

Jan van Tol, programma-
leider Risico's en
Verantwoordelijkheden,
ministerie van BZK

Met de Haagse conferentie 'Dag van het Risico' in mei bracht het programma Vernieuwing Rijksdienst mensen uit binnen- en buitenland bij elkaar die iets willen doen aan de risico-regelreflex. Dat is het mechanisme van overreactie op nieuwe risico's en op incidenten, die vaak leidt tot onnodig zware overheidsmaatregelen die niet eens wezenlijk meer veiligheid opleveren. De conferentie heeft geleid tot uitnodigingen voor presentaties bij de OESO en de UNECE. Zowel in Parijs als in Genève trof ik een tamelijk gespecialiseerd gezelschap aan dat op zoek was naar een breder begrip van risico's. Beide gelegenheden waren ook een weerzien met twee prominente sprekers van de Dag van het Risico: Simon Webb en Donald Macrae.

Internationale aandacht voor de risico-regelreflex

Citaten uit programma OESO-conferentie

The notion of risk is intrinsically linked to regulation, yet is often only partially acknowledged in regulatory processes and regulatory design. [] For regulation to be efficient and effective, policy makers have to explicitly recognise and manage the gap between the level of risk acceptable to policy makers and the level that is achievable through regulation.

OESO

Op 28 en 29 oktober organiseerde de OESO in Parijs een conferentie over regulering, samen met o.a. de Europese Commissie en het Belgische EU-voorzitterschap, met als titel 'Regulatory Policy at the Crossroads. Towards a new Policy Agenda'. Dit was de afsluiting van een tweejarig project waarin de OESO de systemen van regelgeving en toezicht in 15 EU-lidstaten onderzocht.¹ Het doel van de conferentie was OESO-landen te helpen om na de financiële crisis niet door te schieten in te zware regulering die de economie onnodig afremt, en om materiaal te verzamelen voor herziening van de richtlijnen uit 2005 (OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance). Er waren 350 deelnemers uit 51 landen. De OESO is sinds kort actief met het risicothema en heeft hierover laatst een belangwekkend rapport uitgebracht: *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk*. Een van de sessies tijdens de conferentie ging dan ook over risico's.

Sessie over risico's

Simon Webb, voormalig DG bij het Britse Cabinet Office, vertelde over zijn ervaringen met de manier

¹ Het rapport over Nederland heet 'Better Regulation in Europe: Netherlands' en staat op www.oecd.org

waarop de overheid de risico-regelreflex kan omzeilen. Tijdens een crisis of direct na een incident denkt de overheid vaak dat de brand blussen het enige is dat telt, maar daarbij is ze niet alert genoeg op de risico-regelreflex. Na analyse van Britse crises en incidenten in de afgelopen twintig jaar constateert Webb dat incidenten vaak een bron zijn van inadequate regelgeving, die bovendien het aanzien van de overheid kan schaden. De meeste kans om in die valkuil terecht te komen is door een verkeerde reactie tijdens de eerste uren en dagen (bijvoorbeeld direct stevige maatregelen toezeggen zonder goede beoordeling van de situatie) en door de manier waarop het vervolg wordt georganiseerd. Het is van het grootste belang dat de overheid de getroffenen helpt, en tegelijk ruimte voor zichzelf schept om een goede structurele reactie te kunnen geven. Bij ongevalenonderzoek is het van belang om een scheiding aan te brengen tussen enerzijds feiten, lessen en beleidsopties, en anderzijds de schuld- en verantwoordelijkheidsvraag. Aanbevelingen van een onderzoekscommissie kunnen onmiddellijk een politieke lading krijgen, zeker als ze impliciet gebaseerd zijn op de veronderstelling dat ieder ongeluk voorkomen kan worden.² Er zijn allerlei praktische handvatten.

Aandachtspunten ambtelijke top voor de eerste uren en dagen (Simon Webb)

- Zoek uit wat er werkelijk gebeurd is (de eerste rapportages zijn bijna altijd onjuist).
- Besluit of het een echte crisis is. Zo ja, dan moet er (in het Britse systeem) binnen enkele uren een crisisteam worden samengesteld. Geef daarin ook ruimte aan een scepticus.
- Denk aan de bredere context en de gewenste strategische uitkomst wat betreft een proportionele reactie op de feitelijke risico's.
- Geef de minister een bruikbare tekst waarmee hij niet in de verleiding komt om gevoelsmatig een koers te bepalen zonder inzicht in de consequenties.

