Universiteit van Utrecht

Masterthesis

Veiligheidsdilemma's: tussen emotie en rationaliteit

Een onderzoek naar de afweging van conflicterende waarden bij beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's in het sociale domein op lokaal niveau.

Student:
Karlijn J.T.M. Vermeulen

Supervisor:
Margo J. Trappenburg
Thomas Schillemans

Voor de graad van Master of Science
in
Bestuur en Beleid
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschappen

10 augustus 2015

Voorwoord

Voor u als lezer zal dit waarschijnlijk het eerste hoofdstuk zijn dat u gaat lezen, terwijl het tevens het laatst geschreven hoofdstuk van deze scriptie is. Het schrijven van dit hoofdstuk biedt mij de gelegenheid om met enige distantie de reis te memoreren die ik met het schrijven van deze scriptie heb gemaakt en tevens de personen te bedanken die mij hierin hebben bijgestaan.

Het startpunt is gevormd door mijn interesse in de kunst om de diversiteit aan waarden, die ten grondslag liggen aan beleidskeuzes, in de besluitvorming te laten weerklinken. Het vinden van een 'ware' keuze, leidt langs moeilijke wegen zoals de door Stone (2012) beschreven waarden-paradoxen en beperkingen aan het gebruik van de rationaliteit. Dit heb ik kunnen vaststellen tijdens mijn bachelor bestuurs- en organisatiewetenschappen in Utrecht en gedurende de tijd dat ik een aantal vakken volgde in de politieke filosofie aan de Panthéon-Sorbonne universiteit in Parijs.

Een aantal mensen verdient veel lof en dank. Om te beginnen ben ik Margo Trappenburg zeer dankbaar. Zij heeft mij ingeleid in de thematiek en heeft mij met veel toewijding laten zien waarom het maken van beleidskeuzes door wethouders in het sociale domein de interesse wekt van bestuurskundigen. Ik hoop dat ik met het schrijven van deze scriptie heb kunnen bijgedragen aan het wetenschappelijk gedachtengoed rond dit onderwerp. Ook Jan van Tol en de overige leden van het programmateam van Risico's en Verantwoordelijkheden onder het ministerie van Binnenlandse Zaken behoren tot de mensen aan wie ik veel te danken heb. Zij hebben mij een levensechte inkijk gegeven in de kwesties die spelen bij het maken van beleidskeuzes. Tevens wil ik graag Thomas Schillemans bedanken. Zijn kritische houding heeft mijn scriptie zonder enige twijfel naar een hoger niveau getild en mij een nauwkeuriger kijk op het weergeven van onderzoek gegeven. Tot slot verdienen de geïnterviewde wethouders en ambtenaren veel lof voor de onmisbare informatie die zij mij hebben gegeven en de openheid waarmee zij dit hebben gedaan.

Ik hoop dat deze scriptie de lezer prikkelt betreffende de paradoxale keuzes en waardenconflicten die zich voordoen bij het maken van beleidskeuzes.

Karlijn.

Utrecht, augustus 2015

Managementsamenvatting

Met dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Welke waardenconflicten verwachten lokale bestuurders te ervaren bij het maken van beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's en incidenten in het sociale domein?

Ter beantwoording van de hoofdvraag is een aantal deelvragen onderscheiden:

Welke waarden staan centraal in het afwegingskader van bestuurders?
Wat zijn de gevolgen van waardenconflicten binnen het afwegingskader van bestuurders?
Hoe worden bestuurders in hun beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's beïnvloed door andere actoren?
Welke waarden en waardenconflicten voor het afwegingskader dat wordt gehanteerd zijn domein-overstijgend en welke zijn specifiek voor het sociale domein?

Het is zeer relevant om deze vraag te onderzoeken, omdat het kan leiden tot aanbevelingen voor lokale bestuurders wat betreft de kansen en gevaren van het afwegingskader dat zij verwachten te gaan gebruiken in het sociale domein. Hiermee kunnen lokale bestuurders adequater reageren op risico's en incidenten in het sociale domein. Bovendien lost het een hiaat op in het huidige discours, het sociale domein is immers grotendeels nieuw voor lokale bestuurders waardoor het een vrij onbekend gebied voor het maken van afwegingen is. Om van een informatierijke weergave van beleidskeuzes in het sociale domein te komen, is ervoor gekozen om een vergelijking te maken met het maken van beleidskeuzes in het fysieke domein.

Het theoretisch kader van het onderzoek behandeld de vijf belangrijkste waarden waar politici hun besluiten mee beargumenteren: veiligheid, welzijn, vrijheid, efficiëntie en gelijkheid (Stone, 2012). Zowel tussen als binnen de waarden zijn discrepanties en paradoxen kenbaar. Daarnaast is theoretisch onderbouwd op welke wijzen beleidskeuzes worden beïnvloed door onzekerheidsfactoren. Het is belangrijk hier een onderscheid in te maken, omdat het soort onzekerheid waardoor een risicoprobleem wordt gekenmerkt, is bepalend voor het type beleidsinterventie dat een bestuurder inzet in risicovolle situaties of bij incidenten. Tot slot wordt in het theoretisch kader uitvoerig stilgestaan bij de actoren die een rol spelen bij het maken van beleidskeuzes. Naast eigenschappen van de bestuurders zelf, zoals het gebruik van *framing*, worden ook de wederkerige invloedsrelaties behandeld die zij met andere actoren hebben.

