

De risicoregelreflex

Prof.dr. Arno Korsten, 26 jan. 2015

Na de aanslag op de redactie van het satirisch blad Charly Hebdo kwamen er in Nederland veel reacties, ook uit de kring van politieke partijen, die neerkwamen op een pleidooi voor meer budget voor de AIVD, de inlichtingendienst. In feite was eerder door het kabinet-Rutte II bezuinigt op de AIVD, en wel met om en nabij 50 miljoen euro. Die bezuiniging moest teniet worden gedaan, volgens velen. Deze reactie is begrijpelijk. Verantwoordelijk minister Plasterk reageerde echter afhoudend. De AIVD was volgens hem berekend voor de taken.

De reflex treedt vaak op na crisis of incidenten maar dan is een minister niet altijd in staat om druk te weerstaan. In geval van de AIVD zou de minister overigens, als hij zou toegeven dat de bezuiniging inderdaad teniet gedaan moest worden, erkennen dat zijn eerdere afweging gebrekkig was geweest. Dat wil hij niet. Bovendien zou hij dan 50 miljoen elders op zijn begroting moeten vinden. Ga er maar aanstaan...

Tweede voorbeeld. Eind januari 2015 drong een netjes geklede jongeman rond 20.00 uur binnen een gebouw op het Hilversumse mediapark binnen waar de redactie van het Journaal en Nieuwsuur zetelt. De 19-jarige Delftse student Tarik Z. eiste in de NOS-studio tv-zendtijd en dwong met een schietwapen in de hand een gegijzelde beveiligingsportier hem voor te gaan naar de redactielokalen. Van een mededeling aan het Nederlandse volk kwam het niet, hoewel hij wel een tekst achterliet. Kort na 20.00 uur werd de student door de politie overmeesterd. Zijn wapen bleek ongeladen. Direct daarna volgde de discussie: is het Mediapark eigenlijk wel genoeg beveiligd tegen mensen met een licht of zwaar wapen en geldt dat ook voor de afzonderlijke gebouwen. De burgemeester van Hilversum dempte onmiddellijk de kans op een reflex door te zeggen 'dit was door de politie goed gedaan'. Volgens hem zijn er na 'Charly Hebdo' gesprekken gevoerd over de kwaliteit van de beveiliging op het Mediapark en 'we' zullen dan nu natuurlijk ook doen. Maar zo voegde hij toe: 'het Mediapark blijft open'.

De overheid is af en toe een windvaan. In geval van 'een windvaan' heeft het overheidsbestuur de sterke neiging met beleid, waaronder regelgeving, te reageren op elk risico. In dat verband wordt wel de term risicoregelreflex gebruikt. De risicoregelreflex houdt in dat bestuurders naar aanleiding van een grote calamiteit (treinramp met doden, vuurwerkramp), een crisis (rellen, gijzelingen, enz.) of een incident (huiselijk geweld, etc.) in een reactie vervallen, zeg maar in een reflex schieten, en (betrekkelijk) snel overgaan tot overheidsinterventie, in de

vorm van het stellen van regels, om zo risico's te verminderen. Deze term 'risicoregelreflex' is afkomstig uit een WRR-publicatie.

Een vergelijkbare reactie bestaat ook maar dan vóór het plaatsvinden van een calamiteit. Die houdt in het waarschuwen voor een situatie als er nog geen sprake is van een calamiteit, crisis of incident. Dan wordt een code 'oranje' afgegeven voor dreigend slecht weer of de NS haalt treinen uit het programma vanwege dreigende ongunstige omstandigheden 'op het spoor'. Dat gebeurde in 2014 en 2015 al talloze malen: het wel erg gehaast en onterecht anticiperen, naar naderhand blijkt. Ook in preventief opzicht kan een organisatie dus doorslaan of de plank zelfs mislaan.

Dit stuk gaat verder alleen over de risicoregelreflex.

Positief en negatief

Een dergelijke reflex kan positief of negatief zijn. De reflex kan positief zijn als het een verstandige reactie is op maatschappelijke en politieke bezorgdheid dat 'zoiets' zich niet nog een keer moet voordoen. Dan getuigt de risicoregelreflex van bestuurlijke responsiviteit en dat is goed omdat responsiviteit voorkomt als een eis in de '*Code voor goed openbaar bestuur*'.

