar. In beide discoursen worden goede en kwade kansen niet of slechts oppervlakkig afgewogen. Hierdoor kunnen dossiers gemakkelijk polariseren en stagneren, zodat het nog moeilijker wordt om verstandige stappen te zetten. Het is raadzaam te zoeken naar manieren om de politiek-bestuurlijke trajecten over goede en kwade kansen vroegtijdig met elkaar te verbinden ten behoeve van een symmetrische afweging en het tegengaan van polarisatie.

Ten tijde van de besluitvorming kunnen (onzekere) gevaren met verwijzing naar de voordelen impliciet of expliciet geaccepteerd worden, bijvoorbeeld omdat het uitsluiten van de (onzekere) bedreigingen überhaupt niet kon of onwenselijk werd geacht (te duur, te veel ruimtebeslag). Het risicodenken³ impliceert dat bij tijd en wijle de fysieke veiligheid daadwerkelijk aangetast wordt. De omgang met incidenten (hoofdstuk 2) en schadevoorziening (hoofdstuk 4) zijn dus noodzakelijke complementen van beleid gericht op risico's en onzekerheid. De mogelijke aantastingen van de fysieke veiligheid die ten behoeve van de goede kansen worden ingecalculeerd, moeten vervolgens wel gedragen (kunnen) worden. De ambitie is dus ook een balans te vinden tussen de goede

kansen en de kosten (in brede zin) van preventie en preparatie. Hoe worden de verantwoordelijkheden voor die kosten toebedeeld? Die vraag staat centraal in hoofdstuk 4.

3.3 VERDISCONTEER SOCIAALPSYCHOLOGISCHE KENMERKEN VAN GEVAAR

Sociaalpsychologisch onderzoek naar risicopercepties (Slovic, 2000, 2010; zie bijvoorbeeld Van Asselt (2000) en Niemeijer en Van Wijck (2007) voor syntheses) heeft aangetoond dat, behalve de kans dat een gevaar zich voordoet en de kwantitatieve inschatting van de effecten, ook kwalitatieve kenmerken een grote rol spelen bij de inschatting ervan. Aangetoond is dat het voor de maatschappelijke acceptatie uitmaakt of het mogelijke gevaar ontstaat door *natuurlijke oorzaken* of door *menselijk handelen*. Ook weegt mee of de afweging tussen goede en kwade kansen *onomkeerbaar* is. Is er een weg terug? Daarnaast is de mate van *vrijwilligheid* belangrijk: hebben mensen zelf de keuze zich bloot te stellen of wordt die keuze voor hen gemaakt? Er is dus een basis om ook in politieke afwegingen onderscheid te maken tussen (min of meer) vrijwillige en onvrijwillige risico's. Bij onvrijwilligheid verwacht men (meer) bescherming van het collectief c.q. de overheid.

Het maakt ook uit of de oorzaken en mogelijke gevolgen *vertrouwd en bekend* zijn of meer *ongrijpbaar en afschrikwekkend*. Het verhogen van de kans op kanker valt bijvoorbeeld in de laatste categorie. Dus ook de aard van de mogelijke gevolgen is van belang. Zijn ze *beheersbaar*? Wat is het handelingsperspectief als het mis gaat? Is het in het verleden al eens mis gegaan? Met andere woorden is er een *ongevallengeschiedenis*? Is er *catastrofepotentieel*, in de zin dat het gevaar kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting? Ook gevaren die effect (kunnen) hebben op *toekomstige generaties* (kinderen en het vermogen tot voortplanting) worden doorgaans zwaar gewogen.

Ten slotte speelt ook de mate van *rechtvaardigheid* een rol: zijn de potentiële slachtoffers als het mis gaat dezelfde mensen als degenen die ook de vruchten plukken van de goede kansen? Daarbij moet ook rekening gehouden worden met *geografische, sociaal-economische en demografische verschillen* in risico-blootstelling, kwetsbaarheid, zelfredzaamheid en verzekeraarbaarheid. Rijnmond is bijvoorbeeld een gebied waar risico's accumuleren. Hoger opgeleide en rijkere burgers zijn gemiddeld genomen beter toegerust om zich te verzekeren van een relatief veilige leefomgeving.⁴ Niet alleen burgers met een lagere sociaal-economische status, maar ook ouderen, kinderen en zieken moeten als potentieel kwetsbaarder worden gezien (o.a. Kruize 2007). Er kunnen dus ten aanzien van fysieke veiligheid maatschappelijke scheidslijnen zijn of ontstaan, die door beleid verkleind of juist versterkt kunnen worden.

Ook zonder waardeconflicten en kennisproblemen behelzen risicovraagstukken dus fundamentele politieke vragen. Afhankelijk van het samenstel van deze kenmerken worden sommige bedreigingen in het maatschappelijke debat zwaarder gewogen dan louter op grond van de berekening van de waarschijnlijkheid en de effecten (als de risico's voldoende bekend zijn) verwacht zou worden, terwijl andersoortig gevaar juist minder zwaar wordt aangeslagen dan op grond van de kwantitatieve risico-inschatting gerechtvaardigd lijkt. Voor de politieke besluitvorming over de rol van de overheid maakt dat uit. Dit vergt dat we ook de sociaalpsychologische kenmerken van (potentiële) bedreigingen in kaart brengen.⁵ Vervolgens is het voor politici en bestuurders zaak over deze sociaalpsychologische dimensies te (durven) communiceren.

3.4 BENUT RISICOVERGELIJKING

Vergelijkingen van potentiële bedreigingen die recht doen aan het bovengenoemde palet van kenmerken kunnen nuttig zijn, omdat ze helpen specifieke bedreigingen in een breder perspectief te plaatsen. Risicovergelijking biedt een basis om meer generiek over beleid ten aanzien van (potentiële) bedreigingen na te denken. Vaak worden risico's en onzekerheden in de politiek-bestuurlijke werkelijkheid geïsoleerd behandeld. Multidimensionale vergelijkingen van gevaar kunnen bestuurders en politici *bouwstenen* aanreiken om goede en kwade kansen af te wegen en te onderbouwen. Risicovergelijking is dus nuttig 'huiswerk' voor politici en bestuurders, maar het afwegingsproces blijft uiteindelijk politiek.

Tegelijkertijd willen wij benadrukken dat het idee van een spijkerhard kwantitatief afwegingskader waarop al het beleid voor fysieke veiligheid kan worden geënt en getoetst, een achterhaalde illusie is. Sowieso veronderstelt dit dat alle veiligheidsvraagstukken voldoende bekend en onbetwist zijn en voldoende gelijksoortig om in één risicomaat te kunnen uitdrukken. Hiervoor zijn de kenmerken van de risico's (vrijwillig versus onvrijwillig, natuurlijke oorzaken versus menselijk handelen, beheersbaar versus onbeheersbaar, enz.) en de soorten schade (doden en gewonden versus ecologische schade, zaakschade versus cultureel-historische schade, materiële versus immateriële schade, acute maatschappelijke ontwrichting versus sluipende lange termijn effecten) echter te verschillend. Daarbij verdwijnt onzekerheid per definitie uit beeld als zogenaamd onwaarschijnlijk of onbelangrijk. Kennisproblemen en waardeconflicten worden in een dergelijke benadering ontkend.

Achter het denken in termen van één meetlat schuilt ook het misverstand dat grote schade per definitie het gevolg is van getalsmatig grote risico's. Door toenemende afhankelijkheden en verwevenheden zijn ernstige incidenten vaak het gevolg van een opeenstapeling van relatief kleine risico's. Dus als risico's al uit te drukken zouden zijn in één onbetwiste risicomaat, dan is de vraag welke conse-

quenties hier uit volgen voor het beleid. Het idee van simpele beslisregels met behulp van een universele risicomaat is een illusie waarmee de wetenschappelijke literatuur en rapporten van diverse adviesorganen al lang hebben afgerekend.⁶

Het rapport van de Gezondheidsraad over de bestrijding van legionella (2003) illustreert het voorgaande. De geraamde hoeveelheid legionellabesmetting overschreed de vigerende normen voor infectie, ziekte en overlijden. Vervolgens vergeleek de Gezondheidsraad de gezondheidswinst per euro van legionellapreventie (forse investeringen in het waterleidingstelsel) met andere gezondheidsmaatregelen. Daaruit bleek dat legionellapreventie verhoudingsgewijs duur is. De Gezondheidsraad adviseerde vervolgens ook andere factoren mee te nemen in de politieke besluitvorming, zoals de betekenis van preventieve maatregelen voor het milieubeleid, en de sociaalpsychologische kenmerken van dit risico: er is een specifieke, min of meer technologische oorzaak, de gevolgen zijn afschrikwekkend en een plotselinge legionella-uitbraak is relatief onbeheersbaar. Het gebruik van één simpele maat (de kosten van een gewonen levensjaar; Quality Adjusted Life Year - QALY) bleek dus ontoereikend om te komen tot een afgewogen beslissing. Dit rapport is een voorbeeld van verstandige risicovergelijking, waarbij naast kwantitatief vast te stellen kosten en baten ook oog was voor de maatschappelijke (on)aanvaardbaarheid van de bedreiging van de fysieke veiligheid.

Risicovergelijking maakt het mogelijk om verschillende bedreigingen langs verschillende kenmerken te groeperen en per groep na te denken over de uitgangspunten voor beleid, over de mogelijke rol van de overheid, burgers en bedrijven, of zelfs over strategieën per cluster van bedreigingen. In plaats van op een te hoog aggregatieniveau over beleid na te denken, wordt het dan mogelijk een balans te vinden tussen generiek en specifiek. Wordt er echt anders omgegaan met risico's (en onzekerheid) die langs verschillende dimensies op elkaar lijken? En zo ja, waarom zijn die beleidspraktijken dan zo verschillend? Zijn daar goede redenen voor? Zo niet, hoe kunnen de verschillen worden weggenomen? Dergelijke *beleidsvergelijkingen*⁷ kunnen *bottom-up* vuistregels en *good practices* opleveren voor het omgaan met mogelijke aantastingen van de fysieke veiligheid.

3.5 ACCEPTEEER – VERANTWOORDELIJKHEID VOOR – ONZEKERHEID

Onzekerheidsacceptatie betekent het aanvaarden van kennisproblemen en waardeconflicten en het uitdragen daarvan in houding en gedrag. Onzekerheid verwijst echter naar veiligheidsvraagstukken die zich buiten de comfortzone bevinden. Ze vergen de bereidheid om onzekerheid (kennisproblemen en waardeconflicten) te (h)erkennen en als zodanig te kwalificeren. Onzekerheid is oncomfortabel, zeker in westerse culturen. Niemand ambieert onzekerheid.

Onzekerheid verwijst naar een gemoedstoestand die haaks lijkt te staan op de westerse idealen van zelfverzekerdheid, controle en daadkracht. Dit maakt het ook moeilijk om onzekerheid openlijk te erkennen en te accepteren. Maar samenlevingen die innoveren, creëren zelf onzekerheid. Innovaties doen de deur open naar een wereld die afwijkt van wat bekend en vertrouwd is. Onzekerheid is dus ook een product van menselijk handelen.

Waarom zou de overheid verantwoordelijkheid nemen voor onzekerheid? De RMNO (2004: 9) stelde:

“Waarom nieuwe risico’s signaleren als we ze toch niet of niet allemaal kunnen voorkomen? Kunnen we zulke tragische keuzes niet beter links laten liggen, onder het mom van ‘wat niet weet, wat niet deert’? Maar dat betekent dan ook dat we accepteren dat we onaangenaam verrast zullen worden. Is het niet verstandiger onze denk- en doekracht te benutten in plaats van ons te laten overrompelen?”

In sommige publicaties is de huiver om de overheid te adviseren verantwoordelijkheid te nemen voor onzekerheid duidelijk voelbaar.⁸ Nog meer verantwoordelijkheid lijkt ook haaks te staan op de ambitie van een sobere rol voor de overheid met betrekking tot fysieke veiligheid.

Maar kan de overheid besluiten *geen* verantwoordelijkheid te nemen voor onzekere bedreigingen van de fysieke veiligheid? Schaalvergroting, mondialisering, technologische innovaties, grootschalig menselijk ingrijpen en sluipende systeemveranderingen zijn kenmerkende oorzaken van onzekerheid (RMNO 2004). De overheid is vaak betrokken bij besluitvorming over en bevordering van de goede kansen hiervan. Daarmee draagt zij impliciet, indirect en mogelijk onbewust ook (mede)verantwoordelijkheid voor de kwade kansen. Van een betrouwbare overheid mag een afweging van voor- en nadelen worden verwacht.

Zoals de Duitse socioloog Beck (1986; 2009) en zijn Britse vakgenoot Giddens (1994) in hun boeken over de risicomaatschappij overtuigend uiteen zetten, zal de overheid door partijen in de samenleving hoe dan ook aangesproken worden op onzekerheid. De maatschappij heeft ten aanzien van fysieke veiligheid wel wat geleerd van ervaringen uit het verleden: onzekerheid is ontdekt. Zelfs bij draadloze communicatietechnologie, waarvoor het maatschappelijk draagvlak bijzonder groot is, hebben Westerse overheden zich niet kunnen onttrekken aan een zekere verantwoordelijkheid voor de daarmee verbonden kennisproblemen en waardeconflicten.⁹ Juist om voorbereid te zijn op maatschappelijke druk lijkt het raadzaam het initiatief te nemen.

Zoals de geschiedenis van de asbestproblematiek ons geleerd heeft, kan het voor de overheid ook heel kostbaar worden als zich niet voorziene, in eerste instantie

onzekere, maar uiteindelijk onweerlegbare schade manifesteert. Niet alle innovaties zullen uitmonden in een asbestscenario, maar tegelijkertijd is het ook onverstandig te veronderstellen dat dit scenario zich nooit meer zal herhalen. Als de overheid in geval van onzekerheid gaat functioneren als vangnet of reddingsboei ('*last resort*'), dan is dat meestal een dure aangelegenheid. Juist om verantwoordelijkheden voor onzekere schade adequaat te kunnen toedelen (zie verder hoofdstuk 4), is het raadzaam dat de overheid onzekerheid serieus neemt en (mede)verantwoordelijkheid neemt voor het *verkennen* ervan.¹⁰

3.6 ORGANISEER DE OMGANG MET ONZEKERHEID

Proactief omgaan met onzekerheid vergt het vermogen bekende kaders los te laten. Er moet ruimte zijn voor uitproberen, (af)leren en experimenteren. Dat vereist andere processen, arrangementen en rolverdelingen: "If government is to learn to solve new public problems, it must also learn to create the systems for doing so and to discard the structures and mechanisms grown up around old problems" (Schön 1971: 116). In het WRR-rapport *Lerende overheid* (2008) is betoogd dat vraagstukken die gekenmerkt worden door kennisproblemen en waardeconflicten (daar aangeduid als ongetemde vraagstukken), reflectie, onderzoek en dialoog met verschillende partijen behoeven. Dit is nodig voordat duidelijk kan worden wie welke rol en verantwoordelijkheid op zich zou kunnen of moeten nemen.

Hoe valt het serieus nemen van onzekerheid te organiseren? Wat is hier voor nodig? Het zoekproces naar goede onzekerheidsarrangementen is nog maar net begonnen. In de kabinetsvisie *Nuchter omgaan met risico's* (2006) werd voorgesteld houvast te zoeken in 'procesafspraken' (Brief aan de Tweede Kamer, Staatssecretaris van Geel, 29 mei 2006), zoals:

- het kiezen voor een transparant politiek besluitvormingsproces;
- het expliciet maken van de verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers bij besluiten;
- het nadrukkelijk en zoveel mogelijk afwegen van de gevaren en risico's van een activiteit tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit;
- de burger meer dan in het verleden in een vroegtijdig stadium betrekken bij beleidsvorming (waarbij de mate en vormgeving van die betrokkenheid afhankelijk is van het vraagstuk);
- de mogelijke stapeling (cumulatie) van risico's bij de besluitvorming mee laten wegen.

Wij zochten in *Onzekere veiligheid* houvast in juridische (zoals de (grond) wettelijke verankering van voorzorg) en institutionele voorzieningen (zoals vormen van publieksparticipatie en een actievere rol van het parlement) om een proactieve omgang met onzekerheid te borgen. In deze reflecties zoeken we de aanknopingspunten expliciet op het niveau van arrangementen voor reflectie,

onderzoek en dialoog (onzekerheidsarrangementen). Welke settings zijn productief voor reflectie, onderzoek en grondige dialoog over onzekerheid? Lukt het om onzekerheid serieus te nemen? Slaagt men erin het accepteren van onzekerheid te bevorderen, terwijl tegelijkertijd in het omgaan met onzekerheid ook stappen worden gezet? Leidt het onzekerheidsarrangement tot een basis voor de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden? Draagt het bij aan een evenwichtige afweging van goede en kwade kansen?

Het onderscheid tussen kennisproblemen en waardeconflicten is hier relevant. Als kennisproblemen centraal staan, dan staan reflectie en onderzoek voorop. Er zijn al wel pogingen gedaan om dit type onzekerheid serieus te nemen. Te denken valt aan het Kennisplatform Elektromagnetische Velden, de Commissie Maatschappelijke Dialoog Nanotechnologie en het in oprichting zijnde Nationaal Preventie Platform. Dergelijke arrangementen vragen om andere vormen van interactie dan gebruikelijk en andere rollen van de betrokken partijen, zeker ook van experts. In situaties van betwiste kennis zou de rol van experts moeten zijn wat Van Dijk e.a. (2011) 'mapping the decision situation' noemen: het presenteren van de relevante wetenschappelijke kennis met een focus op identificatie en interpretatie van onzekerheden (zie ook Van Asselt e.a. 2010). Dat vraagt om openheid van experts en de bereidheid om kennisproblemen openlijk te bespreken.

Bij waardeconflicten is de rol van experts veel beperkter. Als waardeconflicten centraal staan, is grondige dialoog over normatieve uitgangspunten cruciaal. Reflectie en onderzoek zijn ook nodig, maar komen dan wat meer op het tweede plan. Die grondige dialoog tussen verschillende (en vaak ongelijksoortige) partijen moet dan een basis bieden om, ondanks de normatieve verschillen, toch gezamenlijk op te trekken en waar mogelijk verantwoordelijkheden toe te delen.

Daarnaast zijn er situaties waarin kennisproblemen en waardeconflicten interfereren. Het Rathenau Instituut en vergelijkbare instituten elders hebben ervaring met dit type onzekerheidsvraagstukken. Wat kan van hen geleerd worden? Wie is in de positie om een dialoog hierover te leiden?

Het is belangrijk de functionaliteit van de bestaande arrangementen aan een systematisch onderzoek te onderwerpen, en daarbij ook onderzoek en studie in het buitenland te betrekken.¹¹ De aanbeveling is dus om in de eerste plaats te leren van bestaande onzekerheidsarrangementen, of aanzetten daartoe.¹² Wat zijn succes- en faalfactoren? Wat zijn randvoorwaarden? Wat kunnen we leren over de rol van verschillende partijen (burgers, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, verzekeraars, experts, politici, ambtenaren) in het verkennen van onzekerheid?

3.7 VERTALING NAAR BELEID

De vraag naar de omgang met risico's en onzekerheid is bepaald niet nieuw en verkeert allerminst in het stadium van het blanco vel op de tekentafel. Er is al veel beleid ten behoeve van de zorg voor fysieke veiligheid, waarmee ook verantwoordelijkheden in meer of mindere mate zijn toebedeeld. De vraag is dus veeleer hoe de vijf aandachtspunten (vervlecht goede en kwade kansen; verdisconteer sociaalpsychologische kenmerken van gevaar; benut risicovergelijking; accepteer – verantwoordelijkheid voor – onzekerheid; organiseer de omgang met onzekerheid) benut kunnen worden in de bestaande beleidspraktijk. We doen daarom hier een poging mee te denken over een beleidsondersteunende activiteit, de Nationale Risicobeoordeling, en over de voorgenoemde herziening van het omgevingsrecht (de operatie *Eenvoudig Beter*), een actuele beleidsontwikkeling waarin ook de wet- en regelgeving ten aanzien van gebiedsgebonden fysieke veiligheidsrisico's meegenomen wordt. Het doel van deze gedachteoefening is te illustreren dat de bestaande beleidspraktijk diverse aanknopingspunten biedt voor een meer generieke omgang met potentiële bedreigingen.

3.7.1 DE NATIONALE RISICOBEOORDELING

Risicovergelijking is sinds 2007 de invalshoek van de periodieke Nationale Risicobeoordeling (NRB)^{13,14}, die aanvankelijk was ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar inmiddels onder het ministerie van Veiligheid en Justitie valt. Het vertrekpunt van de NRB is de vraag naar veiligheidsvraagstukken die tot maatschappelijke ontwrichting kunnen leiden (catastrofepotentieel). De NRB wordt gebruikt om suggesties te doen voor de rol van de overheid en de inzet van middelen voor preventie, preparatie en hulpverlening (aangeduid als 'capaciteitenplanning').¹⁵

Aandacht voor goede kansen

De NRB is een asymmetrische weergave van veiligheidsvraagstukken: er wordt slechts naar bedreigingen gekeken, de kwade kansen. Deze eenzijdigheid is verklaarbaar, aangezien maatschappelijke ontwrichting (catastrofepotentieel) het vertrekpunt is. Maar ook bij de in de NRB opgenomen veiligheidsvraagstukken zijn er goede kansen: tegenover de risico's van gevaarlijke stoffen staat het economische belang van de (petro)chemie, tegenover de onzekere gezondheidsrisico's van de intensieve veehouderij staat het economische belang van deze sector en tegenover overstromingsrisico's staan vruchtbare grond en het genot van wonen aan het water. Door aandacht te besteden aan de goede kansen (in de NRB of complementair daaraan) komt ook de vraag naar de verantwoordelijkheden van degenen die de vruchten plukken nadrukkelijker op tafel.

Multidimensionale risicovergelijking

Ondanks alle haken en ogen wordt - in samenwerking met kennisinstituten - geprobeerd om een grote diversiteit aan risico's vergelijkbaar te maken. De methodiek tracht ook recht te doen aan de sociaalpsychologische kenmerken van risico's. Multidimensionale risicovergelijking is dus geïnstitutionaliseerd. Het is echter opvallend hoe onbekend de Nationale Risicobeoordeling is, terwijl ze internationaal gezien als een voorbeeldpraktijk geldt. Een recent rapport van de OESO (2009: 40) duidt de Nationale Risicobeoordeling, samen met de Britse National Risk Assessment, aan als *best practice*, omdat ze beleidsmakers in staat stelt verschillende risico's te vergelijken en op grond daarvan meer afgewogen beslissingen te nemen. De NRB is potentieel een nuttig hulpmiddel, maar zou breder ingezet kunnen worden als instrument en als proces voor (interdepartementale) risicovergelijking.

