

Rapportnummer 2012/198

## De asbestzomer van 2012 Over hysterie, bestuurlijk risico en horizontaal besturen

In de zomer van 2012 was tussen 22 juli tot 2 augustus asbest veelvuldig in het nieuws. Er was sprake van een zogenoemde 'tiendaagse asbesthysterie'.<sup>1</sup> De directe aanleiding daarvoor was de vondst van asbest in de woningen in de Utrechtse wijk Kanaleneiland en de daaropvolgende ontruiming. Bewoners van 60 woningen werden verplicht geëvacueerd en later werden nog eens 120 woningen vrijwillig ontruimd. Het is komkommertijd, de media springen er bovenop en de 'asbesthysterie' is gecreëerd.

In Utrecht ontstond er veel commotie. Een aantal bewoners van de betreffende woningen was bezorgd over de gezondheidsrisico's die zij wellicht al jaren hadden gelopen. Ook durfden mensen niet terug naar hun huis, ondanks dat uit metingen was gebleken dat er geen asbest (meer) aanwezig was. Hoewel de gemeente dagelijks uitgebreide informatie verstreekte over de situatie en de eventuele gezondheidsrisico's, bleef de onrust bestaan.

In de dagen daarna berichtten de media met meer nadruk dan daarvoor over asbestvondsten en ontruiming in gemeenten als Groningen, Twenterand, Wageningen, Stadskanaal en Noordoostpolder.

### Risicocommunicatie

De situatie in Utrecht is een voorbeeld van de dynamiek die kan ontstaan wanneer burgers geconfronteerd worden met (gezondheids)risico's. De communicatie daarover tussen de overheid en de burger en de rol die de overheid inneemt, zijn daarbij belangrijke factoren.

Risicocommunicatie is een actueel onderwerp. Zowel de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid<sup>2</sup>, als de Raad voor het Openbaar Bestuur<sup>3</sup> hebben recent een advies uitgebracht. Naast de Raadsgroep onbekende risico's van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu werkt bovendien het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toe naar een kabinetsvisie.

Ook asbest is een onderwerp dat niet snel van de agenda zal verdwijnen. Bob Ruers stelt in zijn proefschrift<sup>4</sup> dat in tachtig procent van alle Nederlandse gebouwen asbest is verwerkt. Asbest is tot in de jaren '80 veel gebruikt in gebouwen en woningen omdat het sterk, slijtvast, isolerend en goedkoop is. Het komt dus wel vaker voor en zal ook in de toekomst nog vaak voorkomen dat asbest vrijkomt of asbest wordt gevonden bij bouw- of sloopwerkzaamheden. Bovendien zijn niet alle asbestvondsten voorspelbaar, omdat niet steeds vast ligt waar asbest verwerkt is of terecht is gekomen. Gemeentelijke overheden zullen in de komende jaren dus nog vaak, ook onverwacht, met asbest geconfronteerd worden.

<sup>1</sup> R. Bolhuis, *Asbesthysterie*, Binnenlands Bestuur 31 jul 2012.

<sup>2</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Evenwichtskunst – over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Den Haag 28 november 2011.

<sup>3</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Belichaming van de kundige overheid, Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*, Den Haag 12 november 2012.

<sup>4</sup> mr. R.F. Ruers, *Macht en tegenmacht in de Nederlandse asbestregulering*, 15 maart 2012, Erasmus Universiteit Rotterdam.

## Aandacht Nationale ombudsman

Overheidscommunicatie over onzekere en ambigue risico's heeft al langer de aandacht van de Nationale ombudsman. Op persoonlijke titel neemt hij deel aan de Raadsgroep onbekende risico's van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ook in zijn onderzoek naar *Q-koorts en de menselijke maat*<sup>5</sup> speelde de communicatie van de overheid over de risico's van Q-koorts een belangrijke rol. Op grond van het recht op (zorg voor de) gezondheid heeft de overheid een verplichting om alert met gezondheidsrisico's om te gaan en in het bijzonder om te handelen overeenkomstig het voorzorgbeginsel. Anderzijds bestaat in een democratie voor de meerderheid een keuzevrijheid ten aanzien van het aanvaarden van bepaalde risico's. Hoe gaat de overheid om met de inspanningsverplichting ten aanzien van het recht op (de zorg voor) gezondheid enerzijds en de autonomie van de burger bij het maken van keuzes over de aanvaarding van risico's anderzijds? Welke rol speelt het feitelijk risico en het gepercipieerd risico hierbij? En wat verwacht de burger van de overheid, of mag de burger in redelijkheid van de overheid verwachten? Aan de hand van de casus 'tien dagen asbesthysterie' heeft de Nationale ombudsman zich verder verdiept in de praktijk van risicocommunicatie. Hij heeft daartoe de asbestcasus in de gemeenten Groningen<sup>6</sup>, Twenterand, Wageningen, Stadskanaal en Noordoostpolder bestudeerd en de betrokkenen bij de gemeenten bevroegd. De casusbeschrijvingen zijn te vinden via [deze](#) link. Onder deze link zijn ook filmpjes te vinden. Deze nieuwsberichten van met name lokale media rondom deze verschillende asbestcasus geanalyseerd. In dit stuk zet de Nationale ombudsman zijn visie op de rol van overheden bij risico's verder uiteen. Fragmenten en analyses uit de gespreksverslagen zijn opgenomen ter illustratie. Ook de conclusies van de onafhankelijke commissie onder leiding van Geert Jansen over de asbestaffaire in de Utrechtse wijk Kanaleneiland<sup>7</sup> zijn meegenomen.