Het is echter ook mogelijk dat door een reflex de burgers zand in de ogen gestrooid wordt en de regelgeving het risico nauwelijks verkleint. Dan komen we in de sfeer van spierballentaal met uitblijvende doorwerking of slechts minuscule gewenste effecten. Er is in die situatie eigenlijk sprake van een geldverslindende aanpak om emoties of andere uitingen van zorg te temperen. Het is ook mogelijk dat de risicoregelreflex getuigt van teveel haast omdat, als eenmaal het stof is neergedaald, blijkt dat de regels niet de juiste zijn en beleid herziening behoeft. Haastige spoed is zelden goed en dat blijkt dan, achteraf.

In een negatieve beeldvorming wordt de risicoregelreflex gezien als een *overreactie, overkill*. En die behoeft soms later correctie, zoals bleek uit beleid van de minister van Justitie naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede. Hoe kan een reflex ontstaan? Doordat de beleidsafweging niet optimaal is. Het is mogelijk dat er zich snel een machtsblok aftekent pro beleid en er onvoldoende tegenkracht optreedt. Gebrek aan 'countervailing power' is doorgaans niet goed want dan schiet een bestuur door.

Bezorgdheid

Er zijn dus redenen voor bezorgdheid als de risicoregelreflex zich vaak voordoet. Dan bestaat het aanzienlijke gevaar van omvangrijke overreactie.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft mede vanwege genoemde argumenten onderzoek laten doen naar *'bevattelijkheid'* van de risicoregelreflex. Dat onderzoek was gericht op de vraag welke krachten en tegenkrachten maken dat in de ene situatie wel een risicoregelreflex ontstaat en in de andere situatie niet. Pröpper e.a. (2014) kregen de opdracht en analyseerden daartoe 23 cases.

De omvang van de bevattelijkheid

Bij zes van de 23 geanalyseerde gevallen was sprake van een risicoregelreflex, bij andere niet; daar was sprake van een voldoende afweging op het vlak van beleid. De omvang van overreacties valt dus mee (een kwart) maar is ook niet te verwaarlozen.

Tot de geanalyseerde gevallen waarin *geen* risicoregelreflex werd aangetroffen en wel sprake was van voldoende beleidsafweging behoorden:

1. Huisvesting de pedo Benno L. in Leiden
2. Huisvesting ex-delinquenten
3. Aanleg bosjes na dodelijke aanrijding
4. Unieke brand in windmolen
5. Risico van knabbelvisjes
6. Gevaarlijke geisers
7. Wonen op hogedrukgasleiding in Wijchen
8. Storm Pukkelpop
9. Toezicht in open zwemwater
10. Vergoeding medicatie Pompe en Fabry
11. Schietincident Alphen aan de Rijn
12. Fietshelm Verplicht
13. Verdrinking in Den Haag
14. Vrouw 10 jaar dood in woning
15. Beëindiging chloortransport
16. Stenen van een viaduct

Een overreactie (gebrekkige afweging) werd wel waargenomen bij de volgende gevallen uit de 23:

1. Ophalen oud papier Maastricht
2. Uitkeringsfraude
3. Legionella
4. Hoogspanningslijnen
5. (Des)investering veiligheid spoor
6. Asbest op scholen

Wat van invloed is op bevattelijkheid

De onderzoekers stellen vast dat drie factoren bepalend zijn voor de bevattelijkheid voor de risicoregelreflex.

Ten eerste de omvang en sterkte van de *maatschappelijke druk* op overheidsinterventie. Denk aan verontwaardiging in de samenleving naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede. Hoe kon het toch dat het gemeentebestuur en andere overheidsbesturen te weinig handhaving hadden gepleegd op het terrein waar het vuurwerk lag opgeslagen en hoe kon het toch dat er überhaupt toegelaten was dat zoveel en zo'n zwaar vuurwerk juist in een woonwijk lag? Had het gemeentebestuur niet beleid hiervoor moeten ontwikkelen en alerter moeten zijn? Dit soort vragen komt dan op.

Een tweede factor ligt ook voor de hand. Dat is de *gevoeligheid van gezagsdragers* voor de risicoregelreflex. Gaat een wethouder, een college en gemeenteraad mee in de maatschappelijke druk? Het gevaar van overreactie is dat een gezagsdrager de druk niet kan weerstaan en toezeggingen doet ('dit nooit meer'). Deze reactie is te voorkomen als bij bestuurders het bewustzijn groeit van de risico's van overreactie en ze – zo mogelijk en wenselijk - een alternatief handelingsrepertoire krijgen aangereikt.