Het onderzoek is uitgevoerd door het interviewen van elf wethouders of gemeentelijke topambtenaren. De methode van het onderzoek laat zich kenmerken door een combinatie van zachte en harde technieken, om zo het beste van twee werelden te kunnen combineren. De harde techniek betreft het gebruik van vignetten: aan de respondenten zijn zes situaties (drie uit het fysieke en drie uit het sociale domein) voorgelegd waarin zich een veiligheidsrisico voordoet. Per vignet heeft dit informatie opgeleverd over het proces en de denkwijze die voorafgaan aan beleidskeuzes in de specifieke situatie. Vervolgens is gebruik gemaakt van een zachte techniek: het interpreteren van de informatie door de onderzoeker, zodat het grotere verband gevonden werd.

De uitkomst van de resultaten betreft informatie over de waardenconflicten waar de respondenten. Het belangrijkste hierin is de plek die aan veiligheid wordt gegeven in het maken van beleidskeuzes en de

mogelijke verschillen die worden gezien tussen het fysieke en het sociale domein. Wat dit betreft zijn er vier verschillen tussen de domeinen gevonden die van invloed zijn op de status van veiligheid bij beleidskeuzes: de mate van kwantificeerbaarheid, de mate van directe/instrumentele veiligheid, de mate van zekerheid over het risico en de mate van tastbaarheid.

De algemene notie van dit onderzoek blijkt te gaan over de positionering van het veiligheidsdenken, welke zich bevindt tussen emotie en rationaliteit. Het wegen van veiligheid of het kiezen voor veiligheid blijkt niet alleen een rationele kwestie, gebaseerd op de heersende waarden (en normen). Goeddeels is deze weging beperkt in haar rationaliteit door factoren die aanzetten tot onzekere keuzes en door verantwoordelijkheidskwesties. Bestuurders proberen beleidskeuzes te maken op basis rationaliteit, terwijl het sociale domein wordt gekenmerkt door de rol van de emotie. De vraag die hierbij opkomt, is hoe ver het sociale domein gerationaliseerd kan en mag worden.

De aanbevelingen hebben betrekking op mogelijkheden waarin toch enige vorm van rationaliteit zou kunnen worden toegepast in het sociale domein:

1. Het in perspectief brengen van de gemaakte beleidskeuze en het scheppen van helderheid over het proces van besluitvorming.

2. Het blijkt relevant om de taakopvatting van alle partijen die bij het veiligheidsrisico of incident betrokken zijn, te duiden.

3. In het sociale domein gaat het bij uitstek over situaties waarin emotie een rol speelt. Daarom is het hoe dan ook van belang om de situatie ook te benaderen met empathie, zelfs als er niets veranderd kan worden aan het bestaan van het veiligheidsrisico.