Hoewel de NRB serieus tracht aandacht te besteden aan de verschillende risico-kenmerken en diverse vormen van schade, wordt door de aggregatie van de verschillende dreigingen langs één meetlat, de normatieve en dus politieke weging van de verschillende dimensies aan het zicht onttrokken. Ook besteedt de NRB nauwelijks aandacht aan het accumuleren van risico's: er wordt niet nadrukkelijk nagedacht over de mogelijkheid dat verschillende risico's zich tegelijk manifesteren en andere incidenten triggeren, waardoor ook de waarschijnlijkheid van bepaalde risico's vergroot zou kunnen worden. De NRB zou meer gebruik kunnen maken van risicovergelijking langs verschillende dimensies. Veiligheidsvraagstukken zouden bijvoorbeeld geclusterd kunnen worden naar uiteenlopende sociaalpsychologische kenmerken.¹⁶ Op die manier zou vervolgens per cluster, dus met oog voor de specifieke context, over meer generieke uitgangspunten voor veiligheidsbeleid nagedacht kunnen worden.

Er zijn altijd andere normatieve wegen mogelijk die tot een andere politieke prioriteitstelling kunnen leiden. Dat wordt in de NRB ook onderkend, maar de alternatieve wegen worden teveel aan het zicht onttrokken in achtergronddocumenten. De NRB kan daardoor in de politieke arena ook behandeld (en weggezet) worden als een technocratische exercitie in plaats van als een hulpmiddel voor politieke afweging. Dan wordt juist een kans gemist specifieke risico's in een breder perspectief te plaatsen.

Onzekerheidsagenda

De NRB is in zijn huidige opzet echt een *risicovergelijking*: alle veiligheidsvraagstukken worden behandeld als voldoende bekend en onbetwist, ook als die aanname betwistbaar is. Daarmee is er onvoldoende ruimte en aandacht voor onzekerheid: kennisproblemen en waardeconflicten worden aan het zicht onttrokken. Het vraagt om openheid van experts om kennisproblemen en, voor zover mogelijk, waardeconflicten te benoemen en die niet te verstoppen in een

zogenaamde ‘*best guess*’. Het zou raadzaam zijn na te denken over het articuleren van onzekerheid in het proces van de NRB. Worden experts voldoende geprikkeld om relevante onzekerheden te benoemen? Ook valt te overwegen om de kring van betrokkenen te verbreden (zie ook hoofdstuk 4) om te voorkomen dat wat input voor een proces van politieke deliberatie zou moeten zijn, gekaapt wordt door experts die menen het beter te weten.

Als complement van de NRB valt te denken aan een Onzekerheidsagenda om een beperkt aantal (bijvoorbeeld drie) onzekere veiligheidsvraagstukken te agenderen die uitnodigen tot het organiseren van reflectie, onderzoek en dialoog. Dit past ook bij de gegroeide praktijk van departementale en interdepartementale kennisagenda's. Zo'n Onzekerheidsagenda kan een middel zijn om onzekerheidsacceptatie te bevorderen en onzekerheid in relatie tot (fysieke) veiligheid verder te verkennen. De overheid kan hiertoe zelf het initiatief nemen of dat juist aan anderen overlaten (zie ook hoofdstuk 4).

Door gebruik te maken van de in dit hoofdstuk uitgewerkte aandachtspunten voor het omgaan met risico's en onzekerheid zou de NRB verbeterd en versterkt kunnen worden. Tegelijkertijd geeft deze gedachteoefening een indruk van hoe de aandachtspunten in de beleidspraktijk kunnen worden opgepakt.

3.7.2 HERZIENING OMGEVINGSRECHT: OPERATIE EENVOUDIG BETER

Voor gebiedsgebonden risico's en onzekerheid is de wet- en regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving – het omgevingsrecht – van belang. De huidige wet- en regelgeving is uiterst complex. In totaal gaat het om meer dan zestig wetten, zoals de Wet ruimtelijke ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Waterwet, de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer, enzovoort. Meer dan honderd algemene maatregelen van bestuur en honderden ministeriële regelingen maken er deel van uit. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte (2010) zijn voorstellen aangekondigd om te komen tot bundeling, vereenvoudiging, modernisering en versobering. Hiertoe is de operatie *Eenvoudig Beter* in gang gezet, gecoördineerd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Volgens de (ambitieuze) planning moet de operatie resulteren in een ontwerp-wetsvoorstel in juni 2012 en één wet, de Omgevingswet, die vóór het einde van de huidige regeerperiode gereed moet zijn.

De beoogde Omgevingswet ambieert een nieuw stelsel voor het beheer van de fysieke leefomgeving te bieden: dit omvat zowel de zorg voor fysieke *structuren* (o.a. voorzieningen voor waterkering, verkeer en vervoer, wonen, industrie en bedrijvigheid) als voor het fysieke *milieu* (o.a. water, bodem, lucht). Daarmee heeft *Eenvoudig Beter* ook betrekking op de wet- en regelgeving die van toepassing is op gebiedsgebonden bedreigingen voor de fysieke veiligheid,

zoals tunnelveiligheid en veiligheid op het spoor, opslag en bewerking van gevaarlijke stoffen en constructieveiligheid. Epidemieën (incl. dier- en plantenziekten) en voedselveiligheid vallen er buiten, evenals wet- en regelgeving over de toelating van chemische stoffen, nanotechnologie en genetisch gemodificeerde organismen.¹⁷ Desalniettemin lijkt het nuttig om te kijken of de door ons geïdentificeerde aandachtspunten voor het omgaan met risico en onzekerheid in *Eenvoudig Beter* meegenomen kunnen worden.

De operatie *Eenvoudig Beter* is een stap in een proces met grote ambities. Op dit moment zijn echter alleen nog maar de hoofdlijnen en contouren van de Omgevingswet bekend. Ze zijn onlangs in een beleidsbrief aan de Tweede Kamer uiteengezet (28 juni 2011). Dit maakt het moeilijk om adequaat op deze beleidsontwikkeling in te haken, ondanks de bereidwillige informatieverstrekking door betrokkenen. Tegelijkertijd is duidelijk dat gezien de thematiek van gebiedsgebonden fysieke veiligheid die in deze operatie aan de orde is, de aandachtspunten voor het omgaan met risico's en onzekerheid wel relevant (zouden moeten) zijn. Het onderstaande is op te vatten als een reflectie naar aanleiding van *Eenvoudig Beter* als *ambitie*. Het gevolg daarvan is dat niet alle suggesties direct relevant zijn voor het huidige project, en misschien beter passen bij eventuele vervolgstappen.

Kwade kansen en de exportwaarde van fysieke veiligheid

De zorg voor fysieke veiligheid moet ook gezien worden vanuit het perspectief van de Nederlandse positie in de internationale markten en onze internationale verantwoordelijkheid. Incidenten, zeker in grensregio's, kunnen voor buurlanden gevolgen hebben. Als Nederland geteisterd zou worden door overstromingen heeft dat gevolgen voor de reputatie van onze watersector, die geldt als een kansrijke niche voor de Nederlandse economie (zie WRR-rapport *Aan het buitenland gehecht* (2010)). De recente crisis met de EHEC-bacterie illustreert hoe belangrijk voedselveiligheid is voor onze land- en tuinbouw. Deze voorbeelden tonen aan dat er zoiets bestaat als de exportwaarde van fysieke veiligheid (zie verder hoofdstuk 4).

In het kader van de operatie *Eenvoudig Beter* wordt met geringschatting gesproken over *gold-plating*. Dit verwijst naar de praktijk dat nationale overheden bij de omzetting van Europese richtlijnen naar nationale wet- en regelgeving soms extra hoge veiligheidseisen stellen. Het is de ambitie van *Eenvoudig Beter* om 'nationale koppen' op Europese richtlijnen zoveel mogelijk te reduceren met het oog op de goede kansen. Gezien de harmonisatie die op het terrein van Europees milieurecht heeft plaatsgevonden, lijkt het zeker nuttig het nationale omgevingsrecht weer eens als één samenhangend geheel te bekijken. Hierbij is echter blijvend aandacht nodig voor de vraag of een voldoende niveau van fysieke veiligheid geborgd is, ook gezien de juridische verplichtingen van de

overheid. Het gevaar is niet denkbeeldig dat door een al te eenzijdige focus op de goede kansen, verworvenheden op het terrein van fysieke veiligheid op het spel worden gezet en kansen worden gemist om recht te doen aan de genoemde internationale belangen van Nederland.

Door zijn hoge bevolkingsdichtheid, intensieve economische bedrijvigheid, ligging, open karakter van de samenleving en internationale handelspositie is of wordt Nederland in de toekomst mogelijk kwetsbaarder dan in sommige Europese richtlijnen wordt verondersteld. De (petro)chemie is bijvoorbeeld erg belangrijk voor de Nederlandse economie, terwijl de verdichting van de bebouwing juist toeneemt in de gebieden waar die industrie zich bevindt (Adviesraad Gevaarlijke Stoffen 2011). Dat brengt voor Nederland dus specifieke veiligheidsvraagstukken met zich mee.

Kortom, *gold-plating* kan wel degelijk nodig zijn met het oog op fysieke veiligheid. Wat waren destijds de aan wet- en regelgeving ten grondslag liggende zorgen ten aanzien van fysieke veiligheid en zijn die zorgen nog steeds opportuun? Is het gevaar in de loop van de tijd juist vergroot of verkleind? Voor welke bedreigingen lijkt Nederland nu of in de toekomst meer dan gemiddeld kwetsbaar en is een 'nationale kop' op de Europese wet- en regelgeving gewenst? Omgekeerd is ook de vraag relevant welke wetten en regels overbodig zijn geworden, omdat de veiligheidszorg al op een andere manier geborgd is of effectiever geborgd kan worden. Als deze vragen¹⁸ gesteld worden, blijkt duidelijk welke specifieke nationale regulering bovenop de Europese wet- en regelgeving gewenst is met oog op de kwade kansen.

Daarnaast is het bij het vereenvoudigen van de regels ook belangrijk de vraag te stellen of, en zo ja hoe, er veiligheidswinst kan worden geboekt, bijvoorbeeld doordat regels beter handhaafbaar worden (zie ook hoofdstukken 2 en 4) of de verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid beter wordt toebedeeld (zie verder hoofdstuk 4).

Omgaan met onzekerheid

In de Omgevingswet zal, binnen de ruimte die de Europese wet- en regelgeving daartoe biedt, een balans gezocht worden tussen specifieke gedetailleerde regels (doel- of middelvoorschriften) en meer algemene regulering, zoals zorgplichten en open normen.¹⁹ Het gebruik van zorgplichten en open normen komt voort uit de wens naar minder regels, minder administratieve lasten en meer vrijheid voor de uitvoerder. In het zoeken naar een balans lijkt het onderscheid tussen risico's en onzekerheid relevant.

Als de bedreigingen van de fysieke veiligheid voldoende bekend en onbetwist zijn en het duidelijk is wat de meest effectieve manieren van risicomanagement zijn, dan zijn specifieke voorschriften mogelijk. In het midden- en kleinbedrijf

bestaat dikwijls een voorkeur voor gedetailleerde regels, zodat ondernemers weten waar ze aan toe zijn.²⁰ Wij willen graag onderstrepen dat risicoregulering ook een vorm van kennisoverdracht naar bedrijven is. Idealiter zijn regels ‘gestolde ervaring’, waardoor ondernemers niet allemaal individueel in de benodigde kennis hoeven te investeren.²¹ Wet- en regelgeving ten aanzien van risico’s moet dus niet per definitie in de sleutel van lastendruk worden geplaatst, want deze kan voor bedrijven juist ook tot lastenverlichting leiden.

Waar voor risico’s de zorgplicht kan functioneren als aanvullend vangnet onder specifieke wet- en regelgeving, is de zorgplicht bij onzekerheid het vertrekpunt. In geval van onzekerheid is er fundamentele twijfel over de noodzaak, de kaders en de aangrijpingspunten van beleid (zie hoofdstuk 1). Kennisproblemen en waardeconflicten verhinderen het opstellen van gedetailleerde regels. Onzekerheid vraagt dus om andere vormen van regelgeving en toezicht.²² Een wettelijk verankerde zorgplicht kan een manier zijn om via wet- en regelgeving het bedrijfsleven te verplichten verantwoordelijkheid te nemen voor onzekerheid: ondernemers plukken de vruchten van de goede kansen en hebben vaak het meeste zicht op de kwade kansen (of kunnen dat hebben). Dat impliceert een omkering van de bewijslast: bedrijven moeten aantonen dat zij verantwoord te werk gaan, de overheid hoeft niet langer gevaar voor fysieke veiligheid aan te tonen. Een zorgplicht is met andere woorden niet in de eerste plaats een manier om lasten te verminderen. Het is een belangrijk vertrekpunt voor (het nadenken over) het toedelen en beleggen van de verantwoordelijkheid voor onzekerheid.

Structurele onderzoeksplicht

Ook voor het denken over het versoberen van onderzoeksverplichtingen zijn de reflecties over het omgaan met onzekerheid en risico relevant. De beoogde Omgevingswet richt zich op het vereenvoudigen van onderzoeksverplichtingen en het verminderen van de onderzoekslasten. Als het gaat om risico’s is het vrij goed mogelijk om met behulp van wetenschappelijke kennis de effecten van te voren in te schatten. Bij bekende risico’s kan de nadruk dan ook veel meer liggen op risicomangement (wat doen bedrijven om incidenten te voorkomen, schade te beperken en risico’s te beheersen?) dan op onderzoek naar effecten. Minister Schultz van Haegen zet in op minder onderzoek *vooraf* en meer op mogelijkheden om *achteraf* aanvullende maatregelen te nemen²³:

“Onzekerheden over effecten zijn vaak niet uit te sluiten. Deze kunnen acceptabel zijn indien op voorhand naar alle redelijkheid kan worden aangetoond dat passende maatregelen achteraf genomen kunnen worden om aan normen te voldoen of afgesproken doelen te bereiken. Dat betekent minder inzet op onderzoek vooraf en meer inzet op mogelijkheden om achteraf aanvullende maatregelen te nemen. Het betekent ook dat vaker geaccepteerd moet worden dat onzekerheden over effecten niet uit te sluiten zijn.”²⁴

We steunen de minister in haar erkenning van onzekerheid, maar het serieus nemen van onzekerheid vraagt tegelijkertijd juist om onderzoek, reflectie en dialoog, voorafgaand aan een vergunning, maar óók daarna. De onderzoeksplicht moet inderdaad niet verworden tot de onmogelijke eis zekerheid te bieden over onzekere gevaren: een onderzoeksplicht vanuit de illusie dat alle onzekerheden geëlimineerd moeten zijn voorafgaand aan de besluitvorming is contraproductief. De onderzoeksplicht zou gericht moeten zijn op het identificeren van kennisproblemen: welke kwade kansen zijn mogelijk in het geding en behoren in de politieke afweging te worden betrokken? Het doel van onderzoek is dan om de onzekere bedreigingen van de fysieke veiligheid zo goed mogelijk en steeds beter te begrijpen, zodat 1) de goede en kwade kansen symmetrisch in de politieke afweging kunnen worden betrokken; en 2) de verantwoordelijkheid voor de kwade kansen kan worden georganiseerd en toebedeeld. De onderzoeksplicht zou dus veel meer in het teken moeten staan van het verken- nen van onzekerheid. Dan is de onderzoeksplicht niet langer een eenmalige uitputtende verplichting in het kader van besluitvorming en vergunningver- lening, maar betreft het voor risiconemende partijen een structurele opdracht. Bedrijven hebben dan ook de taak de overheid (en de maatschappij in brede zin) te informeren over de voortschrijdende inzichten over mogelijke gevaren. Op basis daarvan kan de politiek eventueel tot nieuwe afwegingen komen.

Dit vraagt om onzekerheidsacceptatie door de overheid en de durf om moge- lijke gevaren ook als onzekerheden kwalificeren. Het vraagt ook om onzeker- heidsacceptatie door bedrijven. Een onzekerheidsintolerante invulling van de structurele onderzoeksplicht (*hear no evil, see no evil*) is niet denkbeeldig (Van Asselt en Vos 2008)²⁵, maar staat haaks op wat wij verstaan onder proactiviteit. Dit betekent dat nagedacht moet worden hoe de structurele onderzoeksplicht voor bedrijven zo te organiseren dat deze bijdraagt aan een maatschappelijk verantwoorde omgang met onzekerheid. Nilsson (2011), die een rechtsverge- lijkend²⁶ proefschrift schreef over de handhaving van informatie- en onder- zoeksverantwoordelijkheden in situaties van onzekerheid, concludeert dat de Zweedse milieucode (*Miljöbalken*)²⁷ voorop loopt: in Zweden hebben risicon- emende partijen een structurele onderzoeksplicht en moeten zij laten zien dat ze die opvolgen. De bewijslast ligt dus bij hen. Nilsson heeft onderzocht hoe deze verplichtingen voor het omgaan met onzekerheid gehandhaafd worden. Zij concludeert dat ook als de onderzoekslast grotendeels bij de risiconemende partijen wordt gelegd, het belangrijk is dat de overheid, bijvoorbeeld gevoed door onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek²⁸, zelf ook mogelijke gevaren identificeert, zodat ze bedrijven kan sommeren die te onderzoeken. Ze stelt ook een meer communicatieve stap-voor-stap benadering voor, waarbij risi- conemende partijen eerst om basale informatie wordt gevraagd, en pas als die in de richting wijst van mogelijk gevaar, om extra informatie wordt gevraagd, enzovoorts. Daarnaast oppert Nilsson de mogelijkheid om bij voortschrijdende

aanwijzingen over kwade kansen, de risiconemende partijen zelf te vragen welke maatregelen zij zouden willen treffen of waarvan ze zouden willen dat die sectorbreed getroffen worden.

3.8 CONCLUSIE

Zijn er mogelijkheden voor generiek beleid gericht op potentiële bedreigingen van de fysieke veiligheid? Zijn er aanknopingspunten om langs die weg de verantwoordelijkheden voor fysieke veiligheid te herijken? Vanuit deze interpretatie van de reflectievragen hebben we in dit hoofdstuk een vijftal aandachtspunten geformuleerd: 1) vervlecht goede en kwade kansen; 2) verdisconteer sociaalpsychologische kenmerken van gevaar; 3) benut risicovergelijking; 4) accepteer onzekerheid; en 5) organiseer de omgang met onzekerheid. Om te onderstrepen dat de uitdaging is deze aandachtspunten te benutten in actuele beleidsontwikkelingen, hebben we als gedachteoefening gezocht naar aanknopingspunten in de Nationale Risicobeoordeling en de herziening van het omgevingsrecht (de operatie *Eenvoudig Beter*).

Wij benadrukken echter dat ook schadevoorziening van betekenis is voor de omgang met risico's en onzekerheid. Schadevoorziening beoogt vanzelfsprekend het dekken van de geleden schade, maar langs die weg worden ook al of niet prikkels gegeven om incidenten te voorkomen, schade te beperken, risico's te beheersen en onzekerheid te verkleinen. Bij risico's en onzekerheid gaat het nadrukkelijk om het afwegen van de goede en kwade kansen, met inbegrip van de onzekerheden die erover bestaan. Schadevoorziening kan stimuleren dat die kansen door verschillende partijen, en risiconemende partijen in het bijzonder, (beter) tegen elkaar worden afgewogen. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.