## Verticale overheid

De overheid heeft traditioneel een positie bovenin de piramide: verticaal, van de bestuurlijke top naar beneden. Gezagsverhoudingen, wettelijke regels en verantwoordingslijnen domineren. De overheid is daarbij gericht op het nemen van besluiten, op het regelen, feitelijk op het willen beheersen van de werkelijkheid op basis van regels.<sup>8</sup>

De burger leeft meer in een horizontale wereld, waarin vaker meer mensen autonoom naast elkaar hun weg zoeken. Deze weg zoeken zij meer en meer via internet dat hen in een permanente netwerkverbinding met de ander brengt. Terwijl de besturing door de overheid vaak verticaal gericht is leeft de burger steeds meer in een wereld van dialoog, discussie of debat. Burgers lossen spanningen op in beginsel door consensusvorming. Daarbij staat niet het beheersen, maar het overtuigen centraal.

Dat onze samenleving minder hiërarchisch wordt en meer als een complexe netwerkstructuur gestalte krijgt, impliceert feitelijk dat de overheid steeds minder een centrale rol kan vervullen. De burger aanvaardt informatie van de overheid, maar gaat steeds vaker zelf verder op onderzoek uit om vervolgens eigen keuzes te maken. De voortgaande informatisering leidt ertoe dat informatie – al dan niet getoetst – breed en op heel korte termijn beschikbaar is. Informatie lijkt daarmee van iedereen te zijn en de validatie van informatie vindt veelal in een open forum plaats.

---

<sup>5</sup> 2012/100, 19 juni 2012.

<sup>6</sup> In overleg met en met medewerking van Willy Kol, Ombudsman van de gemeente Groningen.

<sup>7</sup> De commissie onderzoek asbestvondst Kanaleneiland, *Onderzoek asbestvondst Kanaleneiland*, Utrecht, 4 december 2012.

<sup>8</sup> Zie onder meer: Wallage in het voorwoord in Siepel, Morssinkhof, Regtvoort en De Ruiter, *Congruente Overheidscommunicatie, aansluiten bij communicatiebehoeften van burgers*, Coutinho, september 2012.

Media vervullen hierbij een belangrijke rol. Soms gedreven door commerciële belangen soms meer ongericht via internet en sociale media.

De komst van sociale media heeft op het gebied van communicatie en informatievoorziening een aardverschuiving teweeg gebracht. De overheid heeft geen regie meer over de communicatie. Iedereen is zender én ontvanger. Iedereen is zijn eigen uitgever, publicist. Mensen maken een weblog of een tweet of laten een bericht achter op een forum of een filmpje op you tube. Deze dynamiek van de horizontale wereld botst met de verticale wereld van de bestuurders. Zeker in crisissituaties en bij incidenten vertrouwen burgers niet meer klakkeloos de informatie die zij van de overheid krijgen. Het is daarom de vraag of de overheid wel steeds eindverantwoordelijkheid draagt voor de informatie en beeldvorming en hoe zij daar dan mee om moet gaan bij incidenten of bij onzekere en ambigue risico's?

### **Overheid niet de centrale regisseur**

In het debat over risicocommunicatie is inmiddels algemeen aangenomen dat de overheid niet langer de centrale regisseur is. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gaat in zijn rapport *'Evenwichtskunst, over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid'*<sup>9</sup> in op een meer evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden in het domein van de fysieke veiligheid. De overheid is niet de enige actor die verantwoordelijkheid draagt. Het Risk landscape van de Risk and Regulation Advisory Council<sup>10</sup> laat vele actoren zien: politici, bestuurders, ambtenaren, maar ook journalisten, deskundigen, burgers, journalisten etc. Het Risk Landscape visualiseert hiermee dat de overheid slechts één van de vele partijen is die invloed hebben op de manier waarop risico's gepercipieerd en tegemoet getreden worden.

Het Risk Landscape laat ook duidelijk zien dat de overheid niet buiten het proces staat, maar er onderdeel van uitmaakt. De verschillende actoren in het Risk landscape beïnvloeden elkaar. De overheid is bovendien niet objectief, zij vertegenwoordigt niet enkel het algemeen belang. Ook de overheid heeft een eigen specifiek belang, namelijk het realiseren van politieke besluiten en het behouden van het vertrouwen van de burgers.

### **Incidenten politiek gevoelig**

Incidenten zijn sterke beeldvormers voor het vertrouwen van burgers in de overheid.<sup>11</sup> Risico's en incidenten zijn dus sterk politiek gevoelig en vormen een belangrijke basis voor politieke machtsuitoefening. De keerzijde van de macht die aan risico's verbonden kan zijn, vormt het gegeven dat risico's en incidenten politiek gevaarlijk kunnen zijn. Een incident of een onverwacht of verkeerd ingeschat risico kan een bewindspersoon in serieuze politieke problemen brengen. Om politieke risico's af te dekken, is het uit de wind houden van bewindspersonen daarom een belangrijk onderdeel gaan vormen van de huidige ambtelijke praktijk bij incidenten. Maatschappelijke risico's vormen in die zin veelal ook politieke risico's.

