

Over risico's, afwegingskaders en het politieke debat

Inleiding

Essays zijn persoonlijk gekleurde verhandelingen over een bepaald onderwerp of thema. De essayist legt graag dwarsverbanden die binnen een gespecialiseerd wetenschapsvak in de regel uit den boze zijn. Een essay mag scherp en kritisch zijn, het kan een reflecterende beschouwing zijn of een visie geven op hedendaagse verschijnselen, problemen of ontwikkelingen. Het oorspronkelijke genre stamt af van het Franse 'essai', wat zoveel betekent als *probeersel*. Het genre laat ruimte voor vrije gedachten en scherpe geesten. In dit essay kiest de auteur¹ voor de ik-vorm.

Wat we weten van risico's

Veel.

We weten al heel veel van risico's.

We weten hoe je risico's moet berekenen. Kans maal effect, en dat vermenigvuldigd met de grootheden complexiteit, onzekerheid, omstredenheid. Ik ga de techniek hier niet uitleggen. Wetenschappers hebben boeken geschreven: Wildavsky, Slovic, Beck, Löffstedt en nog veel meer. Ik ga ze niet allemaal noemen of citeren.

Een trits aan instanties en instituten houden zich met het onderwerp bezig: RIVM, GR, WRR, ROB, RLI, PBL, DEGAS, leerstoelen aan universiteiten, bureaus gespecialiseerd in risicomangement; ik vergeet er vast een paar.

Risico's zijn juridisch van aard (aansprakelijkheid), bepalen de organisatievorm (toezichthouder) en beïnvloeden gedrag (risicomijding, afwenteling). Risico's worden voorkomen (preventie), geaccepteerd (aanvaard) of gedragen (aansprakelijkheid).

Er zijn risico's die vermijdbaar en verwijtbaar zijn en er zijn risico's die onvermijdbaar en onverwiltbaar zijn.

Er zijn risico's voor de korte en lange termijn.

Risico's zijn objectief en subjectief tegelijk, en risico's zijn normatief – *ik bepaal zelf wel welk risico ik loop!* Risico's zijn waardegeladen.

Risico's en beeldvorming beïnvloeden elkaar sterk.

Er zijn politieke en bestuurlijke risico's: invloed, macht, gezag, vertrouwen, herverkiezing.

Risico's zijn fysiek: ruimte, milieu, natuur, ziekte.

Risico's zijn sociaal-maatschappelijk: criminaliteit, ongelijkheid, discriminatie, vertrouwenscrisis.

Of financieel-economisch: economische crisis, welvaartsverlies, overheidsfinanciën.

In de gezondheidszorg zijn risico's aan de orde van de dag, in de verzekeringswereld ook.

En in het verkeer.

Op school.

Het werk.

Thuis.

Heel veel activiteiten zijn risicovol.

¹ Drs. M.M.S. (Michael) Mekel is adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.

Micromort

Micromort is een eenheid van mortaliteit: één micromort geeft het risico aan om aan een bepaalde oorzaak of gevolg te sterven. Eén micromort is de kans op een dodelijke afloop gedeeld door een miljoen. Robbert Dijkgraaf, oud-voorzitter van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, besteedde in zijn column in NRC² aandacht aan de microscopische eenheid van mortaliteit. Het leven is nooit helemaal zonder gevaar, al is in onze beschermde maatschappij blootstelling aan ongelukken en geweld gelukkig erg klein, zo stelt Dijkgraaf, maar niet nul. Door de eenheid van mortaliteit kunnen kleine alledaagse risico's worden vertaald naar hele getallen en met elkaar worden vergeleken.³

Er zijn factoren bekend die de microscopisch kleine kans beïnvloeden. Een fles wijn drinken verdubbelt de kans, het roken van een pakje sigaretten maakt de kans dertig keer zo groot. Gevaarlijks sporten hebben natuurlijk ook effect op de mortaliteit: in micromorts uitgedrukt is het risico van diepzeeduiken 5, parachutespringen 17, klimmen in de Himalaya 10.000 en het bestijgen van de Mount Everest 40.000. Ga je uit van een vaste afstand van 100 kilometer, dan is de kans op een dodelijk ongeluk met de trein 0,01 micromort. Voor het vliegtuig is die kans 0,06, de auto 0,3, de fiets 3, wandelen 4 en voor de motorfiets is de kans 12. Anders gezegd: uitgedrukt in micromorts is de trein 1200 keer veiliger dan een motorfiets.