NOTEN

- 1 Omdat uit statistisch onderzoek bleek dat bedrijfsongevallen niet aan individuele werknemers konden worden geweten, maar een 'systeemkarakter' hadden, is in 1901 de Ongevallenwet ingesteld waarin de werkgever wettelijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van werknemers is toebedeeld.
- 2 Zoals gezegd is dit onderscheid gradueel (zie hoofdstuk 1, fig. 1.1): op een bepaald moment zijn de kennisproblemen en/of waardeconflicten te groot, zodat risico's niet meer betekenisvol uit te rekenen zijn als functie van waarschijnlijkheid en impact.
- 3 Wanneer wij in deze reflectie de term 'risicodenken' gebruiken dan bedoelen we sec het *denken* over gevaar in termen van risico. Door juristen wordt de term 'risicodenken' ook gebruikt om een bepaalde manier van *doen* aan te duiden: er wordt vooraf ingegrepen in verdachte situaties en groepen, waarbij niet de stafrechtelijke schuld maatgevend is, maar het risicoprofiel (Van Swaaningen 2001; Niemeijer en Van Wijck 2007).
- 4 In het rapport dat de WRR voorbereidt over 'vertrouwen in de burger' wordt uitgebreid ingegaan op het thema van toerusting van burgers.
- 5 Dit werd ook al benadrukt in *Nuchter omgaan met risico's* (Ministerie van VROM 2004).
- 6 Elke getalsmatige vorm waarin risico's worden uitgedrukt vereist normatieve keuzes (WRR 1994; RIVM 2003; WRR 2008; Gezondheidsraad 2008): in de manier waarop wij over risico's spreken en die 'vaststellen', klinken onvermijdelijk verschillende denkkaders door.
- 7 Zie AVV/RIZA (2004) in opdracht van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook het voormalige ministerie van VROM heeft een aantal jaren geleden intern zo'n risicobeidsvergelijking uitgevoerd.
- 8 Helsloot e.a. (2010, 2011) zijn bijvoorbeeld van mening dat we ons moeten afwenden van 'wat we zouden kunnen vermoeden' en dat we ons moeten concentreren op 'wat met enige waarschijnlijkheid' voorspeld kan worden: onzekerheid verdient volgens hen geen beleidsaandacht.
- 9 O.a. instelling van het Kennisplatform Elektromagnetische Velden en het door de overheid gefinancierde en bij ZonMw (organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie) ondergebrachte onderzoeksprogramma Elektromagnetische Velden en Gezondheid (budget: 16,6 miljoen euro; looptijd 2005-2017). Zie voor overheidsreacties in andere landen: Burgess (2004); Drake (2006); Soneryd (2007) en Stilgoe (2007).
- 10 In *Onzekere veiligheid* en *Voorzorg met rede* is hiervoor de term voorzorg gehanteerd: "de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving eist een proactieve omgang met onzekerheid" (WRR 2008: 18). Daarbij werd expliciet afstand genomen van de interpretatie dat voorzorg synoniem is met radicale preventie. Drie jaar na het verschijnen van beide rapporten concluderen wij op basis van de kabinetsreactie, de vele discussies en de ontwikkelingen in de beleidspraktijk sindsdien

dat de poging om voorzorg te herdefiniëren vooralsnog niet succesvol is geweest. De term ‘voorzorg’ lijkt hardnekkig besmet met de associatie van radicale preventie. Tegelijkertijd is het voorzorgsprincipe een ingeburgerde praktijk in het milieubeleid, is het op Europees niveau verankerd in het Verdrag van Maastricht, heeft het een plek in internationale juridische kaders en verdragen en heeft het zijn weg gevonden naar de rechtspraak op nationaal en Europees niveau. Ook burgers en maatschappelijke organisaties beroepen zich er op. Dus voorzorg is ‘here to stay’. Partijen die activiteiten ontplooiën waarbij onzekerheid over de goede en kwade kansen een rol speelt, zullen geconfronteerd worden met pleidooien voor voorzorg of zullen achteraf op hun verantwoordelijkheid in deze kunnen worden gewezen. Juist daarom is het belangrijk te benadrukken dat voorzorg geen radicale preventie is, maar dat het moet gaan over het proactief omgaan met onzekerheden en aandacht voor maatregelen die de kwetsbaarheid verminderen en de veerkracht vergroten. Juist de tegenstanders van het radicale preventiedenken zouden, gezien de mate van inburgering en juridisering, zo’n herinterpretatie moeten ondersteunen. Maar om te voorkomen dat we opnieuw onderdeel worden van de gepolariseerde discussie over het voorzorgsbegin-
 11 sel, zijn we in deze reflecties de uitdaging aangegaan de term voorzorg te vermijden. Zie bijv. Weick en Sutcliffe (2007); Forester (2009) en Heazle (2010).
 12 Deze aanbeveling klinkt ook door in de onderzoeksagenda van de KNAW (2011), die in de context van kwetsbaarheid en veerkracht aandacht vraagt voor ‘institutionele designs en leiderschapspraktijken’.
 13 De NRB is ‘slechts’ een onderdeel van de Strategie Nationale Veiligheid. In onze gedachteoefening behandelen we dit instrument van risicovergelijking echter als een zelfstandige activiteit en als een interdepartementaal proces om over risico’s te spre-
 14 ken. Deze risicobeoordeling is niet beperkt tot risico’s in het domein van fysieke veilig-
 15 heid, maar betreft alle veiligheidsrisico’s in de meeste brede zin van het woord (dus ook ‘sociale’ risico’s met een moedwillige oorzaak).
 16 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de methodiek het document *Werken met scenario’s, risicobeoordeling en capaciteiten in de Strategie Nationale Veiligheid* (okto-
 17 ber 2009). Nu worden ze alleen geclusterd in termen van impact-kans.
 18 Hoe met dat deel van de Wet Milieubeheer en aanverwante wet- en regelgeving om te gaan is dus nog een open vraag.
 Deze vragen zijn geïnspireerd door de Löfstedt review (genoemd naar de voorzitter, de risicosocioloog prof. dr. Ragnar Löfstedt - King’s College, London), die op dit mo-
 ment in Engeland wordt uitgevoerd en waarvan de afronding in het najaar van 2011 is voorzien (DWP, 2011a). Het doel is “[to] consider the opportunities for reducing the burdens of health and safety legislation on UK businesses whilst maintaining the progress made in improving health and safety outcomes” (DWP 2011b: 2). De review betreft een omvangrijk bestand van wet- en regelgeving, waarvan veel tot het do-
 mein van de fysieke veiligheid kan worden gerekend. De Löfstedt review is een onafhankelijke evaluatie, maar er is ook een adviespanel met politici van verschillende

partijen, werkgevers en werknemers. Het proces van het verzamelen van materiaal over de effectiviteit van de wet- en regelgeving is participatief: via de website en langs andere kanalen zijn 'interested parties' uitgenodigd deel te nemen. De Engelse regering heeft ruim een half jaar voor deze doorlichting uitgetrokken.

- 19 In de praktijk blijkt (eerste observaties in het kader van het lopende WRR-project Toezicht) dat toezichthouders open normen toch proberen in te vullen door het uitvaardigen van beleidsregels, richtlijnen, enzovoort. Ook juridisch zijn er nogal wat haken en ogen aan verbonden. Soortgelijke kanttekeningen worden geplaatst bij zorgplichten. Desalniettemin denken we dat door die praktische en juridische bezwaren heen moet worden gekeken om verder te komen in het toedelen van verantwoordelijkheden voor het verkennen van onzekerheid.
- 20 Het gevaar zou kunnen zijn, dat er een afvinkcultuur gaat heersen ('we hebben aan alle eisen van de overheid voldaan') (Adviesraad Gevaarlijke Stoffen 2011).
- 21 Zie DEGAS (2010).
- 22 De WRR voert op dit moment ook een onderzoek uit naar toezicht, waarover eind 2012 een apart rapport zal verschijnen.
- 23 De vraag die dan wel opgeworpen moet worden is of dit uiteindelijk ook goedkoper is en wie de kosten ervan draagt. Het gevaar is dat deze aanpak uitmondt in het gedogen of achteraf legitimeren van feitelijk illegale activiteiten. Het is misschien ook hier raadzaam wat betreft strategie een verschil te maken tussen bedrijven die aantoonbaar intrinsiek gemotiveerd zijn voor fysieke veiligheid en bedrijven die dat niet zijn (zie verder hoofdstuk 4).
- 24 Beleidsbrief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, d.d. 28 juni 2011: 9.
- 25 De gang van zaken rondom de ondergrondse CO₂-opslag kan hier in herinnering worden gebracht. Daarvoor was een groot onderzoeksprogramma opgezet door de overheid (CATO). Al gauw nam het bedrijfsleven actief deel. Unaniem ontstond de mening dat ondergrondse CO₂-opslag in bewoond gebied geen grote bedreigingen van de fysieke veiligheid met zich mee kon brengen.
- 26 Zweden, Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales) en Nederland.
- 27 In de context van *Eenvoudig Beter* is het interessant te vermelden dat deze milieucode ook de ambitie had de wet- en regelgeving beter op elkaar af te stemmen en de vergunningverlening te vereenvoudigen (Nilsson 2011: 315).
- 28 Zie WRR (2008) voor een uitgebreidere discussie over het belang van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek in de context van fysieke veiligheid. Zie ook het belang dat daaraan gehecht wordt door VNO-NCW en brancheorganisaties in de chemie (VNO-NCW e.a. 2011). Zij vragen daarnaast aandacht voor het versterken van de opleidingsstructuur voor veiligheid.

4 SCHADEVOORZIENING ALS PERSPECTIEF

4.1 SCHADE ALS BRANDPUNT

In de discussie over verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid is schadevoorziening ten onrechte een onderbelicht thema.¹ De lasten van de goede kansen moeten immers wel gedragen worden. Het terugdenken vanuit schade scherpt de blik, omdat schade tastbaar is. En het voegt urgentie toe: wie betaalt mee aan de prijs voor veiligheid en de rekening voor schade? Welke inzet en bijdrage mag verwacht worden van potentiële schadeveroorzakers? Wat zou de rol kunnen zijn van potentieel benadeelden? Tot waar strekt de private verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en waar begint de collectieve verantwoordelijkheid van de overheid? Welke andere partijen, zoals verzekeraars en kapitaalverstrekkers, zouden hierin een rol kunnen spelen?

Het Programma *Risico's en verantwoordelijkheden* schenkt vooral aandacht aan overheidshandelen in de vorm van (incidentgedreven) wet- en regelgeving. Er is minder aandacht voor de (financiële) rol die de overheid heeft, krijgt of op zich neemt bij het afwikkelen van schade, hoewel dit toch een concreet beslag legt op de publieke middelen. De omgang met schade is een brandpunt voor vragen over verantwoordelijkheid: hier kunnen vraagstukken van risicobeheersing en het verkennen van onzekerheid verbonden worden met de prangende kwesties die spelen bij incidenten en schade. Wij menen dat juist langs de lijn van het systematisch terugdenken vanuit het omgaan met schade aanknopingspunten te vinden zijn voor het herijken van de verantwoordelijkheidsverdeling, met veiligheidswinst en wellicht een kleinere (financiële) rol voor de overheid als resultaat.²

Schadevoorziening behoort twee doelen te dienen: 1) het dekken van de schade en 2) het geven van prikkels om incidenten te voorkomen, schade te beperken, risico's te beheersen en proactief om te gaan met onzekerheid. Van een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling is sprake als de verantwoordelijkheden zodanig belegd zijn dat 1) alle partijen geprikkeld worden schade zo veel mogelijk te voorkomen of ten minste te beperken en 2) mocht het nodig zijn, financiële middelen beschikbaar zijn die het omgaan met schade vergemakkelijken.

4.2 DE HUIDIGE PRAKTIJK

Incidenten met serieuze gevolgschade zijn Nederland niet vreemd.³ Voorbeelden uit het domein van fysieke veiligheid zijn de Bijlmerramp (1992), hoogwaterproblemen in Limburg (1993, 1995), de legionella-uitbraak (1999), de

vuurwerkkramp in Enschede (2000), de Nieuwjaarsbrand in Volendam (2001), de brand bij Chemie-Pack te Moerdijk (2011) en de voedselveiligheidsproblemen met de EHEC-bacterie (2011). Voor collectief geleden schade van groepen burgers, bedrijven en instellingen wordt de term ‘massaschade’ gehanteerd. Naast particuliere schade kan er in het domein van fysieke veiligheid ook publieke schade ontstaan, zoals milieuschade (verontreiniging van bodem, water en lucht, schade aan flora, fauna en ecosystemen, verlies van natuur of biodiversiteitsverlies), cultuurhistorische schade en schade aan infrastructuur, openbare ruimten en publieke gebouwen. Met het oog op de geuite zorg over het automatisme waarmee de verantwoordelijkheid voor het (financieel) compenseren van aantastingen van de fysieke veiligheid eenzijdig bij de overheid wordt gelegd (*de tweede reflectievraag*, zie hoofdstuk 1), staan we eerst stil bij de vraag wat in de huidige praktijk de rol van de overheid is in het afwikkelen van schade.

Onverplichte nadeelcompensatie

De overheid is in beeld als het gaat om massaschade in het domein van fysieke veiligheid, doordat ze op vrijwillige basis financieel bijdraagt aan schadeafwikkeling (Ammerlaan 2009; Bruggeman 2010). In navolging van Den Ouden en Tjepkema (2006) gebruiken we hiervoor de term *onverplichte nadeelcompensatie*⁴: de overheid *kies*t ervoor publieke middelen aan te spreken om mee te betalen aan de schade. Die keuze wordt gemotiveerd door politieke ideeën over de rol van de overheid, solidariteit, moraal en fatsoen of meer politiek-strategische overwegingen in termen van kiezersgunst.

Voor massaschade die het gevolg is van natuurgeweld⁵ heeft de overheid eind jaren '90 een structurele wettelijke ‘oplossing’ bedacht: de Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen (WTS).^{6,7} Deze regeling wordt volledig uit publieke middelen gefinancierd. Ook ten aanzien van uitbraken van dierziekten is een structureel kader ingesteld: een vergoeding voor verplichte ontroofing bij dierziekten uit het Diergezondheidsfonds (Dgf) op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD). Dit fonds wordt publiek-privaat gefinancierd: voor de helft via de productschappen door de sector en voor de andere helft door de overheid (voornamelijk uit Europese fondsen). Bij de varkenspest in 1997 werd 3 miljard gulden uitgekeerd, bij de vogelpest in 2003 260 miljoen euro en bij de q-koorts (2007-2010) 44 miljoen euro.

Bij andere situaties van massaschade voerde ad hoc beleid de boventoon (zie tabel 4.1). De overheid heeft bijvoorbeeld ad hoc regelingen voor onverplichte nadeelcompensatie gecreëerd na de Bijlmerramp, de legionella-uitbraak, de vuurwerkkramp en de Nieuwjaarsbrand in Volendam. Bij de vogelpestepidemie in 2003 stelde de minister van LNV naast het structurele kader van het Dgf ook nog een ‘Regeling subsidie opkoop in vervoersbeperkingsgebieden pluimvee 2003’ in, op grond waarvan bedrijven die zich in een vervoersbeperkingsgebied

Tabel 4.1 Voorbeelden van onverplichte nadeelcompensatie

INCIDENT	SCHADE	ONVERPLICHTE NADEELCOMPENSATIE	OMSCHRIJVING
Bijlmerramp	44 doden aan de grond 11 zwaargewonden 15 lichtgewonden Schatting totale schade: tientallen miljoenen gulden, voornamelijk materiële en im- materiële personenschade	uitgegeven: 4 miljoen euro	Hulpfonds gedupeerden Bijlmerramp: tegemoetkoming voor immateriële schade
Legionella uitbraak	32 doden 200 ernstig zieken Schatting totale schade: tien- tallen miljoenen gulden	capaciteit fonds: 2 miljoen gulden	Fonds Slachtoffers Legionella Epidemie: tegemoetkoming voor immateriële schade
Vuurwerk- ramp	22 doden 947 gewonden Schatting totale schade: 684 miljoen euro	schatting: 117 miljoen euro sanering en wederopbouw: 270 miljoen euro	Meerdere regelingen vuurwerkcramp voor zaak- en personen- schade en onderne- mersregeling
Nieuwjaars- brand	14 doden 63 ernstig verbrand 273 overige gewonden Schatting totale schade: minimaal 50 miljoen euro	18 miljoen euro	Meerdere regelingen ten behoeve van de jonge getroffen en met personenschade
Schiphol- brand	11 doden 15 gewonden	70.000 euro tegemoetkoming 160.000 euro voor aanvullende immateriële schadevergoeding totaal: 230.000 euro	Tegemoetkoming voor immateriële schade voor overlevenden
Chemie-Pack Moerdijk	ca. 71 miljoen (kosten overheid) 4,5 miljoen (kosten burgers en bedrijven)	eenmalige bijdrage Rijk aan gemeente Moerdijk: 3,5 miljoen (totale kosten gemeente: 12,45 miljoen) eenmalige bijdrage Rijk aan waterschap Brabantse Delta: 5,25 miljoen (totale kosten waterschap: 13,5 miljoen) totale kosten veiligheidsregio's: 7,29 miljoen totale kosten provincie Noord-Brabant: 38,22 miljoen p.m. compensatie van boeren door staatssecretaris Bleker	

bevonden tegemoet gekomen konden worden: schade als gevolg van *maatregelen ter bestrijding* van een besmettelijke dierziekte komt juist niet op grond van de GWWD voor vergoeding in aanmerking (Den Ouden en Tjepkema 2006). Ook buiten de reeds vastgestelde structurele regeling om wordt dus ad hoc aan onverplichte nadeelcompensatie gedaan.

De ad hoc onverplichte nadeelcompensatieregelingen verschillen sterk wat betreft de gedekte schadeposten (personenschade of zaakschade, vergoeding van gemaakte kosten), de hoogte van de tegemoetkoming, de kring van gerechtigden (burgers, bedrijven of overheid) en de wijze van financieren.⁸ De Enschede en Volendam fondsen werden deels met liefdadigheidsgelden gevuld. Bij de varkenspest, vogelpest en q-koorts ging het om epidemieën waarbij geen directe schadeveroorzaker aan te wijzen was, maar waarbij een branche wel ernstig financieel nadeel leed. Een soortgelijke politieke afweging motiveerde de tegemoetkoming aan spuitjestelers na de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk. De onverplichte nadeelcompensatie bij de legionella-uitbraak, de Bijlmerramp en de Schipholbrand is te karakteriseren als een sobere uiting van maatschappelijke betrokkenheid: een eenmalige tegemoetkoming voor immaterieel leed. De regelingen voor de vuurwerkramp en de Nieuwjaarsbrand waren veel uitgebreider: die omvatten – voor personenschade – een aanvulling op het sociale zekerheidsrecht (CTRC 2004 en Ammerlaan 2009). Bij de vuurwerkramp werd ook voor zaakschade een tegemoetkoming gegeven (van der Helm 2003). De onverplichte nadeelcompensatie van het Rijk aan lagere overheden bij de schade ten gevolge van de brand in Moerdijk⁹ is geworteld in een interbestuurlijke afweging om decentrale overheden niet te laten zitten met de gemaakte kosten.¹⁰

Het is een hardnekkig misverstand dat de overheid alleen in geval van massaschade aan onverplichte nadeelcompensatie doet. In het domein van sociale veiligheid keert het Schadefonds Geweldsmisdrijven uit voor slachtoffers van opzettelijk gepleegde geweldsmisdrijven (Groenhuijsen 2001). Ook is in 2000 een tegemoetkomingregeling (de TAS-regeling) voor asbestslachtoffers met mesothelioom, een beroepsziekte gerelateerd aan het gebruik van een gevaarlijke stof, in het leven geroepen.¹¹ Deze geeft werknemers met onverhaalbare schade een eenmalige uitkering (Peeters 2007). Het is dus niet ondenkbaar dat de overheid, op korte of lange termijn, in het domein van fysieke veiligheid (meer) in beeld komt voor onverplichte nadeelcompensatie bij andere vormen van ongedekte schade dan massaschade, bijvoorbeeld omdat individuele benadeelden of maatschappelijke organisaties zich organiseren.¹²

Bij onverplichte nadeelcompensatie heeft de overheid dus een keuze. Ze is niet juridisch verplicht om bij te dragen. Daarnaast is ze bij onverplichte nadeelcompensatie vrij om, binnen de grenzen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te bepalen of en zo ja hoever zij wil gaan in het creëren van

aanspraken. Hieruit volgt dat financiële plafonds (per regeling of aanvrager), beperkingen van de groep potentiële aanvragers, een relatie met de draagkracht van aanvragers en aanvullende voorwaarden en verplichtingen heel goed kunnen worden opgenomen (Den Ouden en Tjepkema 2006).

Overheidsaansprakelijkheid

De overheid kan ook aansprakelijk worden gesteld voor onvoldoende toezicht of handhaving of voor fouten in de vergunningverlening en gebrek aan onderhoud waardoor zich aantastingen van de fysieke veiligheid konden voordoen of de schade kon uitdijen. Dan bestaat er een juridische plicht op grond waarvan de overheid over *moet* gaan tot schadeloosstelling. De overheid wordt dan weliswaar niet als eerstverantwoordelijke, maar wel als zijdelings verantwoordelijke partij aansprakelijk gesteld. Als de rechter aansprakelijkheid van de overheid aanneemt, dan gaat het om een rechtmatige of onrechtmatige overheidsdaad binnen het bestuursrecht of een onrechtmatige daad in het civiele aansprakelijkheidsrecht. Zonder succes werd door getroffen en getracht de overheid aansprakelijk te stellen in civielrechtelijke procedures na de legionella-uitbraak, de vuurwerkcramp en de Schiphol-brand (Barkhuysen en Van Emmerik 2003, 2004; Van Maanen 2007). Nederlandse rechters lijken terughoudend met het aannemen van civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid bij aantastingen van de fysieke veiligheid, gezien de unieke positie van de Staat en de hem toekomende beleidsvrijheid.¹³ De drempels om de overheid aansprakelijk te houden zijn hoog. Dit leidt tot een vrij verregaande immuniteit van de overheid (Van Ravels 2006), zeker ook op het gebied van fysieke veiligheid, al is die terecht niet volkomen: in een rechtsstaat moet ook de overheid aangesproken kunnen worden als ze de aan haar toevertrouwde verantwoordelijkheid niet neemt.

Publieke schade

Hiernaast betaalt de overheid de rekening voor publieke schade (schade in het publieke domein). De overheid kan deze schade wel proberen te verhalen op de schadeveroorzaker als die aanwijsbaar is (wat bij schade door natuurlijke oorzaken niet het geval is), maar als dat geen soelaas biedt, komt deze schade ten laste van de schatkist.

Kortom, bij schade in het domein van fysieke veiligheid komt de overheid op dit moment vooral in beeld bij publieke schade die niet te verhalen is op een schadeveroorzaker, en bij particuliere schade langs de lijn van onverplichte nadeelcompensatie. Hiernaast biedt de sociale zekerheid (waar onder de Ziektewet, WAO, Bijstand, WW, de Algemene Nabestaanden Wet) ook een voorziening voor schade, omdat mensen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en inkomensderving als gevolg van aantastingen van de fysieke veiligheid op dergelijke regelingen kunnen terugvallen.¹⁴ In geval van ongedekte massaschade die benadeelden buiten hun eigen schuld is overkomen, springt de overheid

vaak in (onverplichte nadeelcompensatie), veelal in de vorm van ad hoc regelingen. We benadrukken nogmaals dat de overheid de vrijheid heeft om dat niet te doen, maar daarmee is het probleem van de ongedekte schade nog niet opgelost. Daarom is het goed stil te staan bij de vraag naar de redenen van ongedekte schade. Op die manier komen partijen in beeld die een rol zouden kunnen of moeten spelen in schadevoorziening.

4.3 OORZAKEN VAN ONGEDEKTE SCHADE

Ongedekte schade is een veelkoppig monster. Er zijn verschillende oorzaken waarom schade in de huidige praktijk niet gedekt is. De schade kan bijvoorbeeld niet of moeilijk aan een bepaalde oorzaak toegeschreven worden. Of de bedreiging van de fysieke veiligheid was onverzekerbaar of onverzekerd. Ook kan de schade onverhaalbaar zijn, zelfs als er een schadeveroorzaker aangewezen wordt. Als gedupeerden niet of onvoldoende in staat zijn de ongedekte schade zelf te dragen of te verhalen, leidt dit tot een politiek vraagstuk. Ook als de overheid publieke schade niet kan verhalen op een schadeveroorzaker, is er sprake van ongedekte schade. De verschillende oorzaken impliceren uiteenlopende politiek-bestuurlijke uitdagingen en aanknopingspunten voor het herijken van de verantwoordelijkheidsverdeling. Daarom is het nodig de verschillende oorzaken van ongedekte schade nader te belichten.