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Managementsamenvatting 5

Inhoudsopgave 7

1. Inleiding 11

1.1 Het hoogste goed? *11*

1.2 Het sociaal domein *12*

1.3 Het verkiezen van veiligheid boven andere waarden. *13*

1.4 Relevantie *14*

1.5 Onderzoeksvraag *15*

1.6 Begripsbepaling in dit onderzoek *15*

1.7 Verwachtingen *16*

1.8 Vooruitblik *16*

2. Focus 18

2.1 Waarden in het afwegingskader van bestuurders *18*

2.1.1 Veiligheid *18*

2.1.2 Welzijn *21*

2.1.2 Vrijheid *22*

2.1.3 Efficiëntie *24*

2.1.4 Gelijkheid *25*

2.2 Onzekere beleidskeuzes *25*

2.2.1 Soorten van onzekerheid *26*

2.2.2 Oorzaken van onzekerheid *27*

2.3 Actoren *28*

2.3.1 De bestuurder 28

2.3.2 Wederkerige invloedsrelaties 31

2.3.2.1 De publieke opinie 32

2.3.2.2 Inmenging van de media 33

2.4 Synthese *34*
2.4.1 Overeenkomsten tussen het fysieke en het sociale domein 34
2.4.2 Verschillen tussen het fysieke en het sociale domein 34
3. Methodologie 36
3.1 Uitvoering onderzoek *36*
3.2 Methode: Het beste van twee werelden *38*
3.3 Techniek: coderen *38*
3.4 De rol van de literatuur *39*
3.5 De positie van de onderzoeker *39*
3.6 De positie van de participanten *40*
3.7 Reflectie op knelpunten en strategische keuzes gedurende het onderzoek *40*
3.8 Betrouwbaarheid en validiteit *41*
4. Resultaten 42
4.1 Centrale waarden bij beleidskeuzes *42*
4.1.1 Veiligheid 42
4.1.2 Welzijn en veiligheid 46
4.1.3 Gelijkheid en veiligheid 47
4.1.4 Vrijheid en veiligheid 49
4.1.5 Efficiëntie en veiligheid 50
4.2 Onzekere beleidskeuzes *53*
4.2.1 Onervarenheid 54
4.2.2 Complexiteit 55
4.2.3 Informatievoorziening 55
4.2.4 Rationaliteit 56
4.3 Actoren *58*
4.3.1 De bestuurder 59
4.3.2 Andere actoren 62
4.3.3 Framing 67
4.4 Synthese *68*
4.4.1 Overeenkomsten tussen het fysieke en het sociale domein 68

4.4.2 Verschillen tussen het fysieke en het sociale domein 70
4.4.3 Leerpunten vanuit het fysieke domein 71
5. Conclusie 72
6. Discussie 77
6.1 Doordenking van de resultaten 77
6.2 Toekomstmuziek 77
6.3 Een terugblik 78
7. Literatuur 80
Bijlagen 83
Bijlage 1. Topiclijst 83

1. Inleiding

1.1 Het hoogste goed?

“Een kind komt vaak op school met blauwe plekken. Zijn leraar is bezorgd en de school besluit na een aantal maanden stappen te nemen in de richting van Jeugdzorg. Zowel het kind als de ouders geven aan niet te weten waar de blauwe plekken vandaan komen en willen geen hulp of bemoeienis van Jeugdzorg. Het kind wordt, na enkele aantijgingen door Jeugdzorg aan het adres van de ouders van het kind, uit huis geplaatst.”

De keuze voor uithuisplaatsing ligt in dit voorbeeld in eerste instantie bij Jeugdzorg, maar betekent dat werkelijk dat de wethouder de situatie volledig uit handen geeft, zelfs als hij op de beslissing van Jeugdzorg wordt bevraagd door burgers of de gemeenteraad?

Het maken van bestuurlijke afwegingen omtrent veiligheidsrisico’s in het sociale domein is spannend voor de wethouder. Lokale bestuurders hebben, hoewel afhankelijk van hun zittingsperiode, vaak jarenlange ervaring met de besluitvorming en met het afwegen van veiligheidsrisico’s op beleidsterreinen die tot het fysieke domein behoren, zoals verkeer, infrastructuur of woningbouw. De verantwoordelijkheid voor grote beleidsterreinen in het sociale domein lag tot nog toe voornamelijk bij de Rijksoverheid en de Provincie, maar met de decentralisatie van de jeugdzorg, AWBZ en Participatiewet in 2015, komt de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg, de zorg voor langdurig zieken, ouderenzorg en werkverschaffing bij de gemeente te liggen (rijksoverheid, z.d.). Dit betekent een enorme uitbreiding van het sociale domein op lokaal niveau; voor de wethouder betekent het dat er nieuwe, sociale beleidsterreinen onder zijn verantwoordelijkheid gaan vallen, waarin afwegingen omtrent veiligheidsrisico’s en -incidenten zullen moeten worden gemaakt. Voor het voorbeeld waarmee deze paragraaf werd begonnen, geldt dat de lokale overheid vanaf 2015 te maken zal krijgen met een voor haar nieuwe verhouding ten opzichte van partijen rond de zorg voor de jeugd. Dat er nog geen jurisprudentie voor bestuurlijke afwegingen is op deze gebieden, zorgt voor de eerdergenoemde spanning bij lokale bestuurders.

Voorts gaan de decentralisaties gepaard met een *transformatie* van het sociale domein, waarbij een groter beroep zal worden gedaan op de zelfredzaamheid van burgers en de verantwoordelijkheid van de overheid van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’ gaat, wat inhoudt dat de bestuurder de verantwoordelijkheid krijgt voor een goed werkend systeem van zorgverlening (systeemverantwoordelijkheid). Dit hangt samen met het verschijnsel participatiesamenleving als de opvolger van de verzorgingsstaat, waar premier Rutte in de Willem Drees-lezing (2013, 14 oktober) bij stilstond. Er zal meer worden uitgegaan van de kracht van de burger en meer taken van de overheid worden neergelegd bij de burger, zoals het geval is bij mantelzorg. Deze herverdeling van taken brengt met zich mee dat er ook een verschuiving zichtbaar is qua verantwoordelijkheid. Waar de overheid eerst nog alle touwtjes in handen had om beleid en de uitvoering daarvan te sturen, zal zij daar nu een deel van moeten loslaten. Immers, als van burgers wordt verwacht dat zij meer gaan participeren en meer verantwoordelijkheden zullen krijgen, dan zal de macht van de

overheid verminderen. Het waarborgen van de veiligheid ligt dan niet meer geheel bij de overheid waardoor het garanderen van veiligheid door de overheid een irreële opgave wordt.