De waarde van het vermijden van één micromort wordt geschat tussen de 5 en de 15 euro. Voor het individu is dat misschien verwaarloosbaar, maar toegepast op een hele bevolking worden de getallen concreet. Effecten van fijnstof, schoon drinkwater of obesitas op mortaliteit zijn dan opeens significant. Of neem het voorbeeld van roken. Nederland telt in 2011 minder rokers dan ooit: nog maar 25% van de bevolking (tegen zo'n 70% in het midden van de vorige eeuw) van 15 jaar en ouder.⁴ Het dagelijks aantal gerookte sigaretten is ongeveer 14. Anderhalve sigaret per dag staat gelijk aan 1 micromort.
Som: hoe schadelijk is tabaksgebruik als iemand een jaar lang het gemiddelde van 14 sigaretten per dag rookt?

Risico heeft een negatieve bijklank in de zin van afwenden of beheersen. Maar risico kan ook vanuit een ander gezichtspunt worden benaderd. Risico stamt uit het Latijn: *riscare* betekent zoveel als durf of het kiezen van een koers die kan slagen of falen. In de context van *risicare* is risico juist positief te kenschetsen: kansen en mogelijkheden!

Wat we over risico's lezen

Zo nu en dan komen risico's weer eens in het nieuws.

Giftrein dendert weer langs huis

Telegraaf.nl | di 14 jan 2014, 05:30 | 60 reacties

AMSTERDAM - Goederentreinen, ook die met gevaarlijke stoffen, zullen de komende zeven jaar weer volop door Nederlandse steden rijden.

Om de gevaarlijke treinen uit vooral de Brabantse steden te houden, werd voor vijf miljard euro de Betuwelijn aangelegd. Maar dit exclusieve goederenspoor gaat de komende zeven jaar voor een groot deel op slot, omdat Duitsland van 2015 tot 2022 net over de grens aan nieuw spoor werkt.

Door de werkzaamheden kunnen veel minder goederentreinen over de Betuwelijn rijden. „Het wordt weer net als voor de Betuwelijn. De goederentreinen zullen weer door de Brabantse steden Breda, Tilburg en Eindhoven rijden. En daaronder zitten ook giftreinen”, zegt een woordvoerder van DB Schenker, verreweg de grootste spoorvervoerder in Nederland.

Protesten

Naar schatting van het ministerie van Infrastructuur kunnen in sommige jaren slechts dertig van de huidige honderd dagelijkse vrachttreinen over de Betuwelijn. De rest zal over het Nederlandse passagiersnet moeten.

In het verleden protesteerde de bevolking hevig tegen giftreinen door hun woongebied. Deskundigen verwachten dat dit na het ongeluk in Belgische Wetteren van vorig jaar ook nu weer zal gebeuren. In Wetteren ontspoorde een giftrein, waarbij een dode viel.



² Wetenschapbijlage NRC 24 maart 2012.

³ De geestelijk vader van de micromort is beslistkundige Ronald Howard van Stanford University (1968).

⁴ Stivoro, persbericht 21 februari 2012.

Waarom we risico's willen beheersen

Met 'we' bedoel ik hier 'de overheid'.