Attributieprobleem

Bij veel aantastingen en bedreigingen van de fysieke veiligheid draait het om de vraag aan wie of wat de schade kan worden toegeschreven (de attributie van schade of leed, zoals chronische ziekte, verlies aan biodiversiteit, verminderd welbevinden of aantasting van cultuurhistorische kwaliteit). Als gevolg van attributieproblemen is de schade dikwijls onverhaalbaar en mogelijk ook onverzekerd of onverzekerbaar. Mourik (2004) geeft hiervan een voorbeeld: de schade (dode koeien) kon niet toegeschreven worden aan het vervuilde water, ondanks dat de vervuiling ondubbelzinnig was aangetoond. In deze kwestie nam geen van de betrokken partijen verantwoordelijkheid voor de ontstane situatie: de koeien bleven ziek (worden), het water bleef vervuild en een aantal van de betrokken boeren ging failliet. Dit voorbeeld illustreert hoe het attributieprobleem ook een negatieve prikkel vormt voor het vermijden van schade en risicobeheersing.

Onverhaalbare schade: het probleem van de kale kip

Het aansprakelijkheidsrecht kent strenge voorwaarden om voor vergoeding in aanmerking te komen (Tzankova 2007). Als gedupeerden de drempel van het aansprakelijkheidsrecht al met succes genomen hebben, dan is de schade vaak onverhaalbaar vanwege een beperkte dekking op de aansprakelijkheidsverzekering van de schadeveroorzaker en een tekortschietende solvabiliteit (tabel 4.2). Gedupeerden, de overheid inclusief, kunnen niet of onvoldoende terecht

bij de schadeveroorzakers: middelgrote en kleine bedrijven hebben vaak een aansprakelijkheidsverzekering die gemiddeld circa 1 à 2,5 miljoen euro dekt in geval van schade voortvloeiend uit aansprakelijkheid.¹⁵ Dit is - zo blijkt uit de praktijk - altijd onvoldoende bij massaschade en/of aanzienlijke publieke schade. Het eigen vermogen biedt vaak evenmin soelaas. Wat het extra ingewikkeld maakt, is dat in geval van opzet, de verzekeraar niet verplicht is over te gaan tot het uitkeren van de schade, ongeacht de omvang van de dekking. Via de strafrechtelijke route kan de schadeveroorzaker wel veroordeeld worden en aansprakelijkheid kan strafrechtelijk worden vastgesteld, maar dan hangt het dus volledig af van het zakelijk en privévermogen van de schadeveroorzaker(s) of er voor gedupeerden iets te halen valt. Hierbij komt dat gedupeerden bij een faillissement van het schadeveroorzakende bedrijf slechts een concurrente vordering hebben.

Tabel 4.2 Voorbeelden van schadevoorziening of gebrek daaraan bij aantastingen fysieke veiligheid (voor schade zie tabel 4.1)

INCIDENT	VERZEKERINGSDEKKING EN SOLVABILITEIT
Bijlmerramp (1992)	Voldoende verzekeringsdekking en solvabiliteit van Boeing en El Al. Slachtoffers binnen de 'zone of danger' kregen een volledige schadevergoeding van El Al en Boeing (naar Amerikaans recht).
Legionella-uitbraak (1999)	Standhouder 1: 453.780 euro en 1,13 miljoen euro van standhouder 2; schade onverhaalbaar op schadeveroorzakers
Vuurwerkramp (2000)	SE Fireworks: 1,13 miljoen euro; schade onverhaalbaar op schadeveroorzaker(s)
Nieuwjaarsbrand (2001)	Eigen vermogen Veerman: enkele miljoenen guldens en verzekeringsdekking: 1,13 miljoen euro; schade deels onverhaalbaar op schadeveroorzaker.
Brand Chemie-Pack (2011)	Volgens mediaberichten is de verzekeringsdekking bij lange na niet toereikend om de schade te dekken en voorsnog weigert de verzekeraar uit te keren. Chemie-Pack is inmiddels failliet verklaard, maar maakt onder een andere naam en directie een doorstart. Schade onverhaalbaar op schadeveroorzaker.

Dergelijke problemen met verhaalbaarheid speelden onder andere bij de vuurwerkramp in Enschede (SE Fireworks), de legionella-uitbraak in Bovenkarspel (standhouders), de Nieuwjaarsbrand in Volendam (caféhouder) en de brand in Moerdijk (Chemie-Pack). Schadeveroorzakende bedrijven bleken kale kippen te zijn, waar niet van geplukt kon worden (tabel 4.2). Dit staat in schril contrast met de Bijlmerramp, waar door de betrokken bedrijven, El Al en Boeing, wel adequate schadevoorziening is georganiseerd. De vliegtuigsector wordt vaak

genoemd en geroemd als voorbeeldsector. In deze sector gaat een voorbeeldige schadevoorziening samen met een veiligheidscultuur waarin het voorkomen van incidenten, het vermijden of beperken van schade, het beheersen van risico's en het omgaan met onzekerheid als core business gelden. Dit voorbeeld suggereert dat er in de praktijk een correlatie is tussen de twee doelen van schadevoorziening: het dekken én het voorkomen van schade.

Het probleem van de verhaalbaarheid van de schade onderstreept dat van risiconemende bedrijven wel iets mag worden verwacht op het terrein van schadebeperking, risicobeheersing en proactief omgaan met onzekerheid (zie ook 4.4.1). Achteraf vissen benadeelden en de overheid immers vaak achter het net.

(On)verzekerbaarheid

Schade kan ook ongedekt zijn vanwege de problematiek van onverzekerbaarheid:¹⁶ er wordt dan geen verzekering aangeboden of de premie-dekking verhouding wordt als te ongunstig beschouwd (waardoor van de verzekering geen gebruik gemaakt wordt en die vaak ook weer uit de handel wordt genomen). Dit speelt bijvoorbeeld bij incidenten met een natuurlijke oorzaak, bij milieuschade, bij massaschade en bij nieuwe en dus onzekere risico's. Het probleem van onverzekerbaarheid wordt vooral urgent als de schade niet of nauwelijks door benadeelden gedragen kan worden, niet verhaalbaar is, ook al is er een schadeveroorzaker, en de overheid niet bereid is over te gaan tot onverplichte nadeelcompensatie of onvoldoende middelen heeft of wil inzetten voor het compenseren van publieke schade. De vraag is dus: kunnen potentiële schadeveroorzakers (door middel van *third party* verzekeringen¹⁷) en potentieel benadeelden (door middel van directe of *first party* verzekeringen¹⁸) zich voldoende verzekeren voor risico's in het domein van fysieke veiligheid?

Verzekerbaarheidsproblemen bij natuurrampen lagen ten grondslag aan de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen (WTS). Nederlandse verzekeraars stellen zich sinds de watersnoodramp van 1953¹⁹ op het standpunt dat deze risico's onverzekerbaar zijn (Faure en Hartlief 2002). (On)verzekerbaarheid is geen natuurwet, maar de uitkomst van onderhandeling. Het vergroten van de verzekerbaarheid vergt meestal een samenspel²⁰ van verzekeraars, herverzekeraars en de overheid²¹ en de bereidheid of solidariteit van burgers en bedrijven om zich te verzekeren. De gang van zaken rondom het verzekeraar maken van overstromingsrisico's, waar al verschillende pogingen toe zijn gedaan, illustreert enerzijds dat het niet eenvoudig is om alle hobbels te nemen. Anderzijds laat het zien dat er wel degelijk ruimte is om in het domein van verzekeren te innoveren. Er zijn ook al wel successen geboekt: bepaalde waterschaderisico's worden nu wel verzekerd. Overstromingsschade veroorzaakt door regenwater wordt gedekt door de opstalverzekering en er worden ook waterschadeverzekeringen voor oogtschade aangeboden.

Faure en Hartlief (2002; 2006a; 2006b) wijten stagnatie bij het vergroten van verzekeraarbaarheid aan het onvermogen van de private verzekeringsmarkt om zelf een oplossing te vinden voor zaken als cumulatie van de schade, gebrek aan gegevens en het fenomeen dat alleen mensen en bedrijven die veel risico lopen zich aanmelden voor een verzekering (antiselectie).²² Volgens hen is het zaak verzekeraars te prikkelen oplossingen te zoeken voor deze problemen en niet te gemakkelijk te beslissen dat bepaalde bedreigingen van de fysieke veiligheid onverzekerbaar zijn, waardoor de verantwoordelijkheid voor schade bij voorbaat op de overheid wordt afgeschoven. Het is echter de vraag of de overheid niet ook kansen heeft laten liggen die alsnog benut zouden kunnen worden als het gaat om het verzekeraarbaar maken van bijvoorbeeld overstromingsrisico's.

Vaak wordt a priori verondersteld dat onzekerheid onverzekerbaar zou zijn en de verzekeraars dan dus geen rol van betekenis kunnen spelen in de schadevoorziening. Als het risico onvoldoende bekend is, kan de verzekeraar geen premie bepalen, luidt de redenering. Toch zijn er potentiële aantastingen van de fysieke veiligheid die gekwalificeerd worden als hoogst onzeker waarvoor verzekeringen wel degelijk een bijdrage leveren aan de schadevoorziening. Zo is er bij kernenergie een gelaagd systeem gecreëerd²³: kerncentrales zijn verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten voor zo'n 340 miljoen euro (dat bedrag wordt na wijziging van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen (WAKO) verhoogd tot 700 miljoen euro).²⁴ Hiervoor is de Nederlandse atoompool opgericht, waaraan meerdere verzekeraars deelnemen en waarvan de risico's weer grotendeels zijn herverzekerd bij buitenlandse atoompools. Voor zover de verzekeringsuitkering ontoereikend is, zal een deel van de schade²⁵ gedragen worden door alle landen aangesloten bij het Verdrag van Brussel. Hiernaast staat een garantieverplichting voor 14 miljard euro op de begroting van het ministerie van Financiën: ruim 2 miljard per installatie die onder de WAKO valt (het bedrag wordt 3,2 miljard na wijziging van de WAKO). De staat is hiertoe verplicht.²⁶ De overheid treedt hier dus op als herverzekeraar (zie ook Bruggeman 2010). Dit voorbeeld laat zien dat het stellen van een bovengrens voor aansprakelijkheid kan helpen een markt voor verzekeringen te creëren en marktpartijen elkaar te laten disciplineren in het voorkomen van incidenten, het vermijden van schade, het beheersen van risico's en het verkennen van onzekerheid.

Een ander voorbeeld komt uit het domein van sociale veiligheid: de manier waarop omgegaan wordt met de onzekerheid van terrorisme. Na 11 september hebben verzekeraars, onder druk van de herverzekeraars²⁷, terrorismeschade uit alle verzekeringen gehaald. Maar daarnaast is in 2003 ook een pool, de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade (NHT), opgericht waaraan verzekeraars naar rato bijdragen met de overheid als *last resort*

voor catastrofale schade.²⁸ Als er massaschade ten gevolge van terrorisme optreedt, is er dus via de verzekeringssector schadevoorziening geborgd.

Ook voor onzekerheid zijn er dus wel degelijk innovatieve arrangementen voor schadevoorziening mogelijk met een rol voor verzekeringen of de verzekeringssector. Dit vergt in een aantal situaties wel fundamentele politieke keuzes. Bijvoorbeeld door in te zetten op directe (*first party*) verzekeringen voor omgevingsrisico's: dat wil zeggen dat potentieel benadeelden een verzekering (moeten) afsluiten voor schade, terwijl zij mogelijk part noch deel hebben aan het veroorzaken van die kwade kansen.²⁹ Dit druist in tegen het moderne rechtvaardigheidsgevoel, maar maakt het in bepaalde gevallen wel mogelijk om in dekking van (onzekere) schade te voorzien.

Onverzekerde schade als politiek vraagstuk

Naast onverzekerbare schade kan er sprake zijn van onverzekerde schade die de draagkracht van gedupeerden te boven gaat. In het afwegen van de kosten en de baten is het redelijkerwijs niet vanzelfsprekend dat het uitgebreid verzekeren van schade door omgevingsrisico's prioriteit krijgt bij alle potentieel benadeelde burgers en bedrijven. In principe verzekerbare schade is dus niet altijd (adequaat) verzekerd. Daar komt bij dat pas bij daadwerkelijke schade zichtbaar wordt wat de dekking in de praktijk behelst. Dan pas blijkt dat mensen en bedrijven die dachten goed verzekerd te zijn toch met onverzekerde schade geconfronteerd worden. De dekking is zelden onbeperkt, schadebedragen zijn veelal genormeerd. Het kan zijn dat een verzekerde daar pas achter komt als de schade al geleden is.

Bij de vuurwerkramp in Enschede, die vooral een volkswijk trof, waren veel getroffen niet of onderverzekerd (Ammerlaan 2009) en dat gold ook bij de Bijlmerramp, mede door de illegale verblijfsstatus van een deel van de getroffen. Zeker als benadeelden de schade niet of nauwelijks kunnen dragen, wordt onverzekerde schade waardoor individuen of bedrijven buiten hun schuld getroffen zijn, al snel een zaak voor de overheid. Als de schade onverhaalbaar is, onder andere omdat de *schadeveroorzaker* onvoldoende verzekerd was, is het wat cru om onverzekerde of onderverzekerde benadeelden, die vaak ook helemaal niet op de hoogte waren of konden zijn van de omgevingsrisico's³⁰, in de kou te laten staan.

4.4 SCHADEVOORZIENING ALS PERSPECTIEF VOOR EEN EVENWICHTIGE VERANTWOORDELIJKHEIDSVREDELING

Is de huidige verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van schadevoorziening problematisch? Deze vraag kan eng opgevat worden: is er een financieel probleem voor de overheid? Is de schade voor de overheid zodanig dat deze

een herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling rechtvaardigt? Dat is een politieke vraag, die in deze reflecties niet beantwoord kan worden. Wij willen de vraag over het huidige stelsel van schadevoorziening graag anders beantwoorden. Worden alle partijen voldoende geprikkeld schade zo veel mogelijk te voorkomen of ten minste te beperken? En mocht het dan toch nodig zijn, zijn er financiële middelen beschikbaar die het mogelijk maken de schade te dragen? De overheid is in de positie om systeemverantwoordelijkheid³¹ voor schadevoorziening te nemen. De analyse van de ongedekte schade heeft partijen in beeld gebracht aan wie de overheid verantwoordelijkheid zou kunnen toedelen of met wie de overheid verantwoordelijkheid zou kunnen delen. Tegelijkertijd komen langs die lijn ook een aantal uitdagingen voor de overheid zelf in beeld.

Er is geen generiek systeem van schadevoorziening voor het gehele domein van fysieke veiligheid mogelijk (Faure en Hartlief 2002, 2006; Bruggeman 2010). In de verschillende sectoren en op de verschillende beleidsterreinen zal telkens een andere balans gevonden moeten worden tussen de verantwoordelijkheden van de diverse partijen, die ook nog verschillende rollen kunnen vervullen. Het chemische MKB is bijvoorbeeld totaal anders georganiseerd dan sectoren waarin ketens zich internationaal vertakken (voedselveiligheid), waar fragmentatie en complexe constructies van aannemers en onderaannemers ontstaan (constructieve veiligheid) of waar schadevoorziening al enigszins geïnstitutionaliseerd is in publiek-private arrangementen (kernenergie, dierziekten). Ook kunnen de risico's en onzekerheden zodanig van elkaar verschillen dat de vragen over verzekerbaarheid en verzekeren op uiteenlopende wijzen moeten worden geadresseerd. Er is dus geen generieke *one-size-fits-all* oplossing. Desalniettemin zijn er drie generieke vragen die weliswaar in elke context anders beantwoord kunnen worden, maar die wel altijd gesteld moeten worden:

- Hoe kan verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven worden belegd?
- Wat kan van burgers worden verwacht?
- Wat is de rol van de overheid?

Elke vraag brengt andere politiek-bestuurlijke vraagstukken met zich mee en levert andere aanknopingspunten op voor het herijken van de verantwoordelijkheidsverdeling. Belangrijk is ook dat keuzes ten aanzien van de ene pijler in de verantwoordelijkheidsverdeling consequenties kunnen hebben voor wat mogelijk is in de andere, bijvoorbeeld in de zin van draagvlak of politieke haalbaarheid. Royaal ruimte bieden aan *free riders* in het bedrijfsleven laat zich moeilijk combineren met verzekeringseisen aan burgers. Hetzelfde geldt voor een soepel vergunnings-, onderhouds-, toezichts- en handhavingsregime, een schraal systeem van sociale zekerheid en onverplichte nadeelcompensatie, en een aansprakelijkheidsrecht dat nauwelijks soelaas biedt: dan worden de lasten eenzijdig bij de toevallige benadeelden neergelegd. Anderzijds kan een al te

royale onverplichte nadeelcompensatie juist prikkels wegnemen voor andere partijen om hun verantwoordelijkheid te nemen voor schadevoorziening. Wat goed is vanuit het perspectief van het dekken van schade, leidt niet per definitie tot goede prikkels voor het voorkomen van incidenten, schadepreventie, risico-beheersing en proactief omgaan met onzekerheid.

4.4.1 DE EIGEN EN MAATSCHAPPELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID VAN HET BEDRIJFSLEVEN

Intrinsieke motivatie³² voor fysieke veiligheid

Er zijn sectoren en individuele bedrijven die aantoonbaar intrinsiek gemotiveerd zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor de kwade kansen: de luchtvaartsector is daarvan een toonbeeld en volgens onze gesprekspartners geldt dat ook voor de ‘chemiereuzen’. Daar gaat een veiligheidscultuur hand in hand met voorzieningen voor schade. Het gaat daarbij niet alleen om het eigen handelen, maar ook om oog te hebben voor de (gevaarlijke en onzekere) omstandigheden waarin wordt geopereerd. In andere sectoren is op branche- of sectorniveau publiek-private schadevoorziening getroffen, zoals in de veeteelt langs de lijn van productschappen.³³ Hiernaast zijn er brancheorganisaties die zich opstellen als een platform voor informatievoorziening³⁴ en coördinatie ten aanzien van fysieke veiligheid. Ook op branche- en sectorniveau wordt er, mogelijk meer dan de overheid zich bewust is, proactief over risico’s en onzekerheid nagedacht, vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid, bedrijfscontinuïteit of reputatieoverwegingen. Voorbeelden hiervan zijn het *Compendium aanpak constructieve veiligheid*³⁵, dat door een brede vertegenwoordiging van de bouwsector is opgesteld (Galjaard 2011) en het actieplan *Veiligheid voorop* van VNO-NCW en vier brancheorganisaties uit de (petro)chemie. Een ander voorbeeld is de zelfregulering binnen branches door middel van zogenaamde NEN-normen³⁶: dat zijn normen die door het bedrijfsleven zelf worden ontwikkeld (en gefinancierd), maar deze kunnen ook een publiekrechtelijke rol gaan vervullen door ze op te nemen in de wet-en regelgeving. Dat is bijvoorbeeld het geval met het Bouwbesluit en de algemene maatregelen van bestuur die daar weer naar verwijzen. Er zijn NEN-normen ontwikkeld op het gebied van voedselveiligheid, milieu, brandveiligheid, gevaarlijke stoffen en nanotechnologie.

Van deze intrinsieke motivatie voor fysieke veiligheid en de bereidwilligheid op het niveau van bedrijven en branches (en de kennis en expertise die daarvan het gevolg is) zou ook in onzekerheidsarrangementen (meer) gebruik gemaakt kunnen worden (hoofdstuk 3).

Externe prikkels

Helaas zijn niet alle in Nederland gevestigde bedrijven intrinsiek gemotiveerd. Bezien vanuit het perspectief van het dekken van de schade valt op dat het

klassieke de-vervuiler-betaalt-principe en het aansprakelijkheidsrecht onvoldoende soelaas bieden voor de overheid en burgers om schade te verhalen bij risiconemende partijen.³⁷ Ook de dreiging van faillissement en strafrechtelijke vervolging bij het veroorzaken van serieuze schade biedt kennelijk voor bepaalde risiconemende bedrijven onvoldoende prikkel om verantwoordelijkheid te nemen voor het voorkomen van incidenten, het beperken van schade, het beheersen van risico's, het proactief omgaan met onzekerheid en het treffen van voorzieningen om eventuele schade te kunnen dekken. De benadeelden in het bijzonder en de samenleving in brede zin betalen hiervoor de prijs. De eerder (in hoofdstuk 2) genoemde quick scan van risicovolle bedrijven³⁸, die na de brand bij Chemie-Pack op verzoek van de Tweede Kamer en onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Atsma is uitgevoerd, leert dat meerdere bedrijven, ondanks serieuze risico's en onzekerheden, niet kunnen aantonen dat ze aan de vigerende verplichtingen voor brandveiligheid voldoen. Brandveiligheid is een primair risico, want brand treft in de eerste plaats de mensen werkzaam in bedrijf zelf. Het lijkt naïef te veronderstellen, dat dergelijke bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen voor de bredere omgeving zonder hiertoe geprikkeld te worden. Hoe kunnen dergelijke *free riders* verleid of verplicht worden tot adequate schadevoorziening?³⁹

Verzekeraars en kapitaalverschaffers

Hier ligt mogelijk ook een rol voor de financiële sector. Verzekeraars en kredietverstrekkers hebben baat bij schadevrije bedrijven en zijn niet gebaat bij faillissementen door ongedekte schade. Hoe kunnen de financiële waarborgen meer in overeenstemming worden gebracht met de mogelijke bedreigingen voor de fysieke veiligheid en de potentiële schade? Maken verzekeraars voldoende gebruik van hun mogelijkheden (zoals inspecties, polisvoorwaarden en premieverhogingen of –verlagingen) om preventie, risicobeheersing en proactief omgaan met onzekerheid te bevorderen (Havinga 2010)? Wat kan de rol van kredietverstrekkers zijn, die nu al vaak verplichtingen tot schade- en aansprakelijkheidsverzekeringen opleggen? Hoe kunnen verzekeraars in het behartigen van fysieke veiligheid als publiek belang worden gefaciliteerd?⁴⁰ Is een zorgplicht voor verzekeraars wenselijk? Op dit moment is in Nederland de rol van verzekeraars bij schade- en aansprakelijkheidsverzekeringen op basis van wet- en regelgeving beperkt, o.a. vanwege vrijstellingen in de Wet op het financieel toezicht (Wft). De optimistische aanname van de wetgever lijkt te zijn geweest dat dergelijke verzekeringen relatief eenvoudige producten zijn en dat bedrijven voldoende kennis hebben over (grote) risico's om zich adequaat te verzekeren. De zorgplicht zou ook gemodelleerd kunnen worden naar Duitse snit. In Duitsland zijn verzekeraars (en tussenpersonen) sinds een aantal jaren bij wet verplicht bedrijven te adviseren over de verzekerde som en dekking; ze moeten wijzen op gaten in de dekking. Als deze bedrijven zich baseren op dat advies en er doet zich ongedekte schade voor, dan kunnen ze daarvoor de ver-

zekeraars aansprakelijk stellen. De verzekeringsbranche heeft zo een serieuze prikkel om proactief risico's en onzekerheden te analyseren en de daarvoor benodigde expertise op te bouwen. Bedrijven op hun beurt hebben de verplichting de verzekeraars adequaat te informeren over hun activiteiten.⁴¹

Van oudsher proberen verzekeraars een balans te vinden tussen veiligheid en risico's (Hartlief 2009). Ook verzekeraars denken na over 'nieuwe risico's' als elektromagnetische velden en nanotechnologie. Hoe kunnen ze meer bijdragen aan het afwegen van de goede en kwade kansen, zowel op het niveau van individuele bedrijven als in het politiek-maatschappelijke debat?⁴² De financiële sector zou als partner meer betrokken kunnen worden bij de in hoofdstuk 3 genoemde voorstellen, initiatieven en activiteiten.