Bovendien lijkt in het sociale domein de emotie een grote rol te spelen, wat betekent dat het inschatten van veiligheidsrisico's wordt beïnvloed door tussenkomst van emotionele reacties van burgers. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat lokale bestuurders veiligheidsrisico's en -incidenten op beleidsterreinen die tot het sociale domein behoren anders inschatten dan veiligheidsrisico's en -incidenten op andere beleidsterreinen (RMO, 2014). Bestuurders zouden bijvoorbeeld sneller kunnen overgaan tot het nemen van maatregelen wanneer het veiligheidsrisico een kind betreft in vergelijking met een ander veiligheidsrisico met eenzelfde waarschijnlijkheid, door toedoen van emotionelere reacties op de situatie met het kind.

Dit tezamen vormt de aanleiding tot dit onderzoek. Welke waarden verwacht[1] de wethouder na te streven bij afwegingen in risicovolle situaties of bij incidenten in het sociale domein? Naast de waarborging van veiligheid spelen er tal van andere belangen en waarden mee die dikwijls conflicteren met het kunnen garanderen van veiligheid. Welke waarden en waardenconflicten zijn daarin doorslaggevend? In dit onderzoek wordt het afwegingskader inzichtelijk gemaakt dat lokale bestuurders verwachten te gaan gebruiken in het sociale domein, waardoor de invloed van een (overmatig) streven van bestuurders naar een volledige waarborging van veiligheid, beter kan worden geduid in het sociale domein.

1.2 Het sociaal domein

De scope van dit onderzoek betreft het sociale domein op gemeentelijk (of, lokaal) niveau. De invalshoek die hierbij wordt gehanteerd, is de mate waarin de waarborging van veiligheid voor de bestuurder (wethouder) leidend is bij beleidskeuzes in risicovolle situaties of bij incidenten in het sociale domein. Hierbij wordt gekeken naar de totale set van waarden, waaronder veiligheid valt, die de wethouder beweegt om een beslissing te maken.

Hoewel het sociale domein dikwijls wordt onderscheiden van het fysieke domein, is er geen eenduidige definitie bekend van het sociale domein. Afbakening blijkt niet overal hetzelfde en veelal worden ruime definities aangedragen: "Wij beschouwen als het sociaal domein alle maatschappelijke problemen die burgers hebben en waarvoor de gemeente ondersteuning biedt in de vorm van diensten of voorzieningen" (Telgen & Jungmann, 2007) of "Het sociaal domein omvat alle organisaties, diensten en voorzieningen die mensen ondersteunen, de leefbaarheid vergroten en de participatie bevorderen" (van Kooten & Uiterwijk Winkel, 2013).

Heden ten dagen zijn de decentralisaties van drie grote beleidsterreinen, welke voltooid zijn in 2015, zeer pregnant in de sociale sector. Zoals al is aangegeven, gaat het hier om de decentralisatie van de jeugdzorg, AWBZ en Participatiewet, waarmee de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg, de zorg voor langdurig zieken, ouderenzorg en werkverschaffing bij de gemeente is komen te liggen. Op basis hiervan is er in dit

[1] De resultaten van dit onderzoek zullen geen feitelijke informatie bieden, maar leveren een beeld van hun verwachtingen voor de toekomst. Dit is het geval, omdat het sociale domein waarvoor de waardenafweging zal worden onderzocht op het moment van interviewen nog niet tot het gemeentelijk domein behoorde.

onderzoek voor gekozen om deze drie beleidsterreinen als belangrijkste beleidsterreinen te zien in het sociale domein op lokaal niveau. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vat de nieuwe verantwoordelijkheden van gemeenten als volgt samen:

> "Gemeenten worden verantwoordelijk voor een brede waaier aan taken, op de terreinen jeugd, veiligheid, passend onderwijs, leerplicht, aanpak kindermishandeling en huiselijk geweld, publieke gezondheid, welzijn, zorg en begeleiding, schuldhulpverlening en werk en inkomen." (VNG, 2013)

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) bracht in 2014 samen met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een advies uit over een "handelingsperspectief voor de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten in het fysiek en sociaal domein" (RMO, 2014). Hierin komt de systeemverantwoordelijkheid van de overheid naar voren, het belang van het kennen van ieders rol en het durven 'niets' te doen. Deze punten doen allen een beroep op de rationaliteit van bestuurders, maar tevens zullen zij rekening moet houden met de rol van *emoties*, zeker in het sociale domein waar het voornamelijk gaat over *kwetsbare groepen*, aldus de twee eerdergenoemde raden. Hiermee komen we tot een belangrijk kenmerk van het sociale domein:

> "In het sociale domein, waar het gaat over kwetsbare groepen en waar incidenten tot heftige maatschappelijke emoties leiden, moet rekening worden gehouden met de rol van emotie." (RMO, 2014).