Risicobenadering is voor de overheid niet iets nieuws. Er wordt beleid gemaakt. Eerst heette het *omgaan met risico's*, toen *nuchter omgaan met risico's*, nu *bewust omgaan met risico's*. 'Een transparante systematiek waarmee de gebruikelijke kwantitatieve risicoschattingen gekoppeld kunnen worden aan de algemene maatschappelijke opvattingen over de aanvaardbaarheid van risico's.'⁵ Jargon dat ik als volgt vertaal: je kunt risico's op een technische manier benaderen, je kunt ook kijken naar menselijk gedrag, als overheid kijk je ook naar de samenleving als geheel en je probeert te doen wat goed is. Tien jaar geleden had de overheid het inzicht dat: 'De keuze van toelaatbare risiconiveaus en de mate van differentiatie daarin (...) een bij uitstek politieke aangelegenheid [is].'⁶ Ik kom daar later op terug.

Waarom doen we dat eigenlijk, dat beheersmatige? Tijdens mijn studie moest ik voor staatsrecht Van de Pot-Donner bestuderen. Het standaardwerk met binnenin de omslag de fameuze zin: *De staat, dat zijn de dijken!* Sommige risico's kun je namelijk als individu niet dragen, overstroming bijvoorbeeld. Dan regel je dat collectief en dat heeft een naam: overheid.

Risico als collectief goed.

In de loop der tijd is er steeds meer tot de collectiviteit gaan behoren, de staat immers is zijn onderdanen steeds meer gaan verzorgen. De overheid is steeds meer aan zich gaan trekken. En heeft dus steeds meer verantwoordelijkheid genomen voor allerhande risico's. Daar bedenken we (ik bedoel hier nog steeds 'de overheid') iets voor. Een afwegingskader.

Wij, de overheid, zijn heel goed in afwegingskaders. Daarin bepalen we zorgvuldig wat we doen onder welke omstandigheden. Dat geeft houvast, want 'het is volgens het afwegingskader'. Dan kunnen we ook verantwoording afleggen, want 'alles is gebeurd volgens het afwegingskader'. Dan is het dus goed.

Het afwegingskader biedt handvatten voor een integrale toetsing. Het afwegingskader biedt kansen om alles omvattende plannen op te stellen. Het afwegingskader biedt praktische bestuurlijke en juridische invalshoeken bij het vinden en onderbouwen oplossingen. Het afwegingskader brengt partijen tot elkaar. Complexe situaties gaan we te lijf met in de hand: het afwegingskader. De werkelijkheid geordend langs de lijnen van een afwegingskader. De overheid is dol op ordening, regels en afwegingskaders.

Of, zoals Paul Frissen het stelt: 'We maken plannen, protocollen, lijsten, toezichtsystemen en arrangementen omdat er kennelijk een diep geloof is, als we het aan het papier hebben toevertrouwd, als we de regels hebben gesteld, dat we dan klaar zijn voor de ramp, het risico en het leed.'⁷

Zijn sommige dingen onafwendbaar, zoals in Griekse tragedies, of is risico beheersbaar?

Moeten we niet rekening houden met de burger?

Even terug naar het voorbeeld *Gifrein dendert weer langs huis*. Telegraaf.nl biedt lezers de gelegenheid te reageren. Het bericht telde op 14 januari 2014 om 15.30 uur 60 reacties. Een selectie van 15 reacties (criterium: de meest inhoudelijke), integraal overgenomen:

⁵ RIVM rapport 251701047/2003, *Nuchter omgaan met risico's*, p. 3.

⁶ Idem, p. 9.

⁷ Zie ook de uitzending van VPRO-boeken van 1 september 2013 over Frissens boek *De fatale staat*, raadpleegbaar via boeken.vpro.nl.

14-01-2014, 08:04, gebruiker-2783704:
Nou en hoe moet het anders worden vervoerd. wij maken overal een drama van. wees blij dat het goed en degelijk wordt afgevoerd. In wat voor land leven wij zo langzamerhand. alleen maat betutteling en regeltjes.