Kosten en baten

Verantwoordelijkheid voor schadevoorziening, in de dubbele betekenis van het afdekken van schade enerzijds en schadepreventie, risicobeheersing en proactief omgaan met onzekerheid anderzijds, betekent dat de bedrijfskosten hoger kunnen worden.⁴³ Dit economische nadeel wordt vaak als argument gebruikt om de primaire verantwoordelijkheid van potentiële schadeveroorzakers met een korreltje zout te nemen. Maar het betekent het accepteren van het afwentelen van de schade op burgers, andere bedrijven en de overheid. Er wordt ook vaak gesteld dat de hogere bedrijfskosten doorberekend zullen worden in de prijzen, en dat uiteindelijk de burger betaalt in zijn hoedanigheid als consument. De vraag is hoe erg dat is: er lijkt iets voor te zeggen dat consumenten mee betalen aan een veilig productieproces, in plaats van dat de kosten direct of indirect worden afgewenteld op alle belastingbetalers. Voor een handelsnatie als Nederland zullen deze kosten sowieso niet alleen bij de Nederlandse consument terecht komen. En zoals in hoofdstuk 3 al is beargumenteerd heeft het Nederlandse bedrijfsleven ook baat bij een hoog niveau van fysieke veiligheid en een adequate schadevoorziening. De kosten gaan ook hier voor de baat uit.

Potentieel benadeelden

Bedrijven zijn niet alleen maar potentiële schadeveroorzakers of partners in het organiseren van schadevoorziening: zij kunnen zelf ook schade ondervinden en belanghebbenden zijn bij schadevoorziening. Kunnen zij gestimuleerd worden om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen schade? Welke bedreigingen van de fysieke veiligheid zouden geschaard moeten worden onder normaal ondernemingsrisico waarvoor bedrijven zelf voorzieningen moeten treffen? Welke risico's zijn verzekeraar of zouden dat moeten zijn? En waar zijn collectieve voorzieningen (privaat, publiek-privaat of publiek) voor schade nodig ten behoeve van een gezond ondernemingsklimaat?

Samenvattend gaat het dus om het aanspreken van de eigen en maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, zowel op bedrijfs- als op sectorniveau, in verschillende rollen: 1) de rol van potentiële schadeveroorzaker, 2) de rol van potentieel benadeelde en belanghebbende bij schadevoorziening en fysieke veiligheid en, voor de financiële sector, 3) de rol van faciliterende partij voor de beide doelen van schadevoorziening.

4.4.2 DE ROL VAN BURGERS

De mogelijkheden voor burgers om bedreigingen van de fysieke veiligheid te vermijden of te beheersen zijn vaak beperkt. Burgers kan wel een handelingsperspectief geboden worden: wat kunnen zij doen om schade te voorkomen of te verkleinen? Goede informatievoorziening naar burgers toe (over de risico's in hun leefomgeving en over verzekeringsmogelijkheden) is dan essentieel. Oefenen is een manier om het handelingsperspectief in de praktijk te brengen. Op dit moment is oefenen een zaak van professionals: burgers worden daar niet bij betrokken en ontruimingsoefeningen worden vaak al aangekondigd om vooral de dagelijkse gang van zaken niet te verstoren ('blijft u rustig zitten, het is maar een oefening'). In landen als Japan en Singapore is leren over, en trainen in, het omgaan met fysieke veiligheid, of tenminste specifieke bedreigingen, gebruikelijker. Mensen weten beter wat ze moeten doen.

Verder komen burgers in beeld als potentieel benadeelden. Hier speelt de vraag of zij zich voldoende kunnen verzekeren en of directe (*first party*) verzekering een verstandige route is. Enerzijds zou het ieder-draagt-zijn-eigen-schade principe, een basisbeginsel dat stamt uit de 19e eeuw (zie *Onzekere veiligheid* voor een uitgebreidere discussie), de burgers moeten motiveren eigen verantwoordelijkheid voor schadevoorziening te nemen. Anderzijds bestaan er volgens het recht gronden om de schade af te wentelen op een andere partij. Hier komt het de-vervuiler-betaalt principe in beeld. Overigens moeten benadeelden zelf het initiatief nemen tot het verhalen van de schade op een schadeveroorzaker: dat is geen automatisme. Ervaringen leren dat in geval van massaschade⁴⁴ het aansprakelijkheidsrecht voor gedupeerden weinig tot geen soelaas biedt in financiële zin.⁴⁵ Dit zou een reden kunnen zijn om vanuit het doel van het dekken van de schade zwaarder in te zetten op directe (*first party*) verzekeringen, langs de lijn zoals eerder in dit hoofdstuk is geïdentificeerd en zoals ook aanbevolen werd door de Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten, de Commissie-Borghouts (2004).⁴⁶ Tegelijkertijd kan het niet de bedoeling zijn dat met het in stelling brengen van de eigen verantwoordelijkheid van potentieel benadeelden de prikkels tot schadevoorziening bij potentiële schadeveroorzakers verminderen of zelfs wegvallen. De vraag naar rechtvaardigheid, ook in de zin van geografische, sociaal-economische en demografische verschillen (zie hoofdstuk 3), moet wel worden geadresseerd.

4.4.3 DE ROL VAN DE OVERHEID

Als het gaat om schadevoorziening heeft de overheid verschillende rollen. Ten eerste is ze systeemverantwoordelijke voor schadevoorziening, want ze verkeert in de positie om op stelselniveau de verantwoordelijkheidsverdeling actief vorm te geven. Hierbij speelt ook de vraag wat de overheid kan doen om bedrijven en burgers te verleiden of te verplichten verantwoordelijkheid te nemen. De overheid heeft ten tweede via vergunningverlening, onderhoud⁴⁷, handhaving en toezicht een verantwoordelijkheid in het voorkomen van incidenten, het vermijden van schade, het beheersen van risico's en het verkennen van onzekerheid. Op die verantwoordelijkheid kan zij in geval van schade ook worden aangesproken in juridische, morele en politieke zin. Ten derde speelt de overheid in de schadevoorziening een rol als vangnet (via de sociale zekerheid) en als reddingsboei (via de onverplichte nadeelcompensatie). Ten slotte is de overheid ook als potentieel benadeelde bij schadevoorziening betrokken. Voor een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling is het belangrijk dat die verschillende rollen op elkaar worden afgestemd, maar ook op wat van het bedrijfsleven en burgers wordt verwacht.

Systeemverantwoordelijkheid

De overheid is in veel gevallen zelf in de positie om actief in te vullen wat gerekend wordt tot 'normaal gevaar' (en dus als vervelende pech⁴⁸ die benadeelden zelf moeten dragen) en wat geldt als aantasting van de fysieke veiligheid waarbij een collectieve bijdrage aan schadeafwikkeling gewenst is. De overheid kan ook verantwoordelijkheden delen of toewijzen: ze kan burgers en het bedrijfsleven verplichten of verleiden bepaalde verantwoordelijkheden op zich te nemen. Aldus draagt zij de verantwoordelijkheid voor het systeem van schadevoorziening. Of bedrijven in staat moeten zijn alle gevolgen van hun handelen te dragen (met als uiterste consequentie dat een bepaald bedrijf zich in Nederland niet wil of kan vestigen) of dat een redelijke schadevoorziening wordt verwacht, is uiteindelijk een politieke keuze. Hetzelfde geldt voor de vraag of burgers in staat worden geacht volledig zelf de eigen schade te kunnen dragen, dan wel of en in hoeverre solidariteit op zijn plaats is. Is de overheid bereid om potentieel benadeelden te verplichten of te veroordelen tot verantwoordelijkheid voor eigen schade, bijvoorbeeld door bepaalde directe (*first party*) verzekeringen verplicht te stellen of door structurele voorzieningen voor onverplichte nadeelcompensatie te ontmantelen? Hoe kan de overheid stimuleren dat burgers en bedrijven in staat en bereid zijn (meer) verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid te nemen?⁴⁹

De overheid kan risiconemende partijen verplichten tot schadevoorziening, bijvoorbeeld door verplichtingen in de vergunning, een verplichte aansprakelijkheidsverzekering⁵⁰, langs de lijn van bestuurders- of aandeelhoudersaan-

sprakelijkheid, het instellen van bestuurlijke boetes⁵¹ of de verplichting te participeren in een schadewaarborgfonds.⁵² Hiernaast⁵³ kan de overheid sturen op het internaliseren van het eigen verantwoordelijkheidsgevoel in het bedrijfsleven. Kan een op vertrouwen gebaseerd inspectieregime, zoals de praktijk van handhavingsconvenanten⁵⁴ in de verkeers- en vervoerssector en de ‘inspectievakanties’⁵⁵ die in het Programma Regeldruk Bedrijven (2011-2015) zijn opgenomen, hieraan bijdragen?⁵⁶ In een gecombineerd regime is het volgens Six (2011) van belang dat de overheid de boodschap uitdraagt dat bedrijven een keus hebben: hoe ze worden behandeld is het gevolg van hun eigen gedrag. Dat zou bedrijven een prikkel geven om vrijwillig verantwoordelijkheid te nemen, zo stelt ook VNO-NCW e.a. (2011).

Verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, onderhoud, handhaving en toezicht

De overheid is ook verantwoordelijk voor vergunningverlening, onderhoud, handhaving en toezicht. Zij weegt in deze hoedanigheden ook zelf de goede en kwade kansen af en dient als operationeel verantwoordelijke partij ook na te denken over het omgaan met onzekere gevaren en schadevoorziening (zie *Onzekere Veiligheid* voor een nadere bespreking hiervan).

Door middel van vergunningverlening, handhaving en toezicht kan de overheid de potentiële schadeveroorzakers tot verantwoordelijk gedrag en schadevoorziening verleiden, aanzetten of dwingen. Overheden kunnen in de vergunningverlening ook de reputatie van het betreffende bedrijf mee nemen: bij een slecht ‘track record’ op het terrein van fysieke veiligheid of tekenen van *free ridership* kan een vergunning geweigerd worden of kunnen aanvullende voorwaarden ten aanzien van schadevoorziening worden gesteld. Bij bedrijven waar het schort aan veiligheidscultuur en schadevoorziening kunnen ze harder optreden, wetende dat in die gevallen de weg van aansprakelijkheid immers geen soelaas zal bieden bij eventuele schade (zie ook hoofdstuk 2, waarin werd aangegeven dat in evaluaties van incidenten de handhaving vaak als probleem wordt gezien).

Vangnet en reddingsboei

De sociale zekerheid biedt als stelsel van niet-oorzaakgebonden voorzieningen gedupeerden een vangnet: de voorzieningen zijn basaal, gebonden aan genormeerde bedragen en men heeft recht op een uitkering, in beginsel ongeacht de oorzaak. Daarnaast kan de overheid via onverplichte nadeelcompensatie een extra reddingsboei toe werpen. Uitgaande van de huidige praktijk betaalt zij bij serieuze schade in het domein van fysieke veiligheid vaak een deel van de private schade via onverplichte nadeelcompensatie. Ook als de samenleving deze rol in financieel opzicht niet als probleem beschouwt, blijft de vraag staan of met de huidige praktijk van onverplichte nadeelcompensatie andere partijen

wel voldoende prikkels ervaren om hun verantwoordelijkheid te nemen voor het voorkomen van schade, het beheersen van risico's en het verkennen van onzekerheid.

Momenteel zijn veel van de onverplichte nadeelcompensatieregelingen nog specifiek of zelfs uniek. Het lijkt dan ook raadzaam een visie met uitgangspunten te ontwikkelen voor onverplichte nadeelcompensatie, zodat de overheid bij een geval van ongedekte schade niet meteen hoeft te zwichten voor de roep om royale compensatie. Al te genereuze gebaren zullen bedrijven, verzekeraars, kredietverstrekkers en burgers immers niet stimuleren om de eigen verantwoordelijkheid te nemen, zelf voorzieningen te treffen en de goede en kwade kansen serieus af te wegen.

De meest verregaande optie is om een structureel, generiek kader voor onverplichte nadeelcompensatie te ontwikkelen.⁵⁷ Zo'n generiek kader is geen doel op zich, maar een middel om helderheid te verschaffen over de inzet van de overheid. Het andere uiterste is om de WTS en soortgelijke structurele regelingen juist af te schaffen, waardoor alleen het sociale zekerheidsstelsel als basaal vangnet voor gedupeerden overblijft. De overheid kan ook voor ad hoc regelingen kiezen, waardoor per schadesituatie maatwerk geleverd kan worden, of analoog aan de hulp bij buitenlandse rampen via liefdadigheidsorganisaties bijdragen in de schade (verdubbeling van de giften).⁵⁸ Om te voorkomen dat dan elke keer opnieuw het wiel wordt uitgevonden met alle perverse effecten van dien, verdient het aanbeveling wel enkele uitgangspunten te formuleren waaraan specifieke initiatieven tot onverplichte nadeelcompensatie getoetst kunnen worden.

De overheid als potentieel benadeelde

De overheid is ook bij schadevoorziening betrokken als potentieel benadeelde in haar verantwoordelijkheid voor publieke goederen. Als aantastingen in het domein van fysieke veiligheid leiden tot milieuschade, cultuurhistorische schade en schade aan infrastructuur, publieke ruimten en gebouwen, dan draagt ook de overheid de 'eigen' schade, tenzij die verhaald kan worden. De beperkingen van de aansprakelijkheidsroute in de zin van de financiële opbrengst gelden ook hier. De overheid heeft dus ook zelf een belang bij een systeem voor schadevoorziening waardoor schade ofwel voorkomen wordt, ofwel afdoende gedekt is. Dit besef klinkt ook door in de brief van Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer over de schade ten gevolge van de brand in Moerdijk⁵⁹:

“Voorop staat dat Chemie-Pack moet worden beschouwd als de verantwoordelijke partij voor de brand. En dat zij daarmee ook gehouden is de kosten die uit

de ramp zijn voortgekomen te vergoeden. Het kabinet vindt het belangrijk om burgers en bedrijven aan te spreken op hun rechten maar ook op hun plichten. Dit betekent dat de kosten van deze ramp zo veel mogelijk op de verantwoordelijke, en inmiddels in faillissement verkerende partij Chemie-Pack worden verhaald. Er mag geen cultuur ontstaan waarin er automatisch naar de overheid wordt gekeken om dit soort opruimkosten te dekken.”

De conclusie is dat het tegengaan van zo'n cultuur, een zorg die ook nadrukkelijk doorklinkt in de aan de WRR gestelde reflectievragen, juist ook van de overheid inspanningen vergt om te komen tot evenwichtige stelsels van schadevoorziening, waarin verantwoordelijkheden herijkt worden. Deels uit welbegrepen eigenbelang als potentieel benadeelde.

4.5 CONCLUSIE

De zorg voor fysieke veiligheid is een kerntaak van de overheid, maar zij kan de prijs voor veiligheid en de rekening voor schade niet alleen opbrengen. In het verzoek om reflectie klinkt de zorg door dat de overheid een te grote rol heeft in het compenseren van schade. Wij constateren dat de overheid vooral in beeld komt als (potentieel) benadeelde (in geval van publieke schade) en in de rol van reddingsboei (onverplichte nadeelcompensatie; voor gedupeerden heeft de overheid daarnaast via de sociale zekerheid een rol als vangnet). Er zijn daarentegen hoge drempels om de overheid aansprakelijk te stellen voor schade vanwege haar verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, handhaving en toezicht. Hier ligt, althans vanuit een eng (financieel) overheidsperspectief op schadecompensatie, geen serieus probleem.

De aanknopingspunten voor een kleinere rol van de overheid moeten worden gezocht in het terugdringen van de ongedekte schade. Dat kan door het (toe)delen van verantwoordelijkheden en het organiseren van prikkels: zowel voor het beter *afdekken* van de schade als voor het *voorkomen en beperken* van de schade zelf. Een financiële overheidsbijdrage in de schade kan ten slotte alleen gelegitimeerd worden als de overheid systeemverantwoordelijkheid voor schadevoorziening neemt en als andere partijen ook hun verantwoordelijkheid nemen.

In dit hoofdstuk pleiten we voor schadevoorziening als perspectief op het (ver)delen van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. Het voorstel is om vanuit de gewenste omgang met schade terug te redeneren naar de vraag naar een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling. De rol van de overheid in het afwenden van bedreigingen (omgaan met risico en onzekerheid) en het compenseren van aantastingen (omgaan met incidenten en schade) is hiervan een onderdeel.

Vanuit het perspectief van schadevoorziening zijn de verantwoordelijkheden voor fysieke veiligheid evenwichtig verdeeld als 1) alle partijen geprikkeld worden schade zo veel mogelijk te voorkomen of ten minste te beperken, en 2) mocht het nodig zijn, financiële middelen beschikbaar zijn die het omgaan met schade vergemakkelijken. Schadevoorziening dient dus een tweeledig doel. Wat goed is voor het ene doel, is niet noodzakelijkerwijs goed voor het andere doel. Een samenhangende visie op het toewijzen en (ver)delen van verantwoordelijkheden is dus vereist.

Het ontrafelen van de oorzaken van ongedekte schade (zoals attributieproblemen, kale kippen, onverzekerbare en onverzekerde schade) biedt zicht op politiek-bestuurlijke uitdagingen en aanknopingspunten en brengt in beeld welke partijen belang hebben bij schadevoorziening, dan wel betrokken zijn of kunnen worden bij het organiseren ervan. Er is geen generiek systeem van schadevoorziening voor het gehele domein van fysieke veiligheid mogelijk. Segmenteren is nodig om te komen tot stelsels van schadevoorziening voor deelterreinen. De arrangementen zullen dus verschillen per beleidsterrein, sector of type bedreiging van de fysieke veiligheid, maar het nadenken over evenwichtige schadevoorziening komt in alle gevallen neer op het in samenhang beantwoorden van drie vragen:

- Hoe kan verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven worden belegd?
- Wat kan van burgers worden verwacht?
- Wat is de rol van de overheid?

Het is belangrijk te onderkennen dat burgers, bedrijfsleven en overheid in verschillende rollen bij schadevoorziening betrokken zijn en kunnen worden. De reflecties in dit hoofdstuk leiden tot een aantal conclusies.

Ten eerste valt niet te ontkomen aan de primaire verantwoordelijkheid van risiconemende bedrijven. Het probleem van de ‘kale kip’ onderstreept dat van risiconemende bedrijven een en ander op het terrein van schadevermindering, risicobeheersing en de omgang met onzekerheid mag worden verwacht. Ferme taal *achteraf* over schuld en aansprakelijkheid mag geen schaamlap worden. Het is te gemakkelijk, misleidend en ook gevaarlijk om over de primaire verantwoordelijkheid van potentiële schadeveroorzakers louter na te denken in termen van regeldruk. Het discours over de ‘risico-regelreflex’ (hoofdstuk 2) en ‘*goldplating*’ (hoofdstuk 3) lokt dit echter wel uit.

Bedrijven die - intrinsiek gemotiveerd of hiertoe extern geprikkeld - hun primaire verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid nemen, mogen hiervan geen onevenredig nadeel ondervinden, bijvoorbeeld via oneerlijke concurrentie door bedrijven die hun verantwoordelijkheid niet nemen. Om juist hen een eerlijk speelveld te kunnen bieden is het belangrijk de *free riders* stevig aan te

spreken op hun primaire verantwoordelijkheid voor schadevoorziening. Dat kan heel goed samengaan met een op vertrouwen gebaseerd regime voor bedrijven die aantoonbaar hun verantwoordelijkheid wel nemen. Maar als de politiek de primaire verantwoordelijkheid niet serieus wil of durft te beleggen bij risiconemende bedrijven, is het gevolg dat de overheid een aanzienlijk deel van de prijs voor veiligheid en de rekening voor schade betaalt. Het is dan namelijk ook onwaarschijnlijk dat het maatschappelijk draagvlak voor verantwoordelijkheid van potentieel benadeelden in schadevoorziening vergroot kan worden.

Ten tweede is het een gemiste kans als verzekeraars en kredietverstrekkers niet actief worden betrokken, zowel bij het nadenken over schadevoorziening (in het bijzonder over het vergroten van de verzekeraarbaarheid), als bij de initiatieven en activiteiten van de overheid ten aanzien van het omgaan met risico en onzekerheid (zie hoofdstuk 3). Hetzelfde geldt voor brancheorganisaties en individuele bedrijven die aantoonbaar intrinsiek gemotiveerd zijn. Verzekeraars, kredietverstrekkers, intrinsiek gemotiveerde en bereidwillige bedrijven en brancheorganisaties zouden een rol van betekenis kunnen spelen, zowel in het afwegen als in het procesmatig vervlechten van goede en kwade kansen.