Een derde factor die een risicoregelreflex verklaart, slaat op de waarborgen voor een zorgvuldig besluitvormingsproces. Als er *een cultuur* is ontstaan waarin risico's als vanzelfsprekend onderkend worden, vermindert dat de kans op een overreactie na een crisis of incident. Immers, risico's zijn bijna nooit tot nul terug te brengen en normen over wat een aanvaardbaar risico is, zijn niet bediscussieerd. Natuurlijk is het mogelijk om weer door te slaan naar het andere uiterste. Dat zagen we toen in de Troonrede van 2014 werd gesteld dat de decentralisatie van taken en middelen op het vlak van het sociaal domein zeker niet foutloos zou verlopen.

Wat niet bepalend is

Zijn er ook factoren die bij nader inzien (iets) minder inwerken op het ontstaan van de risicoregelreflex en zeker niet bepalend zijn? Inderdaad. Het blijkt dat bij subnationaal bestuur (dus bij decentrale overheden) *media-aandacht* voor risico's niet steeds de belangrijkste beïnvloeder is en dus niet geldt als de vanzelfsprekende hoofdaanjager van de risicoregelreflex. Ook de inschatting van het risico blijkt niet zo'n aanjager te zijn. Bij beschouwing van beide factoren moet er echter rekening mee gehouden worden om welke casus het gaat. In geval van een vuurwerkcramp zijn media wel van belang omdat de kwestie van het soort vuurwerk, de aard van de opslag en de locatie betrekkelijk eenvoudig in een dagblad, radio- of televisierapportage is uit te leggen en weer te geven. Berichtgeving kan in dat soort gevallen makkelijk de bestuurlijke agenda beïnvloeden. De druk tot het nemen van maatregelen kan dan oplopen.

Bevattelijke gebieden

Waarbij is nu wel of niet een risicoregelreflex denkbaar? De analyse van 23 gevallen laat geen definitief antwoord toe. Meer onderzoek is nodig. Het lijkt er wel sterk op dat er geen sectoren bestaan die *niet* bevattelijk zijn voor de risicoregelreflex. Anders gesteld, de risicoregelreflex kan op heel veel aandachtsgebieden van overheidsbestuur optreden.

Momenten van grotere bevattelijkheid

Zijn er momenten die zich sterker lenen voor het optreden van de risicoregelreflex dan andere? Het lijkt er wel op. Overall waar sprake is van bedreiging, bezorgdheid of angst bij burgers, een kwestie 'dichtbij' is en tegelijk sprake is van morele verontwaardiging is de kans groot dat protest en verontwaardiging in woord en geschrift aanzet tot agendering van actie. Denk aan bedreiging van de gezondheid door een besmetting of de vestiging van een pedofiel die wil gaan wonen nabij een school en speelruimte voor kinderen. Dan is de morele verontwaardiging groot.

Komt deze risicoregelreflex ook nationaal voor? Zeker. Op enig moment is vastgesteld dat teveel jonge Nederlanders na het verlaten van het basisonderwijs en voortgezet onderwijs niet goed kunnen rekenen. Dan volgt er in Nederland wel eens een commissie, waardoor tijd gewonnen wordt, maar komt er ook een rekentoets in het voortgezet onderwijs. Voor Mark Chavannes (2015) was die toets een voorbeeld van te snelle actie van de overheid. Na zekere tijd volgt dan commentaar. Is de toets te moeilijk? Normverlaging? Bevat die warrige vragen? Is de toets te talig? Moeten er in het basisonderwijs vooral eerst ouderwetse sommen worden geoefend? In welk vak hoort de toets thuis: bij wiskunde? Krijgt de toetsindustrie teveel te zeggen? Hoeveel jongeren zullen wel niet zakken voor de toets? Zijn er genoeg herkansingen? En zo voorts. Kortsluiting bij de politieke denkers?

Literatuur

Chavannes, M., Rekentoets: voorbij de politieke nadenkfase, in: *NRC Handelsblad*, 24 jan. 2015.
Pröpper, I., R. Smulders en B. Litjens, *De risicoregelreflex ontleed*, Partners + Pröpper, Vugt, 2014.