### **Beïnvloeding politiek en media**

Er is daarbij een wederzijdse beïnvloeding tussen politiek en media. We leven in een mediocratie en dramademocratie. Daarin spelen incidenten een grote rol. Voor de media vormen incidenten en

---

<sup>9</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Evenwichtskunst – over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Den Haag 28 november 2011.

<sup>10</sup> Risk and Regulation Council, *Response with responsibility. Policy-making for public risk in the 21st century*, London 2009

<sup>11</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Belichaming van de kundige overheid, Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*, Den Haag 12 november 2012.

risico's materiaal en vanwege de commercialisering van de media krijgen incidenten economische waarde voor de media. De media dragen bij tot de kleuring van de publieke stemming en kunnen politieke urgentie scheppen.<sup>12</sup>

In haar onderzoek 'Beeldenstrijd in crisistijd', stelt Forum dat media vaak ten onrechte de schuld krijgen van hypes. Forum heeft vier incidenten onderzocht in de afgelopen jaren die veel media-aandacht kregen. Er was daarbij geen sprake van een zogenaamde mediahype, zo stellen de onderzoekers.

Het onderzoek van Forum lijkt gericht te zijn op enkelvoudige causaliteit. De werkelijkheid is echter complexer. De media zetten vaak wel iets aan. De media zijn op zoek naar verantwoordelijken en willen van hen weten hoe het in hemelsnaam zo ver heeft kunnen komen. Vervolgens zijn er verschillende actoren die op elkaar reageren. De dynamiek tussen de verschillende maatschappelijke aspecten van incidenten en risico's wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop politiek en media elkaar beïnvloeden. De media kunnen enerzijds bijdragen tot effectieve informatie en transparantie rond risico's en incidenten. Anderzijds kunnen de media tot een onredelijke uitvergroting en eenzijdige kleuring van risico's en incidenten leiden. Langs die weg kan politieke druk opgeroepen worden die via het bureaucratisch mechanisme van 'uit de wind houden' tot maatregelen leidt. Er is sprake van een circulaire beïnvloeding van de verschillende actoren in het 'Risk landscape'.

*De media sprongen bovenop het nieuws in Wageningen en klopten het verhaal op. Zo werd bericht dat de studenten geëvacueerd waren, terwijl daar geen sprake van was<sup>13</sup>. Ook over Groningen werd ten onrechte geschreven dat ontruimd was wegens de vondst van de kankerverwekkende stof<sup>14</sup>.*

### **Bevoogdende rol**

We zien dat bestuurders vaak vanuit een bijna bevoogdende rol bij risico's 'het zekere voor het onzekere' nemen. Bestuurders veronderstellen dan dat de rol is die de burger van hen verwacht bij dergelijke incidenten waarover zij politieke verantwoording moeten afleggen. In Utrecht hebben we gezien dat 'het zekere voor het onzekere nemen' juist veel onzekerheid met zich mee heeft gebracht. En dat ook de politiek gevaarlijk kan zijn.

*Op 4 december bracht een onafhankelijke commissie onder leiding van oud-commissaris van de Koningin Geert Jansen haar onderzoek naar de asbestaffaire in de Utrechtse wijk Kanaleneiland uit. De belangrijkste conclusie van de commissie was dat de grootschalige evacuatie van ruim 180 huishoudens afgelopen zomer wegens de vondst van asbest achteraf niet nodig was geweest. De burgemeester biedt zijn excuses aan en laat in reactie op de conclusies weten dat "uw gezondheid heeft voorop gestaan en daarom is gekozen het zekere voor het onzekere te nemen."*

*Juist door de ontruiming, door het zekere voor het onzekere te nemen is er onzekerheid en onrust ontstaan. Oppositiepartijen SP en Leefbaar Utrecht noemen de conclusies "vernietigend" voor de gemeentelijke crisisorganisatie. "Die is gewogen en te licht bevonden." Zij kondigen een stevig raadsdebat aan.<sup>15</sup>*

<sup>12</sup> <http://home.medewerker.uva.nl/p.l.m.vasterman>.

<sup>13</sup> <http://www.omroep gelderland.nl/web/Nieuws-1/1695431/Asbest-Wageningse-studenten-nog-niet-terug.htm>.

<sup>14</sup> Hart van Nederland 2 augustus 2012.

<sup>15</sup> <http://www.rtvutrecht.nl/nieuws/903754>.

## **Burgers zijn niet risicomijdend**

De bevoogdende rol van de overheid komt voort uit de veronderstelling dat burgers sterk risicomijdend zouden zijn. In het essay *'Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien'* bestrijden Michel van Eeten en anderen<sup>16</sup> deze mythe. De mythe heeft in de gemeenschap van politici, bestuurders en ambtenaren nog steeds 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 maatschappelijk verzet zich richt op die claims op veiligheid. De overheid ziet zich eigenlijk vooral als slachtoffer van dit probleem, niet als medeveroorzaker. Het zijn de anderen – de politiek, de media, maar uiteindelijk de burgers – die een disproportionele reactie zouden afdwingen. Burgers zijn immers risicomijdend, en zouden geen tolerantie meer hebben voor pech.