Ten derde is het van belang de mogelijke rol van burgers in het beperken (handlingsperspectief) en het dekken van schade (*first party* verzekeringen) expliciet aan de orde te stellen. Het doel moet zijn te voorkomen dat onverplichte nadeelcompensatie tot perverse prikkels leidt. Ook moet voorkomen worden dat (potentieel) gedupeerden ontwetend zijn van de hoge drempels in het aansprakelijkheidsrecht: uiteindelijk wordt weinig tot geen schade via een beroep op het aansprakelijkheidsrecht vergoed. Potentieel benadeelden moeten weten dat het dragen van de eigen schade niet slechts een aloude juridisch basisprincipe is, maar ook een ongemakkelijke waarheid, hoe zeer dit ook indruist tegen het principe van de-vervuiler-betaalt. Tegelijkertijd is het moeilijk voorstelbaar dat de rekening voor schade alleen op het bord van burgers wordt gelegd, omdat hun mogelijkheden om bedreigingen van de fysieke veiligheid te beheersen of te vermijden nagenoeg afwezig zijn. In het denken over de bijdrage van potentieel benadeelden dient het vraagstuk van rechtvaardigheid expliciet geagendeerd te worden. Om maatschappelijk draagvlak te creëren voor directe (*first party*) verzekeringen en om te voorkomen dat de overheid alleen door middel van onverplichte nadeelcompensatie iets aan die legitieme gevoelens van rechtvaardigheid kan doen, ontkomt zij er niet aan de primaire verantwoordelijkheid bij risiconemende partijen te leggen.

Ten slotte zou de systeemverantwoordelijkheid voor schadevoorziening en de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, onderhoud, handhaving en toezicht veel centraler moeten staan in het nadenken over overheidsverantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. Dit vereist meer aandacht voor de vraag

hoe die verantwoordelijkheden in te vullen, zodat de rol van de overheid bij het vergoeden van publieke schade en als vangnet en reddingsboei op den duur kleiner kan worden. Bij publieke schade en ongedekte maatschappelijke schade heeft de overheid als potentieel benadeelde zelf ook belang bij schadevoorziening. Schadevoorziening verdient dus niet alleen een plek op de politiek-bestuurlijke agenda vanwege de zorg voor fysieke veiligheid als kerntaak van de overheid, maar ook omdat hiermee het welbegrepen 'eigen' belang van de overheid in het geding is.

NOTEN

- 1 Ook de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2011) vragen aandacht voor schadevoorziening.
- 2 Dat wordt in ‘rampgevoelige’ landen als Australië inmiddels onderkend en beleidsmatig bediscussieerd.
- 3 De geschiedenis van het externe veiligheidsbeleid begint rond 1800. Zie Ale (2003) voor een uitgebreid historisch overzicht tot en met het begin van de 21ste eeuw.
- 4 Volgens Den Ouden en Tjepkema (2006) worden daarvoor “[i]n de volksmond, de wetgevingspraktijk en jurisprudentie (...) begrippen als tegemoetkoming, uitkering of inkomensvoorziening, bijdrage, (nadeel)compensatie, schadevergoeding, bekostiging, steun en subsidie niet altijd consequent en soms ronduit verkeerd gebruikt” (blz. 4). Den Ouden en Tjepkema betogen dat wanneer zo’n onverplichte financiële verstrekking, abusievelijk of bewust, verkeerd wordt benoemd, dat kan leiden tot allerlei praktische en juridische problemen.
- 5 Zoals zoetwateroverstromingen, dijkdoorbraken, aardbevingen en hevige regenval. Bij dit type rampen is in beginsel geen schadeveroorzaker aanwijsbaar.
- 6 De WTS, die geheel gefinancierd wordt uit de algemene middelen, geeft gedupeerden alleen een tegemoetkoming (en dus geen volledige schadeloosstelling) voor onverzekerbare en onverhaalbare schade. Er is sprake van genormeerde bedragen en een eigen risico.
- 7 De Commissie Tegemoetkoming Rampen en Calamiteiten (CTRC) (ook bekend als de Commissie Borghouts) bepleitte in 2004 een uitbreiding en omvorming van de WTS naar een nationaal solidariteitsfonds als manier om te komen tot een “consistent en bruikbaar overheidsvangnet” in het domein van fysieke veiligheid. Die aanbeveling is vooralsnog niet opgevolgd.
- 8 Zie CTRC rapport 2004 voor een uitgebreide bespreking. Zie ook Hartlief (2002), Akkermans en Brans (2002) en Ammerlaan (2009).
- 9 Zie brief minister van Veiligheid en Justitie d.d. 16 september 2011 (Tweede Kamer 2010-2011, 26 956, nr. 112).
- 10 Dit laatste voorbeeld laat ook zien dat schadeafwikkeling de potentie van interbestuurlijke conflicten in zich draagt. De brandweer en de gemeente leken in gebreke gebleven, bij andere overheden, zoals waterschappen, lag een rekening van miljoenen en in eerste instantie leek de rijksoverheid, afgezien van de onverplichte nadeelcompensatie voor spuitjestelers die daags na het incident al werd toegezegd, de boot af te houden. De ene overheid had zelfs de andere voor de rechter kunnen dagen.
- 11 De regeling is een antwoord op problemen binnen het aansprakelijkheidsrecht (o.a. bewijsproblemen en verjaring, lange duur). Ook is door werkgevers- en werknemersorganisaties en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het Instituut Asbestslachtoffers opgericht, dat bemiddelt tussen werknemers en werkgevers en streeft naar een schikking.

- 12 In het aanstaande WRR-rapport over vertrouwen in burgers wordt ingegaan op manieren waarop toegeruste en uitgedaagde burgers zich met behulp van sociale media sneller organiseren als zij iets van de overheid gedaan willen krijgen.
- 13 Giesen en Van Boom 2001; Akkermans en Brans 2002; Muller en Stolker 2001; Spier 2002; Gundelach en Michiels 2003; De Mot 2001; Van Rossum 2005; Ammerlaan 2009; Bruggeman 2010.
- 14 De vraag is of in discussies over de toekomst van de sociale zekerheid wel voldoende betrokken wordt dat de sociale zekerheid ook een schadevoorziening is voor mensen die getroffen zijn door incidenten en schade in het domein van fysieke veiligheid.
- 15 Burgers die in Nederland een motorvoertuig besturen zijn wettelijk verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten (veel burgers schijnen overigens niet te beseffen dat alleen in die context van een aansprakelijkheidsverplichting sprake is en sluiten sowieso een aansprakelijkheidsverzekering af, die dan in de volksmond de WA-verzekering wordt genoemd). Het verzekerde bedrag van dergelijke particuliere aansprakelijkheidsverzekeringen ligt ook tussen de 1 en 2,5 miljoen. Vanuit dat perspectief is de gemiddelde verzekerde som van middelgrote en kleine bedrijven die zich met risicovolle activiteiten bezig houden, laag te noemen.
- 16 In 2006 is in opdracht van het ministerie van BZK een quick scan verricht naar schade die op dat moment als onverzekerbaar te boek stond (AEF, 2006).
- 17 De verzekeringsnemer verzekert zich voor schade van derden die het gevolg kunnen zijn van het handelen of nalaten van de verzekeringsnemer. Het gaat dan bijvoorbeeld om aansprakelijkheidsverzekeringen.
- 18 De verzekeringsnemer verzekert zich voor eigen schade. Voorbeelden van first party verzekeringen die relevant zijn in het licht van fysieke veiligheidsrisico's zijn de opstal-, inboedel-, arbeidsongeschiktheids- en motorrijtuigenverzekering.
- 19 Voor die tijd waren overstromingen wel mee verzekerd.
- 20 Voor zover onze informatie strekt is er overigens geen structureel overleg tussen verzekeraars en de overheid over verzekerbaarheid en andere verzekeringskwesaties in relatie tot (fysieke) veiligheid.
- 21 Overigens zijn er ook landen, zoals België, waar overstromingsrisico's - als verplichte opslag op de (in principe vrijwillige) opstalverzekering - zonder tussenkomst van de overheid verzekerbaar zijn. Ook in enkele ontwikkelingslanden worden tegen lage premie verzekeringen voor overstromingen aangeboden (met genormeerde schadebedragen). Het is opvallend hoe weinig buitenlandse verzekeraars op de Nederlandse verzekeringsmarkt actief zijn. In principe is het mogelijk dat burgers en bedrijven in het buitenland voor schade in Nederland een verzekering afsluiten, maar dat gebeurt nauwelijks. Onderzoek naar de oorzaken hiervan valt buiten het bestek van deze reflectie.
- 22 Daar komt bij dat ook beschouwd moet worden of het steeds strenger wordende toezichtregime (prudentieel toezicht door De Nederlandsche Bank en gedragstoezicht door de Autoriteit Financiële Markten) maakt dat verzekeraars - vanwege de eisen aan de financiële solvabiliteit - bedreigingen van de fysieke veiligheid niet kunnen verzekeren, ook al zouden ze dat willen.

- 23 Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën, 20 april 2011. Aanhangsel van de Handelingen, 2010-2011, nr. 2307.
- 24 Andere grote bedrijfsaansprakelijkheidsverzekeringen worden gesloten via de beurs (www.vnab.nl), omdat een verzekeraar het risico niet alleen kan of wil dragen met het oog op de eigen solvabiliteit. Via de beurs wordt naar partners gezocht. Meerdere verzekeraars participeren dan in de verzekering en bij schade wordt naar rato uitgedeerd.
- 25 Dat bedrag staat nu op 140 miljoen en wordt met de wijziging van het Verdrag van Brussel verhoogd naar 300 miljoen euro.
- 26 Op grond van artikel 18 van de Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen (WAKO).
- 27 Verzekeraars zijn in het bepalen van de risico's die ze willen verzekeren ook weer afhankelijk van het standpunt van herverzekeraars.
- 28 Zie Tweede Kamerstukken 28915 nrs 1 t/m 3 voor de beschrijving van de rol van de overheid in de NHT. Zie ook Ammerlaan en Van Boom (2003).
- 29 Zou de overheid, bijvoorbeeld naar Frans voorbeeld, kunnen en willen stimuleren dat burgers zichzelf indekken tegen schade in het domein van fysieke veiligheid? Dit bepleiten Faure en Hartlief (2006 a,b) en CTRC (2004).
- 30 De communicatie over potentiële aantastingen van de fysieke veiligheid is een vak apart, waar we in het bestek van deze reflectie niet verder op in kunnen gaan. We vinden het wel belangrijk om te benoemen dat als van potentieel benadeelden een rol wordt gewenst, verwacht of verlangd, de keerzijde is dat burgers en bedrijven ook adequaat geïnformeerd moeten worden over de risico's en onzekerheden die hen betreffen. Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Meijer (2004; 2005) naar het gebruik van risicokaarten op internet. Burgers maken slechts in zeer beperkte mate gebruik van de kaarten, ze bekijken de informatie maar reageren niet (geen *exit of voice*). Andere stakeholders (makelaars, bedrijven, media) bekijken de kaarten maar oefenen geen maatschappelijke controle uit. Misbruik van risicokaarten door terroristen is ook een discussiepunt. Wel heeft openbaarheid effect op angst voor reputatieschade bij gemeenten en bedrijven (en zet aan tot het op orde hebben van plannen voor rampenbestrijding): zij handelen alsof er burgers en andere controleurs gebruik maken van de informatie en voelen dat er over hun schouders door 'vreemde ogen' kan worden meegekeken. Het onderzoek van Meijer suggereert dus dat er wel prikkels van risicokaarten uitgaan, maar andere dan oorspronkelijk beoogd. Zie: <http://www.risicokaart.nl/>. Ook hier zou internationale vergelijking interessante beleidsopties in beeld kunnen brengen: zo zijn in Frankrijk huizenbezitters verplicht om bij verkoop een risicokaart te overleggen.
- 31 Zie het WRR-rapport *iOverheid* (2011) voor een nadere uitwerking van het begrip systeemverantwoordelijkheid in de context van iVeiligheid. Zie ook: De Hert (2011). Ook de KNAW (2011) vraagt in een recent rapport aandacht voor de systeemverantwoordelijkheid van de overheid in het domein van fysieke veiligheid.
- 32 Zie Tyler (2010).
- 33 Recent heeft het kabinet ervoor gekozen het zogeheten PBO-stelsel (PBO staat voor publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie) te handhaven in afgeslankte en gemoderni-

seerde vorm (brief aan de Tweede Kamer van minister Kamp, d.d. 5 oktober 2011, naar aanleiding van de motie Aptroot-Koopmans-Van den Besselaar). De kern van het vernieuwde stelsel is het dienen van het publieke belang. Hieronder vallen naast medebewindstaken, ook autonome taken op het gebied van veiligheid (waarbij voedselveiligheid en uitbraken van dier- en plantziekten expliciet worden genoemd), die bekostigd worden door heffingen bij de ondernemers zelf. Deze autonome taken bieden volgens ons goede, nader te onderzoeken, aanknopingspunten voor een rol van product- en bedrijfsschappen in het kader van schadevoorziening: zowel ten aanzien van het afdekken van schade als ten aanzien van schadepreventie, risicomanagement en het omgaan met onzekerheid. Het voordeel hiervan is dat het denken over fysieke veiligheid en wat van risiconemende bedrijven mag worden verwacht in de sector zelf wordt beled.

- 34 Bedrijven hoeven dan niet individueel kennis en expertise ten aanzien van risico's en onzekerheid op te bouwen. Via brancheorganisaties kunnen zij inzicht krijgen in manieren waarop incidenten zijn te voorkomen, schade beperkt kan worden, risico's te beheersen zijn en proactieve omgang met onzekerheid bevorderd kan worden.
- 35 <http://www.betonvereniging.nl/>
- 36 www.nen.nl/; zie ook <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/certificeren-keuren-en-meten/normalisatie/nederlands-normalisatie-instituut-nen>
- 37 In *Onzekere veiligheid* heeft de WRR (2008) expliciet aanbevolen verplichtingen op te leggen aan risiconemende partijen om de financiële garanties te vergroten. Een soortgelijke aanbeveling was ook al door de Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten (2004) gedaan: die stelde dat betere waarborgen tot betaling van schadevergoeding moesten worden gecreëerd, dan wel dat de risico's van een insolvable aansprakelijke moesten worden verkleind. Het doel is te voorkomen dat eventuele schade onevenredig zwaar drukt op de publieke middelen en anderszijds om serieuze afweging van goede en kwade kansen te stimuleren en preventie, preparatie en proactieve omgang met onzekerheid te bevorderen. In *Onzekere veiligheid* werd vooral beoogd prikkels te creëren om bedrijven zelf verantwoordelijkheid te laten nemen voor de risico's en onzekerheid die gepaard gaan met hun activiteiten. Dat was ook bedoeld als middel om andere partijen, zoals verzekeraars en kapitaalverschaffers, te betrekken bij de afweging van goede en kwade kansen. Ondanks de welwillende kabinetsreactie op deze aanbeveling heeft dat niet geleid tot vervolgvactiteiten. Daarom heeft de WRR ervoor gekozen om de eerdere aanbeveling opnieuw te doordenken met het doel politiek-bestuurlijke aandacht voor schadevoorziening uit te lokken.
- 38 Zie brieven van staatssecretaris Atsma van Infrastructuur en Milieu inzake (onderzoeken naar) majeure risicobedrijven naar aanleiding van de brand bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk (d.d. 18 maart en 14 juli 2011).
- 39 De quick scan leert ook dat veel bedrijven met serieuze fysieke veiligheidsrisico's geen lid zijn van een brancheorganisatie. De overheid zou in samenspraak met brancheorganisaties en bedrijven kunnen onderzoeken hoe risiconemende bedrijven te prikkelen wel lid te worden, gezien de proactieve verantwoordelijkheid die branche-

- organisaties proberen te nemen en de informatie- en coördinatie rol die brancheorganisaties in het domein van fysieke veiligheid kunnen vervullen.
- 40 Worden zij in deze publieke rol te veel belemmerd door het mededingingsrecht? En zo ja, hoe kan daar ruimte worden gevonden? Zie ook het nog te verschijnen WRR-rapport over het borgen van publiek belang in markten.
- 41 Communicatie met Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., de Duitse zusterorganisatie van het Verbond van Verzekeraars.
- 42 In Engeland zouden de overheid en verzekeraars bezig zijn (geweest) met het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de maatschappelijke rol van verzekeraars. Omdat we hier pas in een laat stadium van hoorden, hebben we dat niet kunnen checken.
- 43 Er zijn ook baten verbonden aan investeren in veiligheid, die de kosten teniet kunnen doen.
- 44 Zie par. 4.2. Zie ook Havinga (2010) voor ervaringen met de aansprakelijkheidsroute in het domein van voedselveiligheid.
- 45 Het aansprakelijk stellen van de schadeveroorzaker(s) heeft voor gedupeerden ook andere betekenissen of drijfveren, zoals genoegdoening en erkenning, excuses, verantwoording, waarheidsvinding en procedurele rechtvaardigheid (zie ook hoofdstuk 2). Zie ook Van Maanen (2003) en Huver e.a. (2007).
- 46 De aanbeveling luidde “mensen en bedrijven moeten zich beter beschermen tegen de financiële gevolgen van rampschade”. Volgens de Commissie is het daartoe noodzakelijk dat de verzekerbaarheid van bedreigingen die momenteel onverzekerbaar zijn wordt bevorderd en dat de on(der)verzekering van verzekerbare risico’s dient te worden beperkt, onder meer door krachtige stimulatie van *first party* verzekeringen.
- 47 Bij bedreigingen van de fysieke veiligheid gerelateerd aan natuurlijke oorzaken krijgt de rol van de overheid ten aanzien van schadevoorziening ook zijn beslag in de (directe of indirecte) verantwoordelijkheid voor het onderhoud van beschermingsinfrastructuren, zoals dijken. Onderhoud speelt ook een rol ten aanzien van infrastructuur, schadebeperking aan publieke ruimten, gebouwen en cultuurhistorische objecten.
- 48 Ook als er sprake is van schuld, maar de schade niet verhaald kan worden.
- 49 Zie ook het rapport over het behartigen van publieke belangen dat de WRR begin 2012 uitbrengt.
- 50 In Nederland is er alleen een verplichting tot het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering voor bestuurders van motorvoertuigen, kerncentrales, olietankers, medisch onderzoek op mensen (niet alleen voor bedrijven, maar ook voor universiteiten en andere wetenschappelijke onderzoeksinstellingen) en jachtbeoefenaars. Bedrijven verzekeren zich wel al om andere redenen voor aansprakelijkheid, bijvoorbeeld vanwege een verplichting in de vergunning of vanwege de eisen van banken als kredietverstrekker. Het is denkbaar dat een bedrijf vanuit de inschatting van de eigen risico’s tot een hogere gewenste dekking voor aansprakelijkheid komt, maar door de juridische verplichting een perverse prikkel heeft om een verzekerde som te beperken tot het minimaal verzekerd bedrag. Afgezien van België kennen ook andere

- Europese landen geen *algemene* verplichting tot een bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering (Bruggeman 2010: 267-269 e.v.; Akkermans en Brans 2002: 13). Er zijn wel verschillen tussen landen die de moeite van het nader onderzoeken waard zijn. Zo kent Duitsland in tegenstelling tot Nederland een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor de farmaceutische industrie.
- 51 In Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk bestaan dergelijke bestuurlijke boetes inmiddels wel.
- 52 Bedrijven zouden zich kunnen verenigen in een schadewaarborgfonds voor maatschappelijke schade, per branche of een overkoepelend schadewaarborgfonds voor fysieke veiligheid, om schadevoorziening te organiseren die ze afzonderlijk niet kunnen bieden. Een schadewaarborgfonds kan leden dwingen om de risico's te beheersen en onzekerheid te verkennen op straffe van uitsluiting. Een schadewaarborgfonds kan van zijn leden eisen dat ze voor minstens een bepaald bedrag een aansprakelijkheidsverzekering hebben afgesloten of eisen stellen aan solvabiliteit. Op die manier zou het denken over veiligheid en wat een redelijk niveau is van schadevoorziening, bij het bedrijfsleven zelf georganiseerd en geïnternaliseerd kunnen worden.
- 53 Dit wordt gemakkelijk voorgesteld als een of-of keuze, maar het zou ook én-én kunnen zijn, waarbij de eerste strategie gericht is op *free riders* en de tweede strategie op intrinsiek gemotiveerde en bereidwillige partijen.
- 54 <http://www.ivw.nl/organisatie/vernieuwingtoezicht/handhavingsconvenanten/>. De insteek van een handhavingsconvenant is dat bedrijven die aangetoond hebben eigen verantwoordelijkheid te nemen gevrijwaard worden van inspecties en dat zij zelf melden als er iets fout gaat, gecombineerd met enkele *reality checks* door de inspectie.
- 55 Een inspectievakantie houdt in dat van toezicht wordt afgezien, tenzij er sprake is van contra-indicaties. Dit wordt gepresenteerd als beloning van goed gedrag.
- 56 Vraagt een en ander misschien om het op een hoger niveau (provincies en/of Rijk) toedelen van het toezicht op risiconemende bedrijven, dat nu deels bij gemeenten en provincies ligt? VNO-NCW e.a. (2010) suggereren dit. Kwesties die betrekking hebben op toezicht worden in het WRR-project Toezicht behandeld.
- 57 Zoals vermeld pleitte de Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten (CTRC 2004) hiervoor.
- 58 Niet (alleen) om geld te sparen, maar omwille van de aantoonbaarheid van maatschappelijk draagvlak voor onverplichte nadeelcompensatie en de effecten die het zou kunnen hebben op de bewustwording bij burgers van hun eigen verantwoordelijkheid voor schade. In deze variant is onverplichte nadeelcompensatie geen automatisme, maar ook geen ondoorzichtige regeling.
- 59 Zie brief minister van Veiligheid en Justitie d.d. 16 september 2011 (TK 2010-2011, 26 956, nr. 112).

5 CONCLUSIES

5.1 MOEILIJKE VRAGEN

Hoe kan de overheid invulling geven aan haar verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid op grond van juridische verplichtingen en de behoefte aan collectieve arrangementen, en er tegelijkertijd voor zorgen dat burgers en bedrijven ook zelf hun verantwoordelijkheid (kunnen) nemen? Wat mag en kan van burgers en bedrijven worden verwacht en wat moet de overheid doen?

Er zijn geen simpele antwoorden op deze moeilijke vragen. Wij hebben desalniettemin een poging gedaan de aan ons gestelde vragen van een wetenschappelijk geïnformeerd antwoord te voorzien. Het betreft de volgende vragen:

- In hoeverre ziet u aanknopingspunten om bestaande mechanismen te doorbreken en blokkades weg te nemen, zowel wat betreft de risico-regelreflex, als wat betreft de reflex om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen?
- Welke mogelijkheden ziet u voor een generiek risicobeleid met een kleinere rol voor de overheid met betrekking tot het afwenden en compenseren van risico's?