14-01-2014, 08:34, AW Kuthepap:
Tja, dat is met een dichtbevolkt land onvermijdbaar, zeker als NL zich profileert als de poort van de wereld naar het Europese binnenland. Ik denk dat alle drukte hierover overdreven is. Hoeveel slachtoffers zijn er in NL de afgelopen jaren gevallen door ongelukken met goederentreinen? Statistisch insignificant, dus blijf op veiligheid letten maar ga niet de hele infrastructuur overhoop gooien.

14-01-2014, 08:24, henk van der heide:
En weer gaat het economische belang boven het belang burger en de het risico en de bedrijven de winsten Dit zijn nu ook juist de bedrijven die al teveel voordelen genieten (belastingvoordelen en subsidies). Gaat het mis dan zijn ze niet huis de overheid en de bedrijven want stel je voor dat er claimen komen en misschien strafrechtelijk onderzoek en vervolging.

14-01-2014, 13:51, Tropie:
Je moet de wegen afsluiten voor het GIF vervoer. Het spoor is veilig, zolang de staat er maar genoeg geld in stopt en de **JUISTE PERSONEN** aanstelt. Spoor transport is **HEEL VEILIG**. Alleen een gek kan dat wijzigen.

14-01-2014, 10:51, f.boomsma :
Dit is de prijs die we moeten betalen voor onze welvaart in dit kleine land. De één woont langs een snelweg waardoor hij meer fijstof in inademt dan de gemiddelde nederlander, de ander woont langs een spoor waarlangs giftreinen rijden. Schaduwkanten van de welvaart treffen niet altijd andere mensen. Soms ben je er zelf ook slachtoffer van. Dus niet zeuren over deze treinen. Dit hoort er nu eenmaal bij!

14-01-2014, 11:58, ReneC:
Het gezever over de giftreinen begint weer... terwyl 95 procent van de giftige stoffen over de weg wordt vervoerd. Het zijn vooral burgemeesters en wethouders die zichzelf graag horen. Zoals in Venlo: eerst het gebied rondom het station helemaal volbouwen met woningen en dan gaan eisen dat de goederentreinen verdwijnen. Je kunt NS veel verwijten, maar niet alles.

14-01-2014, 14:27, Inul:
de betuvelijn is een aanfluiting. eerst moet er een giframp komen voordat er iets aangedaan wordt. maar ja, die economie toch, die heeft met alles voorrang, of het nu gevaarlijk is of niet

14-01-2014, 08:57, Ali Badjened:
Hoezo weer langs huis. Die giftreinen worden gevaarlijk bij calamiteiten. Maar weet men hoeveel gif er hangt in de lucht. Ooit van de Jan van Galenstraat gehoord te Amsterdam. Je wilt niet weten hoeveel gevaarlijke stoffen er in de lucht hangt. En dat allemaal niet veroorzaakt door de gifrein. Onze steden wordt overspoeld door uitlaat gassen dat het niet bevorderlijk is voor onze gezondheid. Ik zou ook niet weten waarom die giftreinen een gevaar loopt voor de bevolking, dat ze alleen 's nachts mogen rijden.

14-01-2014, 10:08, kees:
Of het nu treinen of vrachtwagens betreft, dat maakt niets uit. Wanneer er geld moet worden verdiend, wijkt alles, en in eerste aanleg de veiligheid van de bevolking.

14-01-2014, 09:46, pietpaaltjens:
Zo ziet iedereen maar weer, dat de hollandse overheid gewoon lak heeft aan de bevolking zolang er maar geld in het laadje komt. Keer op keer blijkt dit het geval te zijn. Dit is een van de oorzaken waarom de burger geen enkel vertrouwen meer heeft in de hollandse overheid.