Tevens wordt het sociale domein gekenmerkt door de prominente rol van professionals. In een rapport in opdracht van BZK (Melssen & Jongmans, 2013) wordt aangekaart dat de overdracht van verantwoordelijkheid omtrent de jeugdzorg naar gemeenten kansen biedt in verband met professionals. Indien de professionele ruimte expliciet bewaakt wordt en redelijkheid wordt gewaarborgd, zal de kans op overbodige regelgeving, naar aanleiding van een risico of incident, worden geminimaliseerd. *Het bewaken van de professionele ruimte betekent dat bestuurders en managers expliciet hun vertrouwen moeten uiten in professionals*. Door hun dagelijkse confrontatie met de realiteit weten professionals dat het 'zo goed mogelijke' hun uitgangspunt moet zijn; het is van belang dat ook wethouders en gemeenteraden zich hiervan bewust zijn, aldus het rapport. Het waarborgen van redelijkheid kan worden gerealiseerd als de wethouder goed communiceert met de gemeenteraad (voornamelijk over de 'onvermijdelijke risico's') en haar in een vroegtijdig stadium betrekt bij de besluitvorming.

Ten slotte wordt het hedendaagse sociaal domein op lokaal niveau gekenmerkt door *onzekerheid*. Gezien de transitie en transformatie die zich sinds kort voltrekken in dit domein, is er veel nieuw voor de bestuurders op lokaal niveau. Zij moeten beleidskeuzes maken over onderwerpen die eerst niet tot hun scope behoorden (RMO, 2014).

1.3 Het verkiezen van veiligheid boven andere waarden.

Naast een verheldering van de scope van het onderzoek, verdient ook de huidige stand van de wetenschap omtrent het kennisprobleem dat centraal staat in deze scriptie, de aandacht. De opvallende punten aangaande de stand van de wetenschap omtrent waarden die meespelen bij beleidskeuzes in het sociale domein zullen worden behandeld. Hieruit blijkt de rol van de waarde veiligheid in het sociaal domein

aangaande eerder onderzoek. Naast veiligheid blijken ook welzijn, vrijheid, efficiëntie en gelijkheid waarden te zijn die wethouders willen nastreven (Stone, 2012). Bovendien blijken er niet alleen conflicten te zijn tussen waarden die met het maken van beleidskeuzes worden nagestreefd, maar is er ook sprake van paradoxale kwesties in de waarden zelf (Stone, 2012).

Uit een aantal onderzoeken blijkt dat bij het maken van beleidskeuzes het kunnen waarborgen van veiligheid in het sociale domein als doorslaggevender wordt ervaren dan andere waarden (welzijn, vrijheid, efficiëntie en gelijkheid). Oomen (2011) komt in een onderzoek naar de omgang met risico's op verschillende ministeries, tot de conclusie dat er een onderscheid bestaat tussen de omgang met veiligheidsrisico's in het sociale domein en in het fysieke domein. Het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) maakte keuzes op *rationele basis* (Oomen, 2011). Het ministerie van V&W, welke onder het fysieke domein kan worden geschaard, laat zich leiden door een rationele afweging van kosten en baten. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) blijkt een ongeschreven wet te hanteren die voorschrijft dat ieder veiligheidsrisico vermeden moet worden. Een begrip dat dit voorschrift uitdrukt is het *voorzorgsbeginsel* (Oomen, 2011). Het ministerie van VWS, dat behoort tot het sociale domein, maakt volgens de conclusies van Oomen een afweging gericht op het garanderen van veiligheid, ook al moest dit ten koste gaan van geldelijke besparingen en professionele vrijheid op de werkvloer. Door de actuele decentralisaties krijgen gemeenten te maken met een sterke uitbreiding van sociale beleidsterreinen waardoor zij een visie op sociale risico's zullen moeten ontwikkelen, alvorens beleidsafwegingen te kunnen maken. Als gemeenten op dezelfde wijze besluiten gaan nemen in het sociale domein als de Rijksoverheid en de Provincie dat eerder hebben gedaan, zullen wethouders zich laten leiden door het voorzorgsbeginsel, wat inhoudt dat de waarschijnlijkheid van een veiligheidsrisico maar weinig belangrijk is en de nadruk vooral ligt op de grootte van de gevolgen van een veiligheidsrisico (Stone, 2012). Wethouders zullen het als hun taak voelen om beleidskeuzes af te stemmen op het verminderen van veiligheidsrisico's, ook als niet waarschijnlijk is dat een veiligheidsrisico zich daadwerkelijk zal voordoen.

De bevindingen van Oomen (2011) komen overeen met de stellingnames van Brenninkmeijer (2011) en Helsloot (2011). Beiden constateren een eenzijdige nadruk op veiligheid als belemmerende overtuiging van bestuurders bij beleidskeuzes. De bescherming van veiligheid wordt als oorzaak gezien van ingrepen in de persoonlijke levenssfeer, een geringer vertrouwen van burgers in bestuurders, minder technologische innovatie en een afname van de welvaartsgroei. Helsloot betoogt dat welvaart juist een premisse is om veiligheid te kunnen garanderen. Bovendien leiden meer veiligheidsmaatregelen niet per se tot meer veiligheid: de burger kan er juist onvoorzichtiger door worden.