Het aanleren van dergelijke technieken is aan te bevelen, want onverwachte incidenten zetten de overheid onder steeds grotere druk.

Prof. Jonathan Wiener gaf een voorproefje van zijn nieuwe boek *The Reality of Precaution*. Daarin constateert hij dat de VS en de EU ongeveer evenveel doen aan risicobeheersing door middel van regels, alleen op verschillende onderwerpen. Hij stelde dat het publiek meestal niet zo bezorgd is over risico's als de experts zijn, maar juist wel heftig reageert op ongewone risico's.



De voornaamste uitdagingen voor risicobeleid zijn volgens hem:

- risico's verspreiden zich snel tussen netwerken en over nationale grenzen;
- risico brengt beleidsterreinen met elkaar in verbinding als gevolg van het afwegen van voor- en nadelen van veiligheidsmaatregelen (*risk-risk tradeoff*);
- ideeën lenen en uitproberen op mondiale schaal.

Wiener wees verder op het World Congress on Risk, dat in juli 2012 in Australië plaatsvindt.

De presentatie van prof. Panagiotis Karkatsoulis liet expliciet zien waarom betere regelgeving een relevant thema is voor het veiligheidsdomein. In 2007 werd Griekenland geteisterd door zware bosbranden, waar de overheid opvallend veel moeite mee had. De voornaamste oorzaak daarvan bleek de complexiteit van de regulering. Nadere analyse bracht aan het licht dat er maar liefst 29 verschillende wetten, ministeriële en presidentiële regelingen, en brandweervoorschriften zijn waarin iets wordt geregeld omtrent brandbestrijding. En alsof dat allemaal nog niet genoeg is, zijn de bevoegdheden verdeeld over elf verschillende autoriteiten met een navenant spinneweb aan procedures. Geheel in tegenstelling met deze verkalkte structuren ontwikkelden vrijwillige blusacties zich spontaan volgens een eenvoudige logica, met zelfs betere resultaten dan de professionele werkwijze. De spreker concludeerde dan ook dat een overdaad aan regels schadelijk is voor de veiligheid, en dat formele regels flexibel genoeg moeten zijn om ruimte te laten aan informele regels die gestalte krijgen in de 'echte' wereld.

Een interessant punt uit de aansluitende discussie was dat risico's vaker herzien zouden moeten worden. In Engeland bleek enkele jaren geleden uit analyse van inspectiebevindingen dat controle van de technische staat van een schip eigenlijk niet veel meer toevoegt aan

² Vgl. Hans de Bruijn, *Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*, NSOB: 2007.

³ Een gezamenlijke directie van Financiën en EZ die zich richt op betere regelgeving en minder regeldruk.

de veiligheid. Het grootste risico was inmiddels de factor vermoeidheid onder de bemanning, dus daarop is de inspectie zich toen gaan richten. Dat leverde meer effect op met veel minder mensen.

Parijse conclusies

De Europese Commissie was een van de organisaties die erop wezen dat betere regelgeving vooral gebaat is bij (ex post) evaluatie van bestaande regels. Eigenlijk zou nieuw beleid altijd moeten beginnen met zo'n evaluatie van wat er al is. Dan weet je meteen of het wel zin heeft om nieuwe regels te maken. Die aanbeveling is ook moeiteloos toepasbaar op het veiligheidsbeleid. Het is ten slotte na een crisis of incident de onstuitbare gewoonte om nieuwe (veiligheids)regels in te voeren, doorgaans zonder eerst na te gaan wat de merites van de bestaande regels zijn en of nieuwe regels een verbetering zullen opleveren. Het lastige is dat de overheid niet staat te trappelen om te beoordelen hoe effectief haar beleid in werkelijkheid is. Pionierland Australië heeft toch manieren gevonden om daarmee om te gaan, en merkte daarbij dat doorlichting van bestaande regels veel meer beleidswinst oplevert dan verbeteringen van het regelgevingproces – de bestaande voorraad is ten slotte de grote ijsberg onder water. Ex post evaluatie sluit het gat in de beleidscyclus. Het is goed mogelijk om hiervoor gebruik te maken van bevindingen door inspecties en uitvoeringsorganisaties. Dat gaat natuurlijk pas werken als het beleidsdomein zich daarvoor open stelt.