5.2 KERNBEGRIPPEN: INCIDENTEN, SCHADE, RISICO'S EN ONZEKERHEID

In deze reflecties onderstrepen wij het belang van het onderscheid tussen risico's (voldoende bekende en onbetwiste gevaren), onzekerheid (gevaren die zich kenmerken door kennisproblemen en/of waardeconflicten), incidenten (de omgang met daadwerkelijke aantastingen van de fysieke veiligheid) en schade (de wijze waarop met de gevolgen van aantastingen wordt omgegaan). Risico's en onzekerheid beslaan overigens een continuüm: het onderscheid is gradueel en er kan juist controversie ontstaan over de vraag of het betreffende gevaar voldoende bekend en onbetwist is om uitgerekend te kunnen worden als functie van kans en effect.

Incidenten, schade, onzekerheid en risico's zijn verschillende dimensies van fysieke veiligheid. Elke dimensie brengt andere politiek-bestuurlijke uitdagingen met zich mee, terwijl de wijzen waarop er mee wordt omgegaan elkaar wel beïnvloeden. Daarom moeten ze zowel worden onderscheiden als in samenhang worden beschouwd. Het toedelen van verantwoordelijkheden om incidenten zo veel mogelijk te voorkomen, schade zo veel mogelijk te beperken en adequaat af te dekken, risico's zo goed mogelijk te beheersen en onzekerheid zo goed mogelijk te verkennen, vergt evenwichtskunst.

5.3 DE REFLEXEN VOORBIJ

In hoofdstuk 2 hebben we beargumenteerd dat in het discours over de risico-regelreflex feitelijk het politiek-bestuurlijk gedrag na het optreden van incidenten centraal staat. *Incident(regel)reflex* is dan ook een betere benaming.

Wij hebben geconcludeerd dat deze reflex een gevoelde realiteit is, maar dat er tegelijkertijd gebrek is aan solide bewijs. Het schort aan grondig empirisch onderzoek naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten. Er zijn indicaties, maar het bewijs is bovenal anekdotisch van karakter. Er zijn ook contra-indicaties. De vraag is dan aan welke voorbeelden welke waarde moet worden gehecht. Wat zijn de uitzonderingen en wat zijn de exemplarische voorbeelden? Monden incidenten stelselmatig uit in overreacties en overregulering, zoals verondersteld in het discours over de incidentreflex? Of is er in de daadwerkelijke omgang met incidenten - althans in het domein van de fysieke veiligheid - een ander patroon zichtbaar? Wordt de initiële commotie wellicht gedempt? Bij gebrek aan valide wetenschappelijk bewijs is de incidentreflex vooralsnog een te toetsen hypothese. Er zijn alternatieve hypothesen denkbaar die de co-existentie van gevoelde realiteit en gebrek aan solide bewijs kunnen verklaren (zie hoofdstuk 2).

De vraag is dus of er voldoende basis is om de veronderstelde regelreflex als uitgangspunt te nemen voor het denken over verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. Daarbij komt dat in het incidentreflex-denken de nadruk ligt op het bewijzen van slecht of ten minste falend bestuur. Wij stellen voor het perspectief te kantelen naar het stimuleren van goed bestuur.

Als het denken in de sleutel van de incidentregelreflex wordt geplaatst, gaat de aandacht eenzijdig uit naar het voorkomen van incidentgedreven beleid. Met deze kanteling van perspectief verleggen wij de aandacht van de *aanleiding* (incidenten) naar *goed bestuurlijk gedrag* bij incidenten, het *doel* van beleid (fysieke veiligheid) en de *manier* waarop de verantwoordelijkheden daarvoor verdeeld kunnen worden. Hiermee wordt ook het zwaartepunt verlegd van het achteraf reageren op daadwerkelijke aantastingen naar het vooraf nadenken over potentiële bedreigingen van de fysieke veiligheid. Het gevolg van deze kanteling is dat risico's en onzekerheid centraal komen te staan in het nadenken over (overheids)verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid.

Onze reflectie levert geen concrete aanwijzingen op voor het bevorderen van goed bestuurlijk gedrag bij incidenten, maar we suggereren wel een drietal sporen, die verder bewandeld kunnen worden om daartoe te komen: 1) sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de follow-up van incidenten, 2) het systematisch oogsten van bestuurlijke ervaring en 3) het overwinnen van 'handelingsverlegenheid' (de schroom om ten aanzien van veiligheid bescheidenheid

en realiteitszin expliciet te belijden) door het verdisconteren van feitelijke verwachtingen van burgers in het handelingsperspectief van bestuurders, politici en ambtenaren.

Uit het aan ons gerichte verzoek om reflectie spreekt zorg over (te) hoge kosten voor de overheid. Gedegen onderzoek naar de veiligheidsverwachtingen van burgers en de rol die ze daarin zien weggelegd voor de overheid ontbreekt echter. Voor 'de reflex om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen' ontbreekt het aan solide empirisch bewijs: wellicht anticipeert de overheid veeleer op veronderstelde verwachtingen van burgers. Om toch iets te kunnen zeggen over het veronderstelde automatisme waarmee de verantwoordelijkheid voor het compenseren van aantastingen van de fysieke veiligheid eenzijdig bij de overheid zou worden gelegd, hebben we in hoofdstuk 4 stilgestaan bij de rol van de overheid in het afwikkelen van schade.

De overheid komt nadrukkelijk in beeld als rekeningen voor onverhaalbare publieke schade en ongedekte schade van burgers en bedrijven betaald moeten worden. De overheid betaalt de 'eigen' schade en werpt burgers en/of bedrijven de reddingsboei toe die 'onverplichte nadeelcompensatie' heet. De financiële pijn zit niet zozeer in de mogelijkheid dat de overheid (zijdelings) aansprakelijk wordt gesteld vanwege vergunningverlening, handhaving of falend toezicht op de (primaire) schadeveroorzaker. Hiertegen zijn namelijk hoge juridische drempels opgeworpen. De pijn zit vooral in de ongedekte schade. Schade is ongedekt vanwege attributieproblemen, problemen met verhaalbaarheid (kale kippen), verzekerbaarheidsproblemen en onverzekerde schade, die de draagkracht van de benadeelden of hun gevoelens van rechtvaardigheid te boven gaat.

5.4 MOGELIJKHEDEN VOOR GENERIEK BELEID?

Het huidige kabinet is van mening dat de verantwoordelijkheidsverdeling die is gegroeid in het domein van de fysieke veiligheid aan herijking toe is. Zijn er mogelijkheden voor een generiek beleid in het domein van fysieke veiligheid met behulp waarvan de verantwoordelijkheidsverdeling verschoven kan worden? Hoe kan de overheid zorgen dat 1) zij zelf niet meer verantwoordelijkheid op zich neemt dan nodig en 2) andere partijen juist meer verantwoordelijkheid krijgen of nemen? Van een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling is volgens ons sprake als verantwoordelijkheden zodanig zijn verdeeld dat 1) alle partijen geprikkeld worden schade te voorkomen of te beperken en 2) er financiële middelen zijn om de schade af te dekken. We hebben zowel langs de lijn van uitgangspunten voor het omgaan met risico's en onzekerheid (hoofdstuk 3) als vanuit het perspectief van schadevoorziening (hoofdstuk 4) nagedacht over mogelijkheden voor generiek beleid ten behoeve van het herijken van de verantwoordelijkheidsverdeling, c.q. een kleinere rol voor de overheid.

5.4.1 AANDACHTSPUNTEN VOOR HET OMGAAN MET RISICO'S EN ONZEKERHEID

We zijn tot een vijftal aandachtspunten gekomen voor het omgaan met potentiële bedreigingen, over het gehele spectrum van risico's en onzekerheid: 1) vervlecht goede en kwade kansen; 2) verdisconteer sociaalpsychologische kenmerken van gevaar; 3) benut risicovergelijking als hulpmiddel in de politieke afweging; 4) accepteer (verantwoordelijkheid voor) onzekerheid en 5) organiseer de omgang met onzekerheid. In hoofdstuk 3 hebben we de Nationale Risicobeoordeling (NRB) en de herijking van het omgevingsrecht (de operatie *Eenvoudig Beter*) gebruikt om te verkennen hoe de vijf aandachtspunten benut zouden kunnen worden in de beleidspraktijk. Er liggen kansen om de NRB te versterken en te verbeteren (aandacht voor goede kansen, multidimensionale risicovergelijking, Onzekerheidsagenda), zodat de politiek beter zijn weg kan vinden in wat als een stortvloed van mogelijke bedreigingen van de fysieke veiligheid wordt ervaren. De gedachteoefening ten aanzien van *Eenvoudig Beter* bracht de exportwaarde van fysieke veiligheid, de waarde van risicoregulering als vorm van kennisoverdracht (en dus lastenvermindering voor het bedrijfsleven) in beeld, als ook de mogelijke rol van zorgplichten, open normen en onderzoeksplichten bij de verantwoordelijkheid van risiconemende partijen voor het verkennen van onzekerheid.

Wij zijn van mening dat het meenemen van deze generieke aandachtspunten in specifieke beleidsontwikkeling eraan kan bijdragen dat de overheid scherper zicht ontwikkelt op de zaken waarvoor en de niveaus waarop ze zelf verantwoordelijkheid moet nemen of juist bij andere partijen kan leggen. Hierdoor zal de overheid minder snel geconfronteerd worden met verweesde verantwoordelijkheden die tussen wal en schip raken, waarvoor de overheid verrast wordt door onvoorziene aanspraken en ongedekte schade. Idealiter bieden risicobeleid en een verstandige omgang met onzekerheid de overheid ook een basis om zelfverzekerd met incidenten en schade om te gaan: het denken in termen van risico en onzekerheid impliceert immers de erkenning dat bij tijd en wijle de fysieke veiligheid daadwerkelijk aangetast wordt.

5.4.2 SCHADEVOORZIENING ALS PERSPECTIEF VOOR VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING

In het denken over verantwoordelijkheden is schadevoorziening ten onrechte een onderbelicht thema. Langs deze weg zijn echter aanknopingspunten te vinden voor het herijken van de verantwoordelijkheidsverdeling. Terugdenkend vanuit mogelijke toekomstige schade kan men op het spoor komen bij wie welke verantwoordelijkheid belegd kan en moet worden.

Het is een politieke vraag of men de rekening die de overheid nu betaalt voor ongedekte schade te hoog vindt. Maar in elk geval kan de vraag worden opgeworpen of de huidige praktijk van schadevoorziening partijen voldoende prikkelt om verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid daadwerkelijk te nemen. Wie het veelkoppige monster van de ongedekte schade analyseert (hoofdstuk 4), komt partijen op het spoor aan wie de overheid (meer) verantwoordelijkheid zou kunnen toedelen of met wie zij verantwoordelijkheid zou kunnen delen. Verhaalbaarheid, (on)verzekerbaarheid en onderverzekering bieden aangrijpingspunten voor een herijking van verantwoordelijkheden met een kleiner beslag op publieke middelen als resultaat.

Schadevoorziening dient een tweeledig doel. Niet alleen het dekken van de schade, maar ook het geven van prikkels om incidenten te voorkomen, schade te beperken, risico's te beheersen en onzekerheid te verkennen. Hiermee wordt de kans op aantastingen van de fysieke veiligheid met schade tot gevolg verkleind. Ook langs deze weg kan het probleem van de ongedekte schade worden aangepakt, waarbij zowel veiligheidswinst als een kleinere financiële rol voor de overheid gerealiseerd zouden kunnen worden.

Een generiek systeem van schadevoorziening voor het gehele domein van fysieke veiligheid achten wij niet mogelijk. Hiervoor zijn de verschillen tussen de sectoren en beleidsterreinen te groot. De antwoorden zullen dus verschillen van segment tot segment, maar de vragen die gesteld moeten worden zijn wel generiek:

- Hoe kan verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven worden belegd?
- Wat kan van burgers worden verwacht?
- Wat is de rol van de overheid?

De overheid is in de positie om systeemverantwoordelijkheid voor schadevoorziening te dragen doordat zij als enige verantwoordelijkheden kan nemen, delen of toewijzen. Hierbij speelt ook de overheidsverantwoordelijkheid via vergunningverlening, handhaving en toezicht een centrale rol, juist omdat de route via het aansprakelijkheidsrecht te vaak weinig soelaas biedt bij eventuele schade.

De huidige verantwoordelijkheidsverdeling maakt het onontkoombaar om de primaire verantwoordelijkheid steviger bij risiconemende bedrijven te beleggen, in het bijzonder vanwege het probleem van onverhaalbare schade en met het oog op draagvlak voor verantwoordelijkheid van potentieel benadeelden in schadevoorziening. Juist om bedrijven die hun primaire verantwoordelijkheid wel nemen te steunen, is het belangrijk dat *free riders* worden aangepakt. Die harde hand kan best samengaan met een op vertrouwen gebaseerd regime voor

intrinsiek gemotiveerde en bereidwillige bedrijven. Verzekeraars, kredietverstrekkers, branche- en sectororganisaties en intrinsiek gemotiveerde bedrijven kunnen veel actiever betrokken worden bij het organiseren van schadevoorziening en het afwegen van goede en kwade kansen. Ook burgers kunnen, ondanks dat ze meestal weinig reële vermijdingsmogelijkheden hebben, een bijdrage leveren aan schadevoorziening: de beperkingen van de aansprakelijkheidsroute en de grenzen aan onverplichte nadeelcompensatie vragen om het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor de eigen schade.

De systeemverantwoordelijkheid van de overheid noopt - ook vanwege allerlei 'waterbedeffecten' - tot evenwichtskunst. Wij hebben een aantal opties geschetst die mogelijk kunnen bijdragen aan het realiseren van een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling, uiteenlopend van een zorgplicht voor verzekeraars, het stimuleren van directe (*first party*) verzekeringen bij burgers en bedrijven, publiek-private constructies voor schadevoorziening, het oefenen van handelingsperspectieven, verplichtingen tot schadevoorziening voor risiconemende partijen, het internaliseren van eigen verantwoordelijkheid, het instellen van een schadewaarborgfonds voor fysieke veiligheid, het vergroten van de verzekeraarbaarheid van omgevingsrisico's tot het ontwikkelen van een generiek standpunt over onverplichte nadeelcompensatie. Wij beogen daarmee de politiek-bestuurlijke blik te richten op het organiseren van schadevoorziening als een belangrijke ingang om de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling te herijken.

5.5 TOP 3 ONDERZOEK

Wij hebben niet al het onderzoek zelf ter hand kunnen nemen dat noodzakelijk is om verder te komen met de klassieke vraag over verantwoordelijkheidsverdeling in het domein van fysieke veiligheid. Daarom sluiten we af met een top 3 van (interdisciplinair) sociaalwetenschappelijk onderzoek, waarvan de resultaten behulpzaam zullen zijn om volgende slagen te maken:

- Uit hoofdstuk 2: systematisch onderzoek naar de vraag of en hoe van incidenten geleerd is, en of, en zo ja hoe, die incidenten zijn uitgemond in wetten, regelgeving of andere beleidsinterventies - of waarom juist niet - en wat de effecten daarvan zijn. Dat zou aanknopingspunten bieden om verder na te denken over mechanismen die relevant zijn voor de politiek-bestuurlijke omgang met incidenten.
- Uit hoofdstuk 3: onderzoek naar onzekerheidsarrangementen. Welke settings zijn productief voor reflectie, onderzoek en dialoog over kennisproblemen en waardeconflicten? Wat zijn succes- en faalfactoren? Wat zijn randvoorwaarden? Wat kunnen we leren over de rol van de verschillende partijen: burgers, bedrijven, brancheorganisaties, verzekeraars, kredietverstrekkers, experts, politici, ambtenaren? Dat zou nuttige aanknopingspunten

- ten bieden voor het (beter) organiseren van de omgang met onzekerheid.
- Uit hoofdstuk 4: landenvergelijkend onderzoek naar schadevoorziening (aansprakelijkheids- en verzekeringsregimes).¹ Welke regimes leiden er daadwerkelijk toe dat de verantwoordelijkheden effectief gelegd worden bij burgers en bedrijven, waardoor de schadevoorziening verbeterd wordt en er tegelijkertijd veiligheidswinst wordt geboekt? Dat zou aanvullende aanknopingspunten en concrete opties voor het organiseren van schadevoorziening moeten bieden.

5.6 TOT SLOT

De overheid zal geconfronteerd blijven met moeilijke en vaak moeizame afwegingen tussen goede en kwade kansen, tussen korte en lange termijn, tussen eigen verantwoordelijkheid en rechtvaardigheid, tussen veiligheid als publiek belang en individuele vrijheid van handelen. De zorg voor fysieke veiligheid is niet alleen een kerntaak, maar de overheid heeft ook zelf direct (als potentieel benadeelde) en indirect (als vangnet en reddingsboei) belang bij een hoog niveau van fysieke veiligheid. Het nemen van systeemverantwoordelijkheid en het in samenhang beleggen van verantwoordelijkheden bij bedrijfsleven, burgers en overheid voor het voorkomen, beperken en dekken van de schade (en daarmee voor het zo veel mogelijk voorkomen van incidenten, het zo goed mogelijk beheersen van risico's en het zo adequaat mogelijk verkennen van onzekerheid) is een veeleisende act. Wij hopen dat onze reflecties bijdragen aan het beoefenen van die evenwichtskunst.

NOTEN

- 1 Faure en Hartlief (2006a, b) bieden daartoe een eerste verkenning, die helaas gedateerd is. Ook herverzekeraar Swiss Re (2011) heeft recentelijk publiek-private samenwerking in verzekeringsarrangementen in verschillende landen (o.a. VS, Mexico, China en Malawi) onderzocht. Er is ook wel rechtsvergelijkend onderzoek waarin een zeer beperkt aantal landen voor een beperkt onderdeel van het aansprakelijkheidsrecht of verzekeringsregime is onderzocht. Maar een systematisch vergelijkend onderzoek waarin schadevoorziening in voor Nederland relevante landen (andere EU-lidstaten en handelspartners) met elkaar en met de Nederlandse praktijk worden vergeleken is niet voor handen, ondanks relevante en interessante verschillen tussen landen.

LITERATUUR

- Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (2011) *Kantttekeningen bij de brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*, Den Haag.
- AEF (Andersson, Elffers, Felix) (2006) *Quick scan (on)verzekerbare schade*, Utrecht.
- AVV (Adviesdienst Verkeer en Vervoer)/RIZA (Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling) (2004) *Veiligheid in Transparante Afweging*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Akkermans A.J. en E. Brans (red.) (2002) *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, Nijmegen: AA Libris.
- Ale, B. (2003) *Risico's en veiligheid. Een historische schets*, Delft: Faculteit Techniek Bestuur en Maatschappij.
- Ammerlaan, K. (2009) *Na de ramp. De rol van de overheid bij de (schade-)afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Ammerlaan, V.C. en W.H. van Boom (2003) 'De Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade en de rol van de overheid bij het vergoeden van terreurschade', *Nederlands Juristen Blad* 45/46: 2330-2339.
- Asselt, M.B.A. van (2000) *Perspectives on Uncertainty and Risk. The PRIMA Approach to Decision Support*, Dordrecht: Kluwer.
- Asselt, M.B.A. van en O. Renn (2011) 'Risk Governance', *Journal of Risk Research* 14, 4: 431-451.
- Asselt, M.B.A. van, A. Faas, F. van der Molen en S.A. Veerman (red.) (2010) *Uit zicht. Toekomstverkennen met beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Asselt, M.B.A. van en E. Vos (2008) 'Wrestling with Uncertainty: EU Regulation of GMOs and the Uncertainty Paradox', *Journal of Risk Research* 11, 1 en 2: 281-300.
- Asveld, L. en S. Roeser (2009) *The Ethics of Technological Risk*, London: Earthscan.
- Aven, T. en O. Renn (2010) *Risk Management and Governance: Concepts, Guidelines and Applications*, Berlin: Springer.
- Barkhuysen, T. en M.L. van Emmerik (2003) 'Europese grenzen aan het gedogen van gevaarlijke situaties en aan beperkingen van overheidsaansprakelijkheid bij ongelukken en rampen', *Overheid en Aansprakelijkheid*, blz. 109-121.
- Barkhuysen, T. en M.L. van Emmerik (2004) 'Overheidsaansprakelijkheid voor de Enschedese Vuurwerkcramp', *NCJM-Bulletin* 29, 5: 719-720.
- Bauman, Z. (2006) *Liquid Fear*, Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1986) *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, U. (2009) *World at Risk*, Cambridge: Polity Press.
- Beunders, H. (2002) *Publieke tranen. De drijfveren van de emotiecultuur*, Amsterdam: Contact.

- Boin, A., A. McConnell en P. 't Hart (eds.) (2008) *Governing after Crisis. The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A., P. 't Hart en A. McConnell (2009) 'Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests', *Journal of European Public Policy* 16, 1: 81-106.
- Boin, A.P. 't Hart, E. Stern and B. Sundelius (2005) *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boom, A. ten, K.F. Kuijpers, m.m.v. M.H. Moene (2008) *Behoeften van slachtoffers van delicten. Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelfgeuit*, Den Haag: BJU.
- Boutellier, H. (2011) *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag: Boom Lemma.
- Boutellier, H. (2005) *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bruggeman, V. (2010) *Compensating Catastrophe Victims. A Comparative Law and Economics Approach*, Deventer: Kluwer Law International.
- Bruijn, H. de (2011) *Framing. Over de macht van taal in de politiek*, Amsterdam: Atlas.
- Burgess, A. (2004) *Cellular Phones, Public Fears, and a Culture of Precaution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Commissie Evaluatie antiterrorismebeleid (2009) *Naar een integrale evaluatie van anti-terrorisemaatregelen*, Den Haag.
- Commissie Tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten (2004) *Solidariteit met beleid. Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten*, Den Haag.
- Commissie Geïntegreerd buitenlands beleid (2005) *Samenhangend internationaal beleid*, Den Haag: Programma Andere Overheid.
- Crisis Onderzoek Team (1998) *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Department for Work and Pensions (2011a) *The Löfstedt Review. An Independent Review of Health and Safety Legislation - Call for Evidence*, London.
- Department for Work and Pensions (2011b) *The Löfstedt review. An Independent Review of Health and Safety Legislation - Terms of Reference*, London.
- Dijk, H.F.G., E. van Rongen, G. van Eggermont, E. Lebet, W.E. Bijker en D.R.M. Timmermans (2011) 'The Role of Scientific Advisory Bodies in Precaution-based Risk Governance Illustrated with the Issue of Uncertain Health Effects of Electromagnetic Fields', *Journal of Risk Research* 14, 4: 451-466.
- Dijstelbloem, H., P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) (2010) *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Douglas, M. en A. Wildavsky (1982) *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, Berkeley: University of California Press.