1.4 Relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek betreft het inzichtelijk maken van het afwegingskader dat wethouders in het sociale domein verwachten te gaan gebruiken na de geplande decentralisaties in dit domein. Het onderzoek is daarmee descriptief en exploratief van aard. Verder heeft het onderzoek een adviserende functie: de vergaarde kennis over de mate waarin waarden en factoren een rol spelen in het afwegingskader, vormt de basis voor aanbevelingen gericht aan wethouders. De doelstelling die de onderzoeker heeft, is om te komen tot aanbevelingen voor lokale bestuurders wat betreft de kansen en

gevaren van het afwegingskader dat zij verwachten te gaan gebruiken in het sociale domein. Hiermee kunnen lokale bestuurders adequater reageren op risico's en incidenten in het sociale domein.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek betreft het oplossen van een hiaat in het huidige discours. Het sociale domein is grotendeels nieuw voor lokale bestuurders waardoor het een vrij onbekend gebied voor het maken van afwegingen is. Het is nog niet eerder uitgezocht voor het sociale domein op lokaal niveau, terwijl er wel aanwijzingen voor zijn dat men in het sociale domein erg op veiligheid zou zijn berust. Ten dienst van de centrale vraag in dit onderzoek zal een vergelijking getrokken worden met de invloed van veiligheid op beleidskeuzes in het fysieke domein: hierdoor wordt het belang van veiligheid in het sociale domein in perspectief geplaatst. Bovendien kunnen hierdoor aspecten aan het licht komen waarin beleidsbepaling in het sociale domein vergemakkelijkt kan worden door de manier van beleidsbepaling in het fysieke domein.

1.5 Onderzoeksvraag

Het voorgaande leidt tot de hoofdvraag voor dit onderzoek:

Welke waardenconflicten verwachten lokale bestuurders te ervaren bij het maken van beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's en incidenten in het sociale domein?

Ter beantwoording van de hoofdvraag wordt een aantal deelvragen onderscheiden:

1. Welke waarden staan centraal in het afwegingskader van bestuurders?
2. Wat zijn de gevolgen van waardenconflicten binnen het afwegingskader van bestuurders?
3. Hoe worden bestuurders in hun beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's beïnvloed door andere actoren?
4. Welke waarden en waardenconflicten voor het afwegingskader dat wordt gehanteerd zijn domein-overstijgend en welke zijn specifiek voor het sociale domein?

1.6 Begripsbepaling in dit onderzoek

De hoofdvraag bevat een aantal kernbegrippen: veiligheidsrisico's en -incidenten, invloedrijke waarden bij beleidskeuzes en het sociale en het fysieke domein. Hier volgt een uitzetting van elk van deze begrippen.

Een risico betreft de *kans* op leed. Om de betekenis van een risico te doorgronden, is het van belang een onderscheid te maken tussen de begrippen 'risico' en 'gevaar' (Löfstedt, 2011). Van een 'gevaar' is sprake wanneer de *mogelijkheid* bestaat dat er leed zal ontstaan. Bij een risico wordt naast de mogelijkheid ook de *kans* op leed meegewogen.

> "Kans laat zich moeilijk verbeelden, leed des te beter." (van Eeten, 2011)

De mogelijkheid op leed beweegt mensen te denken dat er iets moet gebeuren, de onwaarschijnlijkheid van het leed doet er nauwelijks toe. Het standpunt van bestuurders berust vaak op het volgende morele schema: *als* er sprake is van leed *dan* moet er iets gebeuren (van Eeten, 2011). Een risico dient te worden

onderscheiden van een incident: een ongewenste gebeurtenis met maatschappelijke onrust tot gevolg (Roos, 2011). De risico's en incidenten die in dit onderzoek worden onderzocht, hebben allen te maken met de waarborging van veiligheid: veiligheidsrisico's en -incidenten. Een afbakening van veiligheid staat beschreven in het hoofdstuk Focus, paragraaf 2.1.1. Soms wordt er een onderscheid gemaakt tussen fysieke en sociale veiligheid. Sociale veiligheid heeft primair te maken met menselijk gedrag, van fysieke veiligheid wordt gesproken wanneer er sprake is van een ongeval. Het fysieke heeft dan voornamelijk betekenis in de zin van een materiële en niet-menselijke oorzaak van onveiligheid (NIFV, 2008) Gezien de vele schaduwgebieden wat betreft deze tweedeling in domeinen van veiligheid, is er in dit onderzoek voor gekozen om dit onderscheid te negeren.