Burgers accepteren in het dagelijks leven echter veel risico's. Een interessant voorbeeld is het risico van extreme zonnekraft. Het RIVM geeft bij extreme zonnekraft een waarschuwing af. De burgers kennen het gevaar van huidkanker en weten dat de kans bij extreme zonnekraft groter is. De burger beslist vervolgens zelf of hij wel of niet in de zon gaat zitten, al dan niet beschermd met factor 50, 30, 15 of zonder bescherming. Hetzelfde geldt voor het risico van roken. De overheid verspreidt informatie over de risico's van roken. Het is aan de burger zelf om te bepalen of hij gaat roken.

*In Wageningen werden elf bewoners door de gemeente geadviseerd het pand te verlaten nadat was ontdekt dat de asbestsanering in de winkel onder hun woningen niet volgens de regels verliep. De studenten maakten zich geen zorgen over een eventueel gezondheidsrisico. Wel hadden zij meer praktische zorgen als: "Waar kan ik overnachten? Ik heb morgenochtend college en mijn ouders wonen aan de andere kant van Nederland." En "Kan ik mijn studieboeken wel meenemen of moet ik die achterlaten in mijn mogelijk besmette kamer? En hoe kan ik dan studeren?" Eén studente maakte zich wel zorgen om haar gezondheid en besloot tijdelijk helemaal uit Wageningen weg te gaan. Zij heeft Q-koorts en de onzekerheid over het inademen van mogelijk schadelijke stoffen staat voor haar daarmee waarschijnlijk in een heel ander daglicht.*

Risicoacceptatie hangt samen met andere morele overwegingen dan het vermijden van leed, zoals: Is het risico vrijwillig aangegaan? Is het eerlijk verdeeld? Is het nobel om het risico te dragen ten bate van de gemeenschap, worden we er beter van? Een belangrijke vraag bij risico's is daarom hoe mensen deze risico's percipiëren. Situaties waarin maatschappelijke onrust ontstaat hebben vaak te maken met risico's die niet gekozen zijn. Het is van belang het perspectief van de burger serieus te nemen. Risico in objectieve zin bestaat niet. Het gaat om een subjectieve en met waarden verbonden waardering. Het maakt verschil of een burger in levensstijl zelf meer of minder bewust kiest voor het aanvaarden van bepaalde risico's, maar de veronderstelling dat de burger sterk risicomijdend zou zijn, is een mythe.

*In Groningen werd ook in een groot aantal huurwoningen asbest aangetroffen. Bij werkzaamheden werd in de kruipruimte van een woning asbesthoudend materiaal gevonden. Na onderzoek bleek dat asbest alleen in de kruipruimtes van 94 woningen aanwezig was. Deze woningen werden gesaneerd. De GGD hielp de woningcorporatie de risico's van de aanwezigheid van asbest snel in kaart te brengen en daarover informatie te verstrekken aan*

---

<sup>16</sup> Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Jony Ferket, Maxim Februari schreven dit essay voor het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden, dat vanuit het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties toewerkt naar een kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan.

*de bewoners. De bewoners werd uitgelegd dat het risico niet acuut was en zij gewoon in hun huizen konden blijven. Ondanks het feit dat mensen al jaren in deze woningen woonden was geen sprake van paniek of onrust over eventuele gezondheidsrisico's. In één van de interviews is zelfs een bewoner te zien in korte broek en T-shirt. Hij heeft zijn arm geslagen om een asbestsaneerder in een beschermd wit pak en kijkt samen met de saneerder in zijn kruipruimte.*

### **Mythe van paniek**

Een andere reden die wordt opgevoerd<sup>17</sup> voor een meer bevoogdende rol van de overheid is het bezwaar dat mensen nodeloos ongerust worden wanneer ze alle ins en outs kennen, de mythe van paniek. Mensen raken niet snel acuut in paniek van een boodschap. Ze nemen redelijk rationele beslissingen, maar wel op grond van de informatie die ze op dat moment hebben.

Ten aanzien van de asbestproblematiek lijkt dit te pleiten voor algemene voorlichting om de beelden over asbest bij te stellen. Immers, asbest zit in 80% van de gebouwen verwerkt en zal de komende jaren nog veelvuldig worden aangetroffen in panden bij bijvoorbeeld renovatieprojecten of als rondvliegende deeltjes bij een brand. De beeldvorming die nu in Nederland bestaat over asbest is ontstaan in de jaren '80, toen bleek dat werknemers van onder andere de eternietfabriek gevaar hadden gelopen door jarenlang onbeschermd te werken in een omgeving vol asbestvezels. Hier is een beeld ontstaan rond asbest van angst, argwaan en wantrouwen. Als gevolg hiervan zijn er vanuit de Arbeidsinspectie zeer strenge regels geformuleerd voor het werken met asbest. Deze regels zijn echter nooit vertaald naar meer incidentele blootstellingen aan asbest in een woon- of leefomgeving. De strenge regels van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de werkomgeving zijn één op één overgenomen voor de leefomgeving van mensen, hoewel dat een totaal andere situatie betreft. Op het gebied van algemene informatievoorziening over de gevaren van asbest valt nog wat te winnen.