- Drake, F. (2006) 'Mobile Phone Masts: Protesting the Scientific Evidence', *Public Understanding of Science* 15, 4: 387-410.
- Drenth von Februar, M. (2005) 'De voors en tegens van het lot', blz. 19-27 in H. Boutellier e.a. *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Duin, M. van (2001) 'From Accident to Disaster: The Response to the Hercules Crash', blz. 143-154 in U. Rosenthal, A. Boin and L.K. Comfort (eds.) *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Springfield: Charles C. Thomas.
- Dutch Expert Group Aviation Safety (DEGAS) (2010) *Regels als gestolde ervaring. De noodzaak van een nieuw paradigma*.
- Eeten, M. van (2011) 'De diva en het noodlot. Kan de kiezer worden behaagd met fatalisme?', blz. 73-89 in J.H. van Tol, I. Helsloot en F.J.H. Mertens (red.) *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom/Lemma.
- Faure, M en T. Hartlief (2002) *Nieuwe risico's en vragen van verzekering en aansprakelijkheid*, Deventer: Kluwer.
- Faure, M. en T. Hartlief (red.) (2006a) *Financiële voorzieningen na rampen in het buitenland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Faure, M. en T. Hartlief (red.) (2006b) *Financial Compensation for Victims of Catastrophes: A Comparative Legal Approach*, Wien: Springer.
- Forester, J. (2009) *Dealing with Differences. Dramas of Mediating Public Disputes*, Oxford: Oxford University Press.
- Furedi, F. (2006) *Cultuur van angst*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Galjaard, J. (2011) 'Ramp Twente-stadion toont: te veel mensen op de bouwplaats', NRC 26 augustus.
- Gezondheidsraad (2003) *Bestrijding van legionella*, Den Haag.
- Gezondheidsraad (2006) *Betekenis van nanotechnologieën voor de gezondheid*, Den Haag.
- Gezondheidsraad (2008) *Voorzorg met rede*, Den Haag.
- Giddens, A. (1994) 'Living in a Post-Traditional Society', blz. 56-110 in U. Beck, A. Giddens and S. Lash *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge: Polity Press.
- Giesen, I. en W.H. van Boom (2001) 'Civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid voor het niet voorkomen van gezondheidsschade', *Nederlands Juristen Blad* 34: 1675-1685.
- Groenhuijsen, M.S. (2001). Schadefondsen in Nederland en in het buitenland: supranationale normen, rechtsvergelijkende en empirische beschouwingen. *Delikt en Delinkwent*, 31(11), 930-947.
- Gundelach, J en F.C.M.A. Michiels (2003) *Ongegronde vrees. Een onderzoek naar de rechtspraak inzake handhavingsbesluiten*, Deventer: Kluwer.
- Hadfield, G.K. (2008) 'Framing the Choice between Cash and the Courthouse: Experiences with the 9/11 Victim Compensation Fund', *Law and Society* 42, 3: 645-682.

- Hajer, M.A. (2009) *Authoritative Governance. Policy-making in the Age of Mediatization*, Oxford: Oxford University Press.
- Hart, P. 't en U. Rosenthal (red.) (1990) *Kritieke momenten. Studies over beslissen in moeilijke omstandigheden*, Arnhem: Gouda Quint.
- Hartlief, T. (2002) 'Schadefondsen en de rol van de overheid', blz. 61-103 in J.M. Barendrecht, T. Hartlief, C.C. van Dam e.a. (red.) *Kring van aansprakelijken bij massaschade*, Den Haag: Koninklijke Vermande.
- Hartlief, T. (2009) *Anno 2010. Beschouwingen over aansprakelijkheid en verzekering*, Amsterdam: deLex.
- Havinga, T. (2010) 'Draagt aansprakelijkheidsrecht bij aan de voedselveiligheid? Over de preventieve werking van schadeclaims en aansprakelijkheidsverzekering', *Recht der Werkelijkheid* 31, 1: 6-27.
- Heazle, M. (2010) *Uncertainty in Policy Making. Values and Evidence in Complex Decisions*, London: Earthscan.
- Helm J.J., van der (2003) 'Tegemoetkomingsregelingen na de Vuurwerkramp', *Tijdschrift voor Personenschade* 2: 40-45.
- Helsloot, I., R. Pieterman en J.C. Hanekamp (2010) *Risico's en redelijkheid. Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot, I., R. Pieterman en J. Hanekamp (2011) 'Risico's en redelijkheid. Naar een nieuw beoordelingskader voor risico's in Nederland', blz. 69-84 in E.R. Muller en M.M.S. Mekel (red.) *Burgers, bestuur en veiligheid. Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Hert, P. de (2011) 'Systeemverantwoordelijkheid voor de informatiemaatschappij als positieve mensenrechtenverplichting', blz. 33-97 in D. Broeders, C. Cuijpers en C. Prins (red.) *De staat van informatie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Huver, R.M.E., K.A.P.C. van Wees, A.J. Akkermans, N.A. Elbers (2007) *Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht - Deel 1: terreinverkenning*, Den Haag: WODC.
- Jasanoff, S. (ed.) (2006) *States of Knowledge. The co-production of science and social order*, London: Routledge.
- Jong, P.O. en S.E. Zijlstra (2009) *Wikken, wegen en (toch) wetgeven. Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*, Den Haag: WODC.
- Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) (2011) *Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen*, Amsterdam.
- Kruize, H. (2007) *On Environmental Equity. Exploring the Distribution of Environmental Quality among Socio-economic Categories in the Netherlands*, University Utrecht.
- Maanen G.E. van (red.) (2003) *De rol van het aansprakelijkheidsrecht bij de verwerking van persoonlijk leed*, Den Haag: BJU.

- Maanen, G.E. van (2007) 'Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht. Weging van argumenten en juridische technieken naar aanleiding van de Enschedese Vuurwerkkramp', *RM Themis* 14: 127-140.
- Meijer, A. (2004) *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Meijer, A.J. (2005) 'Risk maps on the Internet: Transparency and the management of risks', *Information Polity* 10: 105-113.
- Ministerie van VROM (2004) *Nuchter omgaan met risico's. Beslissen met gevoel voor onzekerheden*, Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2010) *Nationale Risicobeoordeling. Bevindingenrapportage 2010*, Den Haag.
- Mot, J. de (2001) 'Overheidsaansprakelijkheid voor toezicht: een rechtseconomische analyse', *Nederlands Juristen Blad* 76, 34: 1670-1674.
- Mourik, R. (2004) *Did Water Kill the Cows? The Distribution and Democratisation of Risk, Responsibility and Liability in a Dutch Agricultural Controversy on Water Pollution and Cattle Sickness*, Maastricht: Pallas.
- Mul, J. de (2006) *De domesticatie van het noodlot. De wedergeboorte van de tragedie uit de geest van de technologie*, Kampen: Klement.
- Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsoot en E. van Dijkman (red.) (2009) *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer.
- Muller, E.R. en C.J.J.M. Stolker (red.) (2001) *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Leiden: BJU.
- Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra (2008) *Jaarverslag 2008*, Arnhem.
- Niemeijer, B. en P. van Wijck (2007) 'Met recht risico's reduceren', *Beleid en Maatschappij* 34, 3: 168-180.
- Nilsson, A. (2011) *Enforcing Environmental Responsibilities. A Comparative Study of Environmental Administrative Law*, Uppsala University.
- OECD (2009) *Innovation in Country Risk Management*, Paris: OECD Studies in Risk Management.
- Ouden, W. den en M.K.G. Tjepkema (2006) 'Voor hetzelfde geld. Over de kwalificatie van publiekrechtelijke financiële verstrekkingen en hun wettelijk kader', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 4: 101-117.
- Peeters, M.G.P. (2007) *Compensatie en erkenning voor werknemers met asbestziekten tussen 1978 en 2005. Een rechtssociologisch onderzoek*, Tilburg: Wolf Legal.
- Pidgeon, N., R.E. Kasperson en P. Slovic (red.) (2003) *The Social Amplification of Risk*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pieterman, R. (2008) *De voorzorgcultuur. Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Programma Bruikbare rechtsorde (2006a) *In regels gevangen? Een verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Programma Bruikbare rechtsorde (2006b) *Verslag van de maatschappelijke regeldrukconferentie*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

- Programma Risico's en verantwoordelijkheden (2011) *Plan van aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Raad voor het openbaar bestuur (2010) *Vertrouwen op democratie*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2011) *Veiligheid en vertrouwen. Kern van een democratische rechtsstaat*, Den Haag.
- Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI)(2011) *Tijd voor waterveiligheid. Strategie voor overstromingsrisicobeheersing*, Den Haag.
- Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) (2004) *Nieuwe risico's in 't vizier*, Den Haag.
- Ravels, B. van (2006) 'Is de overheid aansprakelijk als er sprake is van falend toezicht?', *Externe veiligheid 4*: 4-9.
- Relis, T. (2007) 'It's not about the Money!': A Theory on Misconceptions of Plaintiffs' Litigation Aims', *University of Pittsburgh Law Review* 68, 2: 341-385.
- Renn, O. (2008) *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*, London: Earthscan.
- Renn, O. en B. Rohrman (red.) (2000) *Cross-Cultural Risk Perception. A Survey of Empirical Studies*, Dordrecht: Kluwer.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2003) *Nuchter omgaan met risico's*, Bilthoven.
- Risk and Regulation Advisory Council (2009) *Response with Responsibility. Policy-making for Public Risk in the 21st Century*, London.
- Rosenthal, U., A. Boin en L.K. Comfort (red.) (2001) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*, Springfield: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, U., E.R. Muller en G.J.N. Bruinsma (1998) *Politiezorg in Nederland; perspectieven voor de korte, middellange en lange termijn*, Leiden/Twente: Rijksuniversiteit Leiden/Internationaal Politie Instituut Twente.
- Rossum, A.A. van (2005) 'Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidstoezicht', in: *NJV Preadvies*, Deventer: Kluwer.
- Schön, D.A. (1971) *Beyond the Stable State. Public and Private Learning in a Changing Society*, London: Temple Smith.
- Schwarz, M. en M. Thompson (1990) *Redefining Politics, Technology and Social Choice*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Six, F. (2011) *Trust in regulatory relations: how new insights from trust research improve regulation theory*, Paper presented at IRSPM-conference, Dublin.
- Slovic, P. (2000) *The Perception of Risk*, London: Earthscan.
- Slovic, P. (2010) *The Feeling of Risk. New Perspectives on Risk Perception*, London: Earthscan.
- Snook, S.A. (2000) *Friendly Fire. The Accidental Shootdown of U.S. Black Hawks over Northern Iraq*, Princeton: Princeton University Press.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)(2010) *De publieke opinie over kernenergie*, Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2011) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, nr. 3, Den Haag.

- Soneryd, L. (2007) 'Deliberations on the Unknown, the Unsensed, and the Unsayable? Public Protests and the Development of Third-Generation Mobile Phones in Sweden', *Science, Technology en Human Values* 32, 3: 287-314.
- Spier, J. (2002) *Rampscenarió's. De prijs van de onzekerheid na de aanslagen van 11 september 2001*, Deventer: Kluwer.
- Spier, J. (2011) 'Uncertainties and the State of the Art: a Legal Nightmare', *Journal of Risk Research* 14, 4: 501-511.
- Stallen, P.J.M. (2002) 'Risiko is bias: en het kan ook niet anders', *Bedrijfskunde: tijdschrift voor modern management* 74, 3: 14-20.
- Stilgoe, J. (2007) 'The Co-production of Public Uncertainty. UK Scientific Advice on Mobile Phone Health Risks', *Public Understanding of Science* 16, 1: 45-61.
- Sunstein, C.R. (2005) *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Swaaningen, R. van (2001) 'Criminaliteitsbeleid en risicobeheersing', blz. 277-292 in E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen (red.) *Tegen de regels iv. Een inleiding in de criminologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Swiss Re (2011) *State Involvement in Insurance Markets*, Sigma Study 3.
- Thompson, M., R.J. Ellis en A. Wildavsky (1990) *Cultural Theory*, Boulder: Westview Press.
- Tiggeloven, H. (2005) 'Met de poten in het bluswater en tranen – Het NOS journaal en de branden in Amsterdam (1977) en Volendam (2001)', *Tijdschrift voor Media Geschiedenis* 8, 2: 95-110.
- Tol, J.H. van, I. Helsloot en F.J.H. Mertens (red.) (2011) *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom/Lemma.
- Trappenburg, M. (2011) 'Waarom het allemaal niet lukt', blz. 37-53 in J.H. van Tol, I. Helsloot en F.J.H. Mertens (red.) *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom/Lemma.
- Twist, M.J.W. van, P.M. Karré en S. Cels (2010) *Beleidsdruk. Een beschouwing*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Tyler, T.R. (2010) *Why People Cooperate. The Role of Social Motivations*, Princeton: Princeton University Press.
- Tzankova, I. (2007) *Toegang tot het recht bij massaschade*, Deventer: Kluwer.
- Vasterman, P. (2004) *Mediahype*, Amsterdam: Aksant.
- Versluis, E. van Asselt, M.B.A., Fox, T. and Hommels, A. (2010) "The EU Seveso regime in practice: From uncertainty blindness to uncertainty tolerance", *Journal of Hazardous Materials* 184: 627-631.
- Versteeg, W. en M. Hajer (2010) 'Van ondergraving naar ondervraging. Over de vormgeving van gezag in een gemediatiseerde wereld', blz. 333-361 in H. Dijkstra, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- VNO-NCW, VHCP, VNCI, VNPI EN VOTOB (2011) *Veiligheid Voorop. 10 Actiepunten voor veiligheid*, Den Haag.

- Vries, G. de, I. Verhoeven en M. Boeckhout (2011) 'Taming Uncertainty: the WRR Approach to Risk and Governance', *Journal of Risk Research* 14, 4: 485-501.
- Weick, K.E. en K.M. Sutcliffe (2007) *Managing the Unexpected. Resilient Performance in an Age of Uncertainty*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011) *De ontregelde samenleving*, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1994) *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006) *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2008) *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2010) *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlands beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2011) *iOverheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wildavsky, A. (1988) *Searching for Safety*, New Brunswick: Transaction.

BIJLAGE - GERAADPLEEGDE PERSONEN

Ben Ale, hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding, Technische Universiteit Delft

Tom Barkhuysen, advocaat bij Stibbe en hoogleraar staats- en bestuursrecht,
Universiteit Leiden

Mark Bovens, hoogleraar bestuurskunde, Universiteit Utrecht

Leendert van Bree, senior onderzoeker Planbureau voor de Leefomgeving

Kees Breed, secretaris Raad voor het openbaar bestuur

Hans de Bruijn, hoogleraar bestuurskunde, Technische Universiteit Delft

Kees Bruin, sectormanager Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Algemene
Rekenkamer

Bert Brunekreef, directeur Institute for Risk Assessment Sciences, Universiteit
Utrecht

Ruth Clabbers, directeur Nationale Veiligheid, ministerie van Veiligheid en Justitie

Jacqueline Cramer, oud-minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieu en hoogleraar Duurzaam innoveren aan de Universiteit Utrecht

Geert Dales, lid Raad voor het openbaar bestuur

Paul Dekker, hoogleraar Civil society aan de Universiteit van Tilburg en onderzoeker
bij het Sociaal en Cultureel Planbureau

Harrie van Dijk, secretariaat Gezondheidsraad

Anja Dijkman, research scientist safe en healthy business, TNO Kwaliteit van Leven

Marcel van Eck, programmamanager fysieke veiligheid, ministerie van Veiligheid en
Justitie

Michael Faure, hoogleraar vergelijkend en internationaal milieurecht, Universiteit
Maastricht

Tessa Fox, onderzoeker Universiteit Maastricht

Erik Frinking, programmadirecteur Nationale Veiligheid en Inlichtingen, The Hague
Centre for Strategic Studies

Arjan van Gils, gemeentesecretaris Rotterdam

Ben Geurts, directie Kennis en Verkenningen, ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Heleen Groot, directoraat-generaal Mobiliteit, ministerie van Infrastructuur en Milieu

Jan Gutteling, universitair hoofddocent Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid,
Universiteit Twente

Bernard ter Haar, directeur-generaal Milieu, ministerie van Infrastructuur en Milieu

Michiel van Haersma Buma, lid Raad voor het openbaar bestuur en voorzitter Raad
voor de financiële verhoudingen

Maarten Hajer, directeur Planbureau voor de Leefomgeving

Dick Hamhuis, secretariaat Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur

Paul 't Hart, hoogleraar bestuurskunde, Universiteit Utrecht en decaan Nederlandse
School voor Openbaar Bestuur

Ton Hartlief, hoogleraar privaatrecht, Universiteit Maastricht

- Ira Helsloot**, hoogleraar Besturen van veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen
- Marijke Hermans**, onderzoeker Universiteit van Maastricht
- Fred Hoek**, stafbureau Beveiliging, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Guusje ter Horst**, oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Albert Hollander**, senior Research Scientist/project manager Safe and Healthy Business, TNO Kwaliteit van Leven
- Guus de Hollander**, onderzoeker Planbureau voor de Leefomgeving
- Tjibbe Joustra**, voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Dick Jung**, directie Risicobeleid, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Albert van der Kerk**, raadsadviseur Veiligheid en Justitie, Ministerie van Algemene Zaken
- Joris Knops**, coördinerend senior beleidsmedewerker Ministerie van Veiligheid en Justitie (Strategie Nationale Veiligheid)
- Theo Kremer**, directeur Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars
- Corline Koolhaas**, manager Benchmarken Benchlearning Rijk
- Jan Harmen Kwantes**, TNO Kwaliteit van Leven/Nationaal Preventie Platform
- Erik Lebret**, Chief Scientific Officer Division Environment and Safety RIVM en hoogleraar Environmental Health Impact Assessment
- Joan Leemhuis-Stout** (op persoonlijke titel)
- Ragnar Löfstedt**, hoogleraar risk management, directeur Centre for Risk Management, King's College London
- Rob Maas**, hoofd Environmental Assessment Bureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- Albert Meijer**, universitair hoofddocent, Universiteit Utrecht
- Michael Mekel**, adviseur Raad voor het openbaar bestuur
- Suzanne van Melis**, directie Wetgeving, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Carla Moonen**, raadsadviseur, ministerie van Algemene Zaken
- Floris Mulder**, secretaris Programma Risico's en verantwoordelijkheden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Marc Mödersheim**, hoofd afdeling Veiligheid, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- Annika Nilsson**, onderzoeker Universiteit Uppsala, Zweden
- Andries Oldenkamp**, strategisch adviseur (nieuwe) Voedsel en Waren Autoriteit
- Lidewij Ongering**, directoraat-generaal Mobiliteit, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Alida Oppers**, directeur Voedsel, Dier en Consument, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- Ivo Opstelten**, minister van Veiligheid en Justitie
- Margriet Overkleeft-Verburg**, hoogleraar staats- en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Raad voor het openbaar bestuur
- Marjan Peeters**, hoogleraar Milieubeleid en recht, Universiteit Maastricht
- Shaktie Rambaran Mishre**, consultant KPMG en lid van de Raad voor het openbaar bestuur

- Dieneke de Ruiter**, adviseur Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- Ad van Ruth**, voormalig directeur Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur
- Marie-Jeanne Schiffelers**, organisatieadviseur en onderzoeker, Universitaire School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht
- Wim Schreuders**, inspecteur-generaal (nieuwe) Voedsel en Waren Autoriteit
- Melanie Schultz van Haegen**, minister van Infrastructuur en Milieu
- Albert Smelt**, wetenschappelijk medewerker Hoge Raad
- Ferdinand Soeteman**, hoofd schadeverzekeringen Verbond van Verzekeraars
- Jaap Spier**, advocaat-generaal bij de Hoge Raad
- Jan Staman**, directeur Rathenau Instituut
- Edward Stigter**, programmadirecteur Eenvoudig Beter, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Jenny Thunnissen**, inspecteur-generaal Inspectie Verkeer en Waterstaat
- Johan Tintel**, directie Risicobeleid, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Michiel Tjepkema**, universitair docent Staats- en bestuursrecht, Universiteit Leiden
- Jan van Tol**, programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Margo Trappenburg**, hoogleraar Universiteit van Amsterdam en hoofddocent departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht
- Esther Versluis**, universitair hoofddocent European Regulatory Governance, Universiteit Maastricht
- Ellen Vos**, hoogleraar Europees recht, Universiteit Maastricht
- Jacques Wallage**, voorzitter Raad voor het openbaar bestuur
- Olav Welling**, directeur Organisatie- en personeelsbeleid Rijk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Richard Weurding**, algemeen directeur Verbond van Verzekeraars
- Peter van Wijck**, coördinator strategieontwikkeling, ministerie van Veiligheid en Justitie, en universitair docent rechtseconomie, Universiteit Leiden
- Vijco Winter**, secretaris a.i. Programma Risico's en verantwoordelijkheden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Reinout Woittiez**, directeur sector Milieu en Veiligheid, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- Nico van Xanten**, secretaris Adviesraad Gevaarlijke Stoffen
- Freek van Zoeren**, plaatsvervangend inspecteur-generaal (nieuwe) Voedsel en Waren Autoriteit

Evenwichtskunst

Fysieke veiligheid is een kerntaak van de overheid. Het is daarom niet verrassend of onredelijk dat de overheid wordt aangesproken op de omgang met gevaarlijke stoffen, de voedselveiligheid, de bescherming tegen overstromingen en infectieziekten of de gevaren van nieuwe technologieën.

Maar verwachtingen over de verantwoordelijkheid van de overheid kunnen ook overspannen zijn. Er wordt in dit verband wel gesproken over de zogenaamde ‘risico-regelreflex’: na een ernstig incident volgt standaard een roep om drastische maatregelen (of de overheid anticipeert daarop). Dat mechanisme zou aanleiding geven tot overreacties in wet- en regelgeving en bijdragen aan het beeld dat de overheid het voornaamste risicovangnet is.

Zijn de risico-regelreflex en de reflex om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen hardnekkige verschijnselen? Nemen burgers en bedrijfsleven onvoldoende verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid? Is een kleinere rol voor de overheid mogelijk?

Minister Donner (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) heeft de WRR verzocht om te reflecteren op deze moeilijke vragen. Simpele antwoorden zijn er niet. Daadwerkelijke aantastingen van de fysieke veiligheid (incidenten) en potentiële gevaren (risico's en onzekerheden), vragen altijd om lastige afwegingen en evenwichtskunst.