De afsluiting was voor rekening van Jeroen Nijland. In het dagelijks leven is hij directeur van de Regiegroep Regeldruk³, en verder is hij voorzitter van de OECD Regulatory Policy Committee. Hij legde de nadruk op het sluiten van de beleidscyclus, het versterken van institutionele capaciteit, betere aansturing en duidelijker aantonen welke positieve gevolgen regelgeving heeft. Verder constateerde hij dat het beslist tijd is voor een *reality check* van de maatschappelijke gevolgen in de echte wereld, waarin burgers, ondernemers en politici zich bewegen. Hij zei het niet met zoveel woorden, maar dat daarbij de risico-regelreflex een rol speelt staat voor mij wel vast. Je kan nog zo'n mooi reguleringsproces inrichten met allerlei evaluaties en inschatting van effecten, maar na een incident verdwijnen alle genuanceerde overwegingen direct uit het raam en komt er gewoon weer een van-dik-hout-zaagt-men-planken maatregel. Daarom heb ik ervoor gepleit dat beleidsmakers de risico-regelreflex gaan beschouwen als een vast element in hun werk en ermee leren omgaan. Deze conferentie krijgt hoe dan ook een vervolg met een revisievoorstel voor de eerder genoemde Guiding Principles.⁴

UNECE

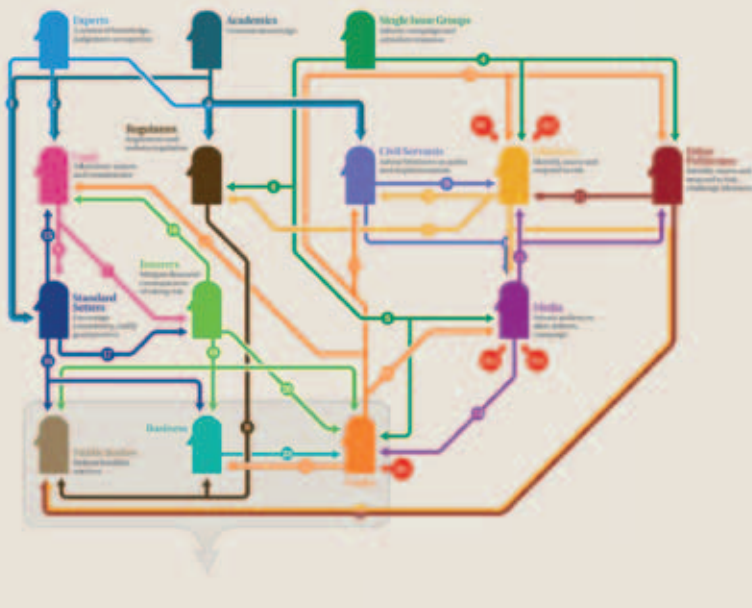
Drie dagen na de bijeenkomst in Parijs begon in Genève een tweedaagse conferentie over risicobeheersing, ter gelegenheid van 40 jaar standaardiseringswerk binnen de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).⁵ Doel was bewustwording van de rol die standaarden spelen bij risicobeheersing, en goede praktijken bespreken die een breder fundament van risicobeoordeling kunnen geven aan standaarden, technische regels en toezicht. Er waren 26 regeringen vertegenwoordigd vanuit agentschappen en ministeries (meestal de equivalenten van EZ of SZW), aangevuld met intergouvernementele organisaties, ngo's en bedrijven. De circa 80 deelnemers kwamen grotendeels uit de wereld van technische regulering, standaardisering en metrologie.

De panelsessie

De presentaties die me het meest aanspraken waren die van Simon Webb, Florentin Blanc en Gustavo Kuster. De laatste vertelde over het Braziliaanse nationale instituut voor metrologie, standaardisering en industriële kwaliteit (Inmetro). Dit agentschap stelt regels op en oefent toezicht uit (1800 fte, waarvan 150 technisch inspecteurs). Men hanteert daar tegenwoordig een regulatory impact assessment die goed helpt beoordelen of regels nodig zijn, wat de verwachte langjarige effecten en kosten zullen zijn (maatschappelijk en financieel) en wie de gevolgen

⁴ Voor conclusies, presentaties en verslagen zie www.oecd.org/regreform/policyconference.

⁵ Het begrip 'Europa' is hier breed op te vatten, want onder de 56 lidstaten bevinden zich inmiddels ook de VS, Canada en de voormalige Sovjetlanden. Een belangrijk wapenfeit van de UNECE is de afspraak om de industriële uitstoot van lood drastisch te verminderen en om lood in benzine af te schaffen.