*In informatie die de GGD verstrekt aan bewoners in Groningen en Stadskanaal werd uitgelegd dat medewerkers van de asbestsaneerder beschermende pakken dragen, omdat zij dagelijks met asbest in aanraking komen. Alleen vaak en veel werken met asbest, zonder beschermende kleding is gevaarlijk. De aanwezigheid van werkers in beschermende kleding heeft dus niets te maken met het gezondheidsrisico van de bewoners zelf. In Twenterand was de verwachting dat de aanwezigheid van mannen in witte pakken juist onrust zou veroorzaken bij de bewoners. Reden daarvoor was dat bewoners onbeschermd in huis waren, terwijl er monsters werden genomen om de aanwezigheid van asbest vast te stellen.*

*Op de website van de Rijksoverheid is over asbest te lezen: "Asbest is levensgevaarlijk als asbestvezels vrijkomen. [...] Burgers, bedrijven en overheden moeten zich bewuster worden van de aanwezigheid van asbest en de gevaren ervan."<sup>18</sup>*

De mythes maken duidelijk dat veel bestuurders burgers nog altijd zien als erg afhankelijk van de overheid. Helsloot, bijzonder hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit heeft onderzoek gedaan naar de (zelf)redzaamheid van mensen bij rampen.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Dit argument komt onder meer naar voren in het rapport van de Nationale ombudsman "Het spijt mij, over Q-koorts en de menselijke maat", 2012/100, 19 juni 2012.

<sup>18</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asbest>.

<sup>19</sup> Het Expertisecentrum Risico- en Crisisbeheersing van de regionale brandweer Amsterdam heeft in samenwerking met het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement het initiatief genomen om de grenzen van zelfredzaamheid van burgers bij

Volgens Helsloot zijn burgers tijdens rampen juist niet hulpeloos en ook niet afhankelijk van hulp van buiten. De volwassen burger heeft, ook als het gaat om risico's en incidenten, dus een heel ander profiel dan in de bestuurlijke instituties wordt aangenomen.

*In Wageningen speelde de gemeente wel in op de behoefte van de bewoners en stelde zich faciliterend op. Het was niet duidelijk in hoeverre de asbest zich in het betreffende pand had verspreid. De eigenaar was niet direct bereikbaar en de gemeente voelde zich daarom verantwoordelijk voor de bewoners. De studenten die er woonden kregen het advies van de gemeente om tijdelijk elders onderdak te zoeken. Als de studenten daarbij behoefte hadden aan hulp dan konden zij bij de gemeente terecht. Ook als het ging om informatie over eventuele gezondheidsrisico's. De gemeente bood aan een bijeenkomst daarover te organiseren. De studenten konden zich echter prima redden zonder de hulp van de gemeente.*

### **Voorzorgbeginsel**

De volwassen burger is dus niet risicomijdend en raakt ook niet snel in paniek. In een democratie bestaat er voor de meerderheid keuzevrijheid ten aanzien van het aanvaarden van bepaalde risico's in het omgaan met onzekere en ambigue risico's, maar de overheid heeft tegelijkertijd een zorgplicht ten aanzien van het waarborgen van de gezondheid. Die is bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 11, de onaantastbaarheid van het menselijke lichaam, en in artikel 22, eerste lid van de Grondwet: De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid. Maar ook in het internationale recht zijn waarborgen voor de gezondheid van de mens te vinden. Met betrekking tot risico's vertalen deze waarborgen zich in de verplichting van de overheid om met een zekere alertheid met die risico's om te gaan en in het bijzonder om te handelen overeenkomstig het voorzorgbeginsel. Vaak kiest de overheid bij het dilemma van respecteren van de autonomie van de burger enerzijds en de zorgplicht om mensen tot op zekere hoogte tegen gevaar te beschermen anderzijds, voor de meer bevoogdende rol van het zekere voor het onzekere nemen. Het voorzorgbeginsel dat de Gezondheidsraad voorstaat en dat het kabinet heeft overgenomen ziet echter op een veel dynamischer benadering van het begrip voorzorg bij risico's voor de volksgezondheid. In het rapport Q-koorts kwam dit al expliciet naar voren.<sup>20</sup> Deze zorgplicht leidt niet tot de – niet realiseerbare – plicht om ieder risico uit te sluiten en de verantwoordelijkheid te aanvaarden voor onzekere risico's die zich manifesteren. Kernvraag is steeds wat burgers in redelijkheid aan zorg en aan voorzorg van de overheid mogen verwachten. De Gezondheidsraad benadert het voorzorgbeginsel als een dynamisch op te vatten beginsel waarbij steeds verantwoorde keuzes worden gemaakt in overleg met het maatschappelijk veld.<sup>21</sup> Het voorzorgbeginsel impliceert een proces en in dat proces hebben burgers, bedrijven en instellingen een rol te spelen, samen met de overheid.

*In de gemeente Twenterand was bij een brand asbest vrijgekomen dat neerdaalde in een woonwijk. In de loop van de volgende dag bleek het verspreidingsgebied groter te zijn dan aanvankelijk was ingeschat. Omdat onduidelijk was of de asbest zich ook in de woningen had verspreid, besloot de gemeente preventief te evacueren. Hiervoor waren twee belangrijke redenen. Ten eerste wilde de gemeente het zekere voor het onzekere nemen om de gezondheid van de burgers te beschermen. Ten tweede verwachtte de gemeente onrust bij de bewoners als mannen in witte pakken in hun woning monsters zouden nemen, terwijl zij*

---

rampen en zware ongevallen te verkennen. Het onderzoek is als boekwerk verschenen onder de titel *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*.

<sup>20</sup> De Nationale ombudsman, "Het spijt mij, over Q-Koorts en de menselijke maat", 2012/100, 19 juni 2012.