Ten slotte is een afbakening van het fysieke en sociale domein op lokaal niveau relevant. Hier is al over gesproken in paragraaf 1.2, daarop zal hier nog een korte toevoeging worden gegeven. Op gemeentelijk niveau behoren tot het fysieke domein beleidsonderwerpen als stadsontwikkeling, verkeer en vervoer en milieu. Het sociale domein op gemeentelijk niveau is tot op heden een stuk beperkter, maar wordt in ieder geval gekenmerkt door de onderwerpen zorg en welzijn, onderwijs en algemene sociale zaken. Vanaf 2015 komt daar een aantal belangrijke taken bij: de jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg voor langdurig zieken en ouderen (Companje, 2013).

1.7 Verwachtingen

Op basis van de eerder genoemde wetenschappelijke onderzoeken (zie bijvoorbeeld Oomen, 2011; Melssen & Jongmans, 2013; RMO & Rob, 2014) kan een aantal verwachtingen voor de rest van dit onderzoek worden gedaan. Het ligt in de lijn der verwachting dat deze punten overeenkomen met de uitkomsten van de interviews voor dit onderzoek:

1. Het sociale domein op lokaal niveau wordt gekarakteriseerd door haar kwetsbare doelgroep, de grote mate waarin emotie een rol speelt, het vertrouwen dat bestuurders in professionals moeten hebben en de onzekerheid van veiligheidsrisico's (ten gevolge van de noviteit van de decentralisaties).

2. Bestuurders vinden de waarborging van de waarde veiligheid vaak het belangrijkste aspect bij de afweging van beleidskeuzes in het sociale domein. Dit kan ten koste gaan van andere zaken waar een bestuurder rekening mee moet houden.

3. Het nemen van beleidsmaatregelen ten behoeve van de veiligheid kan desgevraagd leiden tot minder veiligheid.

1.8 Vooruitblik

In het volgende deel zal het theoretisch perspectief van het onderzoek worden uitgediept, gebaseerd op de eerdergenoemde deelvragen over waarden, waardenconflicten, actoren en de vergelijking tussen het sociale en fysieke beleidsdomein. Hoofdstuk 3 beschrijft het soort onderzoek dat is uitgevoerd. Het onderzoek kenmerkt zich door de kwalitatieve insteek van interviews en het gebruik van vignetten. Tevens heeft het onderzoek een vergelijkend karakter gezien de vergelijking die wordt gemaakt tussen de beleidskeuzes van wethouders in het sociale dan wel het fysieke domein. In de daarop volgende

hoofdstukken worden de resultaten (4) en de conclusie (5) van het onderzoek weergegeven, alsmede een reflectie op dit onderzoek (6).

2. Focus

In dit theoretisch kader staat het ontrafelen van het afwegingskader dat een bestuurder denkt te gaan gebruiken bij de beleidsbepaling rondom veiligheidsrisico's, centraal. Daarbinnen worden de volgende drie elementen onderscheiden: de waarden die meespelen (deel 1), de waardenconflicten en kennisproblemen die meespelen in risicovolle situaties of naar aanleiding van incidenten en de gevolgen daarvan (deel 2) en de actoren die van invloed zijn op de afweging van waarden (deel 3). In dit theoretisch kader wordt ieder van deze elementen apart belicht.

Vervolgens vindt een synthese van de bijeengebrachte kennis (deel 4) plaats. Gekeken wordt welke waarden en factoren universeel (geldig voor zowel het sociale als het fysieke domein) zullen bij beleidskeuzes (4.1). Ten slotte komt de vergelijking tussen het sociale en het fysieke domein aan bod. Hierin wordt het mogelijke onderscheid uiteengezet dat gemaakt moet worden tussen de waardenweging of de weging van andere factoren die meespelen in de besluitvorming in het sociale domein dan wel het fysieke domein (4.2).

2.1 Waarden in het afwegingskader van bestuurders

Stone (2012) noemt als belangrijkste waarden waar politici hun besluiten mee beargumenteren: veiligheid, welzijn, vrijheid, efficiëntie en gelijkheid. De betekenis die Stone (2012) en andere auteurs aan deze waarden geven worden in dit deel van het theoretisch kader behandeld. Tevens worden de mogelijke conflicten tussen waarden besproken als ook de conflicten die zich voordoen binnen de waarden zelf.

2.1.1 Veiligheid

De waarde veiligheid, kan volgens Stone (2012) aan de hand van drie verschillende invalshoeken worden beschreven – de politieke, psychologische en wetenschappelijke invalshoek - die ieder een eigen omschrijving kennen van ideale veiligheid. Ten eerste wordt de politieke invalshoek genoemd als relevante manier om veiligheid vanuit te beschrijven. De ideale vorm van veiligheid die wordt ingebracht vanuit de politieke invalshoek, betreft *"politicians prevent bad things from happening by making good policy"*. Er is hier sprake van het verlangen naar absolute veiligheid dat voortkomt uit het handelen van de politieke elite.