Figuur 1: Risico-actoren
(Risk and Regulation Advisory Council 2007)

maken die effect hebben op de samenleving. Een voorbeeld is het initiatief van de British Standards Institute om een keuring verplicht te stellen voor alle bomen in het land (inderdaad, de basis voor de film *Killer Trees*). Ook het vliegverbod ten tijde van de IJslandse aswolk was gebaseerd op een eenzijdige technische benadering zonder oog voor de neven-effecten. Macrae wordt voorzitter van de nieuwe UNECE Group of Experts. Die wordt ingesteld omdat risicotaxatie binnen het veld van standaardisering gebaat is bij een bredere beoordeling van effecten, en omdat regelgeving eenvoudiger en effectiever kan worden door een risicogebaseerde benadering. Technische regulering is bij uitstek een internationaal veld en heeft dus een context als deze nodig om verder te komen. Zie verder de website van UNECE.⁶

zullen ondervinden. In die aanpak was de hand te herkennen van Donald Macrae (voormalig DG bij het Britse Defra), die Inmetro inderdaad van advies heeft voorzien samen met de universiteit van Sao Paulo. De benadering van Macrae benadrukt dat opvattingen en maatregelen aangaande risico's tot stand komen in een complexe interactie tussen veel risico-actoren.

De volgende spreker was Florentin Blanc. Hij vertegenwoordigde de International Finance Corporation van de Wereldbank, een andere internationale organisatie die toenemende aandacht geeft aan het risicothema. Hij wees erop dat de roep om strengere regels na een incident beantwoord zou moeten worden met een goede afweging van het type regel. Hij vergeleek de voors en tegens van selectieve regelgeving die een kosten/batenafweging maakt met regelgeving die risico's geheel wil uitsluiten. Deze vergelijking heb ik hem wel eens scherper horen maken, maar er waren nogal wat deelnemers uit het voormalige Oostblok (vanouds liefhebber van het op papier uitbannen van ieder risico) en de VN staat tenslotte niet bekend om zijn polariserende kwaliteiten. De sessie had in totaal acht sprekers en werd omlijst met de films die geproduceerd waren voor de Dag van het Risico, voor de gelegenheid met Engelse ondertiteling en voice over. De eerste was de namaakreportage *Killer Trees*, over een veiligheidsmaatregel om bomen elke vijf jaar te laten onderzoeken op omwaaigevaar. De tweede film ging over VU-onderzoek waaruit blijkt dat burgers veel evenwichtiger reageren op brandgevaar in de metro dan de overheid en de media veronderstellen.

Geneefse conclusies

Donald Macrae wees in zijn samenvatting op het punt van verantwoordelijkheid: de opstellers van technische regels kunnen in al hun deskundigheid toch fouten

Kortom

Deze twee conferenties laten zien hoezeer het onderwerp 'risico' in de internationale belangstelling staat. De risico-invalshoek geeft een gemeenschappelijke noemer voor de zorgen en overtuigingen van enerzijds burgers, journalisten en politici en anderzijds deskundigen en beleidsmakers. Zo worden verbindingen mogelijk tussen actoren die ver van elkaar af staan maar die toch op elkaar in werken. De OESO-conferentie maakte duidelijk dat het veld van deregulering en betere regelgeving zo'n brug nodig vindt. Bij de UNECE bleek dat in ieder geval een aantal ontwerpers van technische standaarden zich aangesproken voelt door deze notie. Beide conferenties benadrukten het belang om politiek, media en burgers bij deze ontwikkelingen te betrekken. De grote opgave voor het vervolg wordt natuurlijk om de daad bij het woord te voegen.

Begin 2011 gaat het BZK-programma *Risico's en Verantwoordelijkheden* van start, dat voortbouwt op de oogst van de Dag van het Risico. Het programma gaat onder meer een visie ontwikkelen op de rol van de overheid bij risico's. Daarnaast is het doel om overheidsorganisaties en bestuurders handvatten te bieden om anders te kunnen omgaan met de risico-regelreflex. Die reflex is overigens geen geïsoleerde actie van de overheid maar een gevolg van externe druk. Daarom zal het programma ook partijen buiten de overheid uitnodigen tot debat over hun aandeel in de overreactie op risico's. En verder gaat het programma werken aan een risicocatalogus, waarmee uiteenlopende risico's vergelijkbaar worden wat betreft hun objectieve omvang en de publieke perceptie.

Als deze aanpak u aanspreekt, nodig ik u van harte uit om contact op te nemen met jan.tol@minbzk.nl. Zie verder www.risicoregelflex.nl.

⁶ Zie www.unece.org/trade/wp6 en van daaruit de rechter kolom Events.