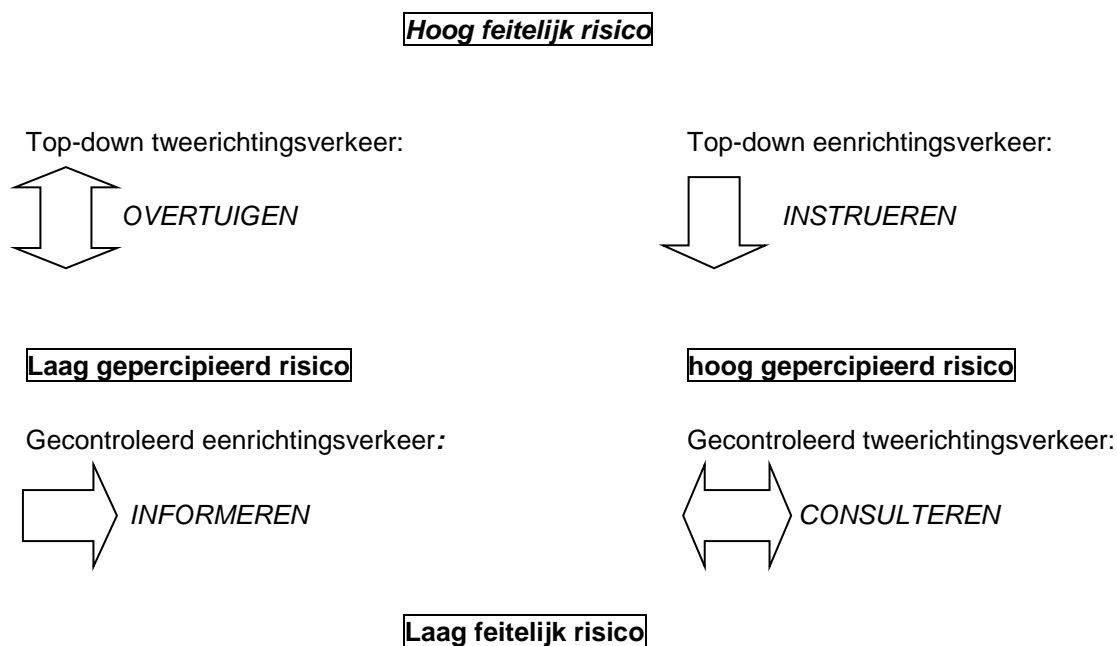
<sup>21</sup> Het voorzorgsbeginsel is meer op te vatten als een strategie om op een zorgvuldige, transparante en op de situatie toegesneden manier met onzekerheden om te gaan. De uitkomst daarvan staat niet bij voorbaat vast. Gezondheidsraad, *Voorzorg met rede*, Den Haag. Gezondheidsraad, 2008; publicatienr. 2008/18.

*onbeschermd op de bank zaten. Die onrust wilde de gemeente voorkomen. Nadat er was geëvacueerd heeft de gemeente de bewoners uitgelegd waarom tot evacuatie was overgegaan.*

### **Communicatiekruispunt doorkruist?**

Bij het communiceren over risico's moet de overheid het perspectief van burgers serieus te nemen. De overheid moet zich daarom verdiepen in hoe het risico door burgers beleefd wordt. Zij zal zich daarbij tevens bewust moeten zijn van de rol van de oude en nieuwe media op de perceptie van het risico.

De overheid opereert bij risico's op het kruispunt van het feitelijk risico en het beleefde risico. In het communicatiekruispunt van prof. dr. Betteke van Ruler<sup>22</sup> worden de rollen van de overheid bij risico's als volgt omschreven:



In een dynamische benadering in het omgaan met risico's zal de overheid steeds van rol wisselen, afhankelijk van de feitelijke informatie, het veranderende gepercipieerd risico, de invloed van de media op het gepercipieerd risico en steeds in overleg met het maatschappelijk veld.

Als we kijken naar de verschillende asbestcasus is er vaak sprake van een laag feitelijk risico. Burgers percipiëren dat soms als een hoog risico, soms als een laag risico. De overheid zou dan in het onderste gedeelte van het communicatiekruispunt opereren, namelijk horizontaal door middel van informeren of consulteren. Toch gebeurt dat vaak niet. Wat doorkruist het communicatiekruispunt?

*Uit onze gesprekken met de gemeenten blijkt dat in de situaties waar de inhoudelijk deskundigen van de GGD als eerste waren betrokken, zij zich hebben laten leiden door het feitelijk risico. In die gemeenten is niet ontruimd, noch geadviseerd om te vertrekken. In alle gemeenten werd de druk van de situatie in Utrecht gevoeld. In Wageningen, waar de*

<sup>22</sup> Prof.dr. Betteke van Ruler, *Strategisch Management van Communicatie, introductie van het Communicatiekruispunt*, Kluwer 19 november 1998.