Als er specifiek naar de situatie in Nederland wordt gekeken wat betreft de politieke invalshoek van veiligheid, dan valt op dat in 1983 veiligheid is geschrapt uit de Grondwet als Grondrecht van de Nederlandse burger; het is vervangen door art. 1 over gelijke behandeling en non-discriminatie. Andere Grondrechten zoals het recht op gezondheidszorg en een schoon milieu zijn wel behouden gebleven in de Grondwet (www.rijksoverheid.nl). Aantijgingen van het CDA in 2000 dat het een fout is geweest om veiligheid uit de Grondwet te schrappen, hebben niet geleid tot het terugdraaien van de beslissing uit 1983. De Hoop Scheffer, destijds leider van het CDA, stelde dat de overheid meer verantwoordelijkheid moet voelen voor de veiligheid van burgers, wat zou kunnen worden gestimuleerd door het recht op veiligheid weer op te nemen in de Grondwet (Trouw, 2001). Critici stellen dat veiligheid niet thuishoort in

de wet, maar in de politiek. De Groningse hoogleraar Kortmann verwijst daarnaast naar de terroristische aanvallen op Amerika: een juridische claim is niet mogelijk in Amerika, maar daar wordt de burger niet minder kwetsbaar van (Trouw, 2001).

Ten tweede wordt bij het bestuderen van veiligheid door Stone (2012) een psychologische invalshoek onderscheiden. Vanuit de psychologische invalshoek gedacht, kan het ideaalbeeld van veiligheid worden omschreven als een gevoel van vertrouwen van de burger in het handelen van de overheid ten aanzien van zijn bescherming. Hierdoor zouden mensen nooit gevoelens van onveiligheid kunnen ervaren.

Bestuurders kunnen bij het maken van beslissingen tegen twee complicerende factoren voor de besluitvorming aanlopen, die gelieerd zijn aan de psychologische invalshoek. Een eerste complicerende factor wordt het probleem van tunnelvisie of ***'the last 10 percent'*** genoemd (Breyer, 1993).

> "Stel dat het opruimen van 90 procent van al het giftige materiaal een paar maanden kost, maar om ook de laatste tien procent op te ruimen moet worden ingecalculeerd dat men jaren bezig is. Wat is dan de beste keuze?" (Breyer, 1993)

Dit voorbeeld toont dat er grote verschillen kunnen zitten tussen het waarborgen van een hoge mate van veiligheid en het waarborgen van honderd procent veiligheid. Hierbij komt het begrip 'proportionaliteit' weer naar boven. Om ook de laatste tien procent van het giftige materiaal op te ruimen moet men immers jaren langer energie en tijd steken om de kans op een incident te minimaliseren (Breyer, 1993). Hiermee wordt aangegeven dat bestuurders in een spagaat terecht kunnen komen wanneer zij veiligheid proberen te garanderen in een bepaalde situatie. Betrokkenen kunnen niet begrijpen waarom de bestuurder er niet voor kiest om ook 'de laatste tien procent' te dekken, terwijl de bestuurder weet dat het veel extra tijd en energie zal kosten (of zelfs onmogelijk is) om volledige veiligheid te garanderen. Een ander probleem waar bestuurders bij het verkrijgen van draagvlak voor hun beleidskeuzes tegen aan kunnen lopen, is het probleem van *expected value* (Stone, 2012). Burgers waarderen veiligheidsrisico's vaak niet naar de waarschijnlijkheid dat het veiligheidsrisico daadwerkelijk zal optreden. Wat voor burgers wél uitmaakt, is de grootte van de catastrofe die zou volgen als het veiligheidsrisico realiteit wordt. Dit heeft tot gevolg dat catastrofale gebeurtenissen waarvan het zeer onwaarschijnlijk is dat zij in de toekomst werkelijk zullen plaatsvinden, voor burgers veel gewichtiger zijn dan gebeurtenissen met een zeer grote waarschijnlijkheid, maar waarvan de gevolgen minder catastrofaal zouden zijn. Hierin zit het onderscheid met een volgende invalshoek om veiligheid te benaderen, namelijk een wetenschappelijke invalshoek.

Voor overgegaan wordt tot deze invalshoek wordt nog een 'oplossing' besproken die door Stone (2012) is aangedragen om een gevoel van onveiligheid bij burgers te verminderen. Er vanuit gaande dat onveiligheid in de eerste plaats een emotionele en psychologische kwestie is waarbij wetenschappelijk bewijs er minder toe doet, kan een bestuurder veiligheid bevorderen door *psychological reassurance*, zelfs wanneer een beleidskeuze de veiligheid niet daadwerkelijk kan garanderen. Een voorbeeld hierbij is de situatie met de huisvesting van een man die veroordeeld is geweest voor pedofilie. De burgemeester van Leiden kon destijds geen bewijs leveren voor een garantie van de veiligheid van buurtbewoners en dan voornamelijk hun kinderen (nu redactie binnenland, 2014). Hij heeft daarop in zekere zin *psychological*

reassurance toegepast, door