14-01-2014, 08:24, Henricus:
Ik ben opgegroeid in Eindhoven, vlak bij de spoorlijn, jaren 50-60, er is daar altijd goederen vervoer geweest, en ons gezin heeft er nooit wat vangemerkt, ja, 's nachts het gerinkel van de slg'bomen en het (lange) denderen van de zeer vele goederenwagens, wij woonden zo'n 75 meter van de spoorlijn. Op een gegeven moment merk je het niet eens meer 's nachts, en slaap je gewoon door. Een trein is veel veiliger dan vrachtwagens, goed onthouden!

14-01-2014, 09:29, Mijn provincie:
In plaats van te mieren over wat wel en niet is zou de overheid de DB en de Duitse regering moeten helpen zodat het minder dan 7 jaar zullen zijn. Dat is pas Europese samenwerking. Verder moet men de treinen extreem goed beschermen die door steden zullen gaan. Bovendien moeten de verantwoordelijke met terugwerkende kracht bestraft worden als het mis gaat. Geen pardon!

14-01-2014, 10:24, ~2683680~:
De staat verplicht meer enorme boetes om veilig te werken in de industrie en schrijft zet op zeer onnodige veiligheidsregels boetes uit, er wordt zeer groot onderscheid gemaakt wie wel en wie niet mag overtreden

14-01-2014, 09:01, Baskabouter:
Als ik het goed gelezen heb is de betuvelijn nog wel bruikbaar maar slechts beperkte capaciteit. Nu laten we deze beperkte capaciteit gebruiken voor specifiek de giftreinen. Het is zo simpel dat je je afvraagt waar je je druk over maakt. Moet er natuurlijk wel intelligentie bij het ministerie van Rijkswaterstaat zijn die dit simpele feit omzet in regels voor vervoer gevaarlijke stoffen. Verplichte routing. Ze kunnen anders mijn advies overnemen a 100.000 euro advieskosten.

14-01-2014, 10:29, JdGsr:
Het geblaas is weer niet van de lucht, het is zoals het is en over zeven jaar is ook dit probleem weer geheel uit de wereld. Tot nu toe heeft de Betuvelijn in ieder geval al vele jaren voorkomen dat die treinen door de steden moesten, wel daar komt nu even een onderbreking in maar daarna is het allemaal weer in orde. Zeuren lost in ieder geval niets op!

Ik sorteer overwegend reacties in de trant van 'risico hoort erbij', gevolgd door 'gif over de weg is erger' en 'economisch belang boven veiligheid'. Als kenmerk van de tijd zit er een gemiddeld aantal reacties tussen dat afgeeft op de overheid *an sich*.

Al met al een reactiepatroon dat erop duidt dat burgers het wel snappen.

Michel van Eeten schreef met anderen een zeer lezenswaardige bijdrage waarin ze de vraag beantwoorden waarom burgers risico accepteren en waarom politici dat niet zien. De portee van het essay: de mythe dat burgers risicomijdend zijn heeft in de gemeenschap van politici, bestuurders en ambtenaren de status van waarheid. Dat lokt een tragische paradox uit: juist omdat de overheid veronderstelt dat burgers risicomijdend zijn, benadrukt ze steeds de veiligheid van haar plannen, waardoor het maatschappelijke verzet zich richt op die claims van veiligheid.⁸ De auteurs hebben nog een andere boodschap, namelijk de relatie tussen houdingen ten aanzien van risico's en morele overwegingen.⁹

Het politieke debat

Terug naar risico als collectief goed. De overheid als restverantwoordelijke voor risico's, immers van lieverlee een collectief goed geworden. Bij economie leerde ik over de schaarste van collectieve goederen. Daarover beslist de politiek, want zij bepaalt wie wat waar en wanneer krijgt. Nu de economie niet meer zoveel opbrengt en de overheid heeft het geld niet meer heeft voor dure tunnelveiligheid of kostbaar voedseltoezicht, dringt zich de vraag op of het niet een onsje minder mag met risicobeheersing door de overheid.

⁸ Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Jony Ferket en Maxim Februari, *Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien*, in *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2012.

⁹ Voor de liefhebber is in de bijlage een tabel ingekopieerd waarin dit in één oogopslag wordt verhelderd.

Moeilijk, zie het maar eens terug te dringen.
Pech is terug van weg.
Eigen verantwoordelijkheid van de burger.
Toch?
Nu wordt het interessant.

'De keuze van toelaatbare risiconiveaus en de mate van differentiatie daarin is een bij uitstek politieke aangelegenheid.' Zo stond het geschreven tien jaar geleden in *Nuchter omgaan met risico's*. De vraag is: hoe kom je daartoe?
Ik probeer in dit essay langs drie wegen – te weten het verschil, het compromis en de visie – te komen tot een pleidooi voor een ander politiek debat.

Het verschil

Politiek gaat over het verschil. In de positieve zin van het woord gaat het om de beslechting van het verschil. Zo doen wij dat althans in wat wij noemen de *democratische rechtsstaat*. Daarin vinden verschil van opvattingen langs politieke stromingen hun weg in het politieke debat. Als het goed is wordt de opvatting onderbouwd, waarna er tenslotte een standpunt wordt ingenomen. Andere stromingen – je mag ze van mij ook politieke partijen noemen – hebben andere opvattingen en andere standpunten. Er is dus verschil en daarover wordt gestemd, in de Tweede en Eerste Kamer, provinciale staten en de gemeenteraad. Wij, de burgers, geven ook stem aan het verschil. Daarom gaan we naar de stembus.

Meestal is het verschil overigens niet zo groot. Dat zou je niet denken als je programma's leest van politieke partijen. Maar daarin staat alleen geschreven waarin ze verschillen van anderen. Wij zijn het in Nederland over de meeste dingen best wel met elkaar eens. En als we het niet eens zijn, dan houden we zoveel mogelijk rekening met de opvattingen van een minderheid. Dat noemen we democratie. En we zijn het erover eens dat Nederland een democratie is. Louise Gunning betoogde in een rede over het Nederlandse volksgezondheidsbeleid dat 90 procent onomstreden is.¹⁰
VVD-PvdA, het verschil tussen rechts en links is de laatste jaren toch echt minder groot.

Toch is er veel politiek. Daarvoor noem ik twee redenen.

Eén: de politiek stelt geen grenzen aan zichzelf; politiek is alles en alles is politiek.

Twee: politiek is *exposure*. Zichtbaarheid, gezien en gehoord worden, *soundbites*, quotes, bij Pauw en Witteman. Logisch, anders ben jij (of je partij) niet bekend, wordt jij (of je partij) niet herkend en wordt jij niet herkozen of verliest je partij stemmen.

Een Kamerlid schetste me eens hoe dit werkt. Je bent van de oppositie. Dat betekent per definitie dat je weinig invloed kan uitoefenen – en dat is niet leuk, je gaat de politiek in om invloed uit te oefenen. Nou doet zich een incident voor, bijvoorbeeld een treinongeval met dodelijke afloop. Dat ga je vragen stellen. Hoe kan dit gebeuren? Wie heeft er gefaald? Wat gaat de regering doen om dit de volgende keer te voorkomen? Het gaat tenslotte om de veiligheid van treinreizigers, omwonenden, werknemers, noem maar op. Voor die burgers kom je dan op. Dat is je frame. Je bent verzekerd van media-aandacht, dat weet je als er een incident is geweest. Of het de zaak goed doet? Dat is voor het politieke spel minder belangrijk. Welke verwachtingen dat wekt voor de burger? Niet van belang!

Laat ik proberen deze politiek-bestuurlijke benadering van risico's te vertalen aan de hand van de volgende logica: het gaat niet zozeer om een gebeurtenis die 'erg' of grootschalig is, maar om een besluit om op politiek-bestuurlijke gronden op een bepaalde manier op een incident of een risico te reageren. Laat 'm even op u doordringen: het gaat dus niet om het incident of risico *an sich*, maar om de wijze waarop de politiek-bestuurlijke instituties ermee omgaan.

Het compromis

In ons land bestaan politieke oplossingen meestal uit een compromis tussen de standpunten van verschillende partijen. Dat is vaak wat door de politiek wordt besloten. Daarna moet er worden uitgevoerd. Dat doet het bestuur. Het bestuur moet dus aan de slag met het compromis.

Maar het bestuur is de laatste jaren steeds politieker geworden.

En het politieke bestuur is steeds kortademiger geworden.

Alles graag binnen vier jaar, liever nog sneller voor het geval er politieke schade wordt opgelopen en er tussentijdse verkiezingen komen.

¹⁰ *Politieke retoriek, de markt en de angst voor de dood*, tiende Rob-lezing door Louise Gunning, 2013.

De visie

In zijn boek *Negen Plagen Tegelijk* onderzoekt Joris Voorhoeve¹¹ de plagen van onze tijd, actuele problemen die ook op internationaal niveau aangepakt moeten worden. 'Plagen' die aan bod komen, zijn bevolkingsgroei, honger en armoede, ziekten, terrorisme, klimaatsverandering, verdeling van rijkdom, schaarse energie, dictaturen, zwakke internationale organisaties. Zijn invalshoek is het mondiale perspectief. In zijn boek haalt Voorhoeve een Amerikaanse politicoloog aan die heeft geturfd waaraan de meeste mensen dood gaan. Dat is niet – zoals je misschien zou verwachten – aan hongersnood, burgeroorlog of een natuurramp, maar aan slecht bestuur. Als ik dit perspectief aanhaal wijs ik vaak op het sprekende voorbeeld van Zimbabwe: daar wordt je niet ouder dan 45, daar heb je geen perspectief op werk, welvaart of gezondheid en dat heeft alles te maken met slecht bestuur.

Er zijn verschillende remedies tegen slecht bestuur, ik behandel ze hier niet allemaal. Ik noem twee noties van goed bestuur die wel werken en die van toepassing zijn op de benadering van risico's: het organiseren van tegenspraak en het organiseren van visie.

Het eerste hoort in het handboek bestuurder. Zorg ervoor dat er kritische geesten reageren op je plannen en ideeën. Lees Machiavelli: 'De vorst moet zich beschermen tegen de pest van de vleiers waarvan de hoven vol zijn.'

Het tweede is de vluchtroute, weg van de aan grenzenloosheid lijdende politiek en de chronische astma van het bestuur die elke vorm van reflectie blokkeren. Vaak gehoord is de berusting dat er in politiek en bestuur te weinig ruimte is voor overdenking en visievorming. Is dat erg? Ik denk van niet. Dat pleit voor een veel sterkere positie van onafhankelijke adviseurs. Los van de waan van de dag en partijpolitieke prikkelingen, afgeschermd van de logica van electoraal winstbejag, bedoeld voor beleidsvorming op middellange termijn, met af en toe een advies dat misschien even niet goed past – politiek gezien dan.

Visie vorm je als politiek en bestuur niet zelf, die organiseer je langs de band van onpartijdige deskundige adviseurs.

Met als harde randvoorwaarde voor goed bestuur dat het politieke bestuur luistert – en dan pas beslist.

Het pleidooi

Ik kom tot een slotpleidooi.

Voor een ander politiek debat. Niet minder, maar anders. Politiek-bestuurlijke logica werkt heel goed in de Haagse arena, maar niet om risico's evenwichtig te benaderen. Zolang het politieke debat over veiligheid gaat, dan lukt het de politicus nauwelijks om te ontsnappen aan de roep dat de overheid risico's moeten beheersen. De vraag wat maatschappelijk aanvaardbare risico's zijn en wie dat bepaalt, moet politiek worden beantwoord met een debat over morele waarden. Bijvoorbeeld over rechtvaardigheid, wederkerigheid of de prijs van veiligheid.¹²

Voor bestuurlijke distantie ten opzichte van politieke retoriek. Ik ben ervan overtuigd dat een bestuurlijke boodschap om *niet* te voldoen aan de (vermeende) behoefte om minder risico's te lopen – al dan niet verwoord door media of politieke partijen – ten koste van andere noden (niet te verwarren met wensen)¹³ door heel veel burgers wordt verwelkomt.

Voor visievorming, de vluchtroute weg van politiek en bestuur.

Voor wie de vraag van de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over afwegingskaders in het risicobeleid wil beantwoorden: heb voorbij het afwegingskader oog voor het politiek-bestuurlijke debat over de waarden die hebben te gelden bij de aanvaardbaarheid van risico's.

¹¹ Joris Voorhoeve, *Negen plagen tegelijk: hoe overleven we de toekomst?*, april 2011.

¹² Michel van Eeten e.a., november 2012, p. 98.

¹³ Kees Schuyt maakt in zijn rede bij het aanvaarden van de Van Doorn leerstoel (24 juni 2013) een analyse van het onderscheid tussen *wensen* en *noden* en biedt daarmee argumentatie voor de vraag welke richting en herinrichting de verzorgingsstaat moet in- en ondergaan. Zie ook: <http://www.nias.knaw.nl/Content/NIAS/Publicaties/Van%20Doorn%20Lectures/Van%20Doorn%20lezing%20Schuyt.pdf>.

Bijlage: Relatie tussen houdingen ten aanzien van risico's en morele overwegingen¹⁴

	Berekenen	Verdelen	Verzoenen
Utilisme	1. Uitgangspunt voor het berekenen van risico's is dat schade moet worden geminimaliseerd.	2. De risico's en de daarbij behorende lasten worden zodanig verdeeld dat het grootste geluk voor het grootste aantal wordt gerealiseerd. De uitkomst voor het individu wordt hierbij zo nodig ondergeschikt gemaakt aan de uitkomst voor de samenleving als geheel.	3. Als bij de berekening schade werd voorzien, kan die achteraf worden gelegitimeerd door de gemaakte keuzes en de genomen maatregelen. De schade werd immers ingecalculereerd, om erger te voorkomen. Als er onvoorziene, niet-ingecalculereerde schade is, biedt het utilisme geen handvat tot verzoenen.
Deontologie	4. Bij het nemen van beslissingen over risico's die nut maximaliseren wordt rekening gehouden met regels en principes. Zo kan het schenden van begrotingsafspraken zwaarder wegen dan de schade die ontstaat door het naleven van de afspraken.	5. De risico's en de daarbij behorende gevolgen worden verdeeld op basis van een rechtvaardigheidsprincipe.	6. Het is niet de uitkomst die een handeling of een beslissing goed of fout doet zijn; het zijn de principes waarop beslissing en handeling zijn gebaseerd. Zijn de principes goed, dan wordt de uitkomst geaccepteerd.
Deugdenethiek	7. Bij het berekenen van risico's komen vooral die deugden te pas die leiden tot een betrouwbare uitkomst. Zoals de betrouwbaarheid van de experts en het onderlinge vertrouwen tussen partijen.	8. Bij het verdelen van risico's staat de deugd van de rechtvaardigheid voorop. Partijen streven naar een eerlijke, rechtvaardige verdeling.	9. Bij het verzoenen met risico's zijn deugden met name van belang. Acceptatie van een ongunstig lot vraagt om persoonlijke blijken van moed, onverstoortbaarheid, edelmoedigheid, rechtvaardigheid, compassie.

Toelichting

Het utilisme richt zich op de uitkomst van handelen – en dan voornamelijk naar één aspect van die uitkomst, het nutsaspect. Het probeert het nut te maximaliseren.

De deontologie richt zich op regels en principes die ten grondslag liggen aan handelen.

De deugdenethiek richt zich op de handelende personen.

¹⁴ Michel van Eeten e.a., november 2012, p. 127.