*asbestsituatie in pandig was en de gemeente niet betrokken was als eigenaar van het pand, was de situatie in Kanaleneiland en de media-aandacht hiervoor reden om burgers actief te informeren over de situatie door middel van een gemeentelijk persbericht en brieven voor de eigenaren van de naastliggende winkelpanden. De gemeente Wageningen voelde een verantwoordelijkheid voor de bewoners van het pand. Toen de eigenaar niet direct bereikt kon worden heeft de gemeente de bewoners geadviseerd te vertrekken. Zij heeft verder een faciliterende rol gespeeld. In Emmeloord, in de gemeente Noordoostpolder, is de situatie, ook mede vanwege de mediahype in Utrecht eerst opgeschaald. Toen bleek dat de woningbouwvereniging de situatie onder controle had, goede afspraken had gemaakt met de huurder stichting Philadelphia en de bewoners uit voorzorg liet ontruimen, en de gemeente zich ervan had vergewist dat er geen onrust bij ouders van de patiënten van stichting Philadelphia of in de omgeving van het pand bestond, is de gemeente er weer tussenuit gestapt. Zij heeft naar eigen zeggen de situatie weer 'gedownsized' en zag voor de gemeente verder geen rol. In de gemeente Twenterand is expliciet door de bestuurder benoemd dat hij, net als in Utrecht, het zekere voor het onzekere wilde nemen. Er was discussie over of het wel of niet nodig was om de bewoners te ontruimen. De inhoudelijk deskundige van de gemeente was voor ontruimen, maar de CoPi<sup>23</sup> deskundige vond het niet nodig. Uiteindelijk heeft de bestuurder besloten om wel te ontruimen.*

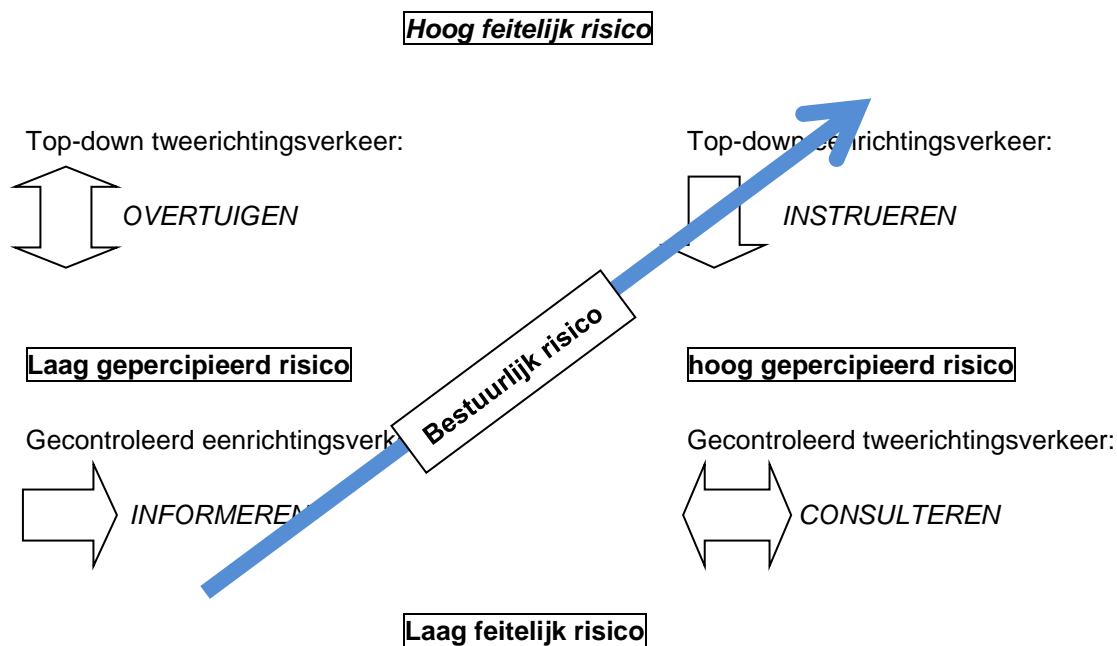
*In de gemeenten Groningen en Stadskanaal heeft er een dialoog plaatsgevonden met de bewoners. In de gemeenten waar vrijwillig of verplicht is geëvacueerd zijn bewoners niet bij die besluitvorming betrokken.*

### **Het bestuurlijk risico**

Wat in dit model ontbreekt is de rol van de overheid zelf. Zoals hiervoor betoogd is de overheid niet onafhankelijk. De overheid heeft een eigen specifiek belang, handelt vanuit haar eigen waarden, namelijk het realiseren van politieke besluiten en het behouden van het vertrouwen van de burgers. Dit kan het bestuurlijk of politiek risico van incidenten genoemd worden. De asbestcasus laten voorbeelden zien van gemeentelijke bestuurders die een verticale benadering kiezen bij asbest, terwijl asbest geen hoog feitelijke risico kent. Vanuit het communicatiekruispunt mag je verwachten dat de overheid kiest voor dialoog en consulteren. Vanuit de bestuurlijk perceptie dat de overheid de burger moet beschermen tegen gevaar en het zekere voor het onzekere moet nemen, handelt de overheid echter vanuit een top-down rol. Dit betekent dat niet alleen het feitelijk risico en de perceptie van het risico een rol speelt in het communicatiekruispunt, maar dat het kruispunt vaak wordt doorkruist door een derde variabele namelijk het bestuurlijk risico.

---

<sup>23</sup> CoPi staat voor commandopost plaats incident. De operationele leiding op de plaats van het incident volgens de Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijding (GRIP).



*Uit de gesprekken met de gemeenten kwam naar voren dat zij allemaal in eerste instantie direct handelen vanuit hun eigen perspectief. Die wordt ingevuld door het beeld dat zij hebben van de verwachtingen van hun burgers en hun eigen rolopvatting. Over de aanpak van de situatie vindt overleg plaats met deskundige partijen (GGD, brandweer, politie). Zodra de situatie in kaart is gebracht wordt actief het contact met de bewoners en omwonenden gelegd, door middel van bijvoorbeeld een bijeenkomst en het verspreiden van informatienummers.*

### Horizontaal besturen

Hoe komt het toch dat de overheid vaak in deze verticale, soms zelfs bevoogdende rol schiet als het gaat om risico's en incidenten? We hebben gezien dat burgers helemaal niet risicomijdend zijn en dat zij ook niet snel in paniek raken. Burgers zijn over het algemeen redelijke mensen die graag meedenken en ook best bereid zijn hun eigen steentje bij te dragen en eigen verantwoordelijkheid te dragen. In het essay van Michel van Eeten en anderen wordt de tragische paradox uitgelegd: juist omdat de overheid veronderstelt dat burgers risicomijdend zijn, benadrukt ze steeds de veiligheid van haar plannen, waardoor het maatschappelijk verzet zich richt op die claims op veiligheid. Het lijkt lastig voor bestuurders om deze paradox te doorbreken.

Deze verticale benadering is niet meer te rijmen met de horizontale wereld van de burger die vooral bestaat uit dialoog en informatie-uitwisseling. De overheid moet haar eigen rol herijken. Zij moet op zoek gaan naar de waarden in de samenleving. Zij moet zich rekenschap geven van de eigen positie die zij inneemt en zich afvragen of deze nog wel aansluiting vindt bij de waarden die over de rol van de overheid leven in de maatschappij. Winst valt te behalen wanneer de overheid zich minder fixeert op haar eigen regie en zich sterker oriënteert op wat er in onze samenleving speelt, winst zit in horizontaal besturen. De burger is een redelijk mens die op zoek is naar informatie om zijn omgeving te begrijpen. De burger is in beginsel genegen om met de overheid mee te werken, mits hij maar serieus genomen wordt en met respect behandeld.

*In Stadskanaal werd een strakke regie gevoerd op de communicatie over het incident. De gemeente had een duidelijke boodschap geformuleerd op basis van de feitelijke situatie en de kennis van inhoudelijk deskundigen over de gezondheidsrisico's. Deze boodschap werd aangeboden aan de media en vervolgens werd gemonitord of de berichtgeving correct werd overgenomen en verspreid. In opvolgende berichtgeving nam de gemeente signalen, vragen en zorgen van burgers mee. Alle gemeenten gaven aan social media te volgen en zo nodig berichtgeving bij te sturen.*

De nieuwe communicatiemiddelen bieden mogelijkheden en kansen. De overheid kan *realtime* volgen welke geruchten er de ronde doen, hoe er wordt gesproken over bestuurders, welke emoties een rol spelen. Zo kan de overheid meer voeling krijgen of houden met wat er leeft onder haar burgers. En kan de overheid met die burgers in gesprek gaan over de afwegingen die zij moet maken en over de verwachtingen over en weer. Het lijkt er echter op dat juist in het geval van risico's of incidenten de overheid het lastig vindt om zich in deze horizontale wereld te begeven. De overheid heeft in het algemeen de overtuiging dat zij bij risico's of incidenten de burgers gerust moet stellen. De overheid probeert bij risico's en incidenten nog steeds als centrale regisseur op te treden. Een burgervader die de veiligheid voor de burgers moet waarborgen.

Een belangrijke reden lijkt het bestuurlijk risico, het politiek gevoelige karakter van risico's en incidenten. Rond het onderwerp risico's moet de overheid vaak complexe belangenafwegingen maken. De media en publieke opinie fungeren hierbij meer en meer als scherpzetter. Rondom risico's en incidenten hangt een grote druk op het afleggen van verantwoording door de bestuurders. Met name de media stellen snel vragen over hoe dit heeft kunnen gebeuren, wat er mis is gegaan en wie daarvoor verantwoordelijk is. Risico's en incidenten worden hierdoor geframed als conflict tussen een verantwoordelijke, maar falende overheid en een getroffen burger die gesust en gerustgesteld moet worden. De politieke verantwoordelijkheid, de afrekencultuur onder bestuurders en de druk van media, brengen met zich mee dat bestuurders vaak het 'zekere voor het onzekere' kiezen.

### **Verantwoording in dialoog**

De vrees achteraf te worden aangesproken kan ook een motief worden voor een heel andere benadering. Een die juist wel openheid en transparantie als uitgangspunt neemt. Een gemeentebestuur dat aan inwoners zijn afwegingen en conclusies communiceert, heeft niets te verbergen. Burgers verwachten een overheid die eerlijk communiceert, ook over wat ze niet weet, een overheid die met ze in gesprek gaat over morele afwegingen en het accepteren van risico's. Een overheid die steeds open communiceert over haar afwegingen en dilemma's en de dialoog met haar burgers zoekt. Door voor horizontaal besturen te kiezen verschuift de overheid het punt van verantwoording afleggen naar een eerder moment. De bestuurlijke afrekencultuur heeft dan geen vat meer op de kwestie. De verantwoording vindt plaats vooraf en tijdens het incident en zoveel mogelijk in dialoog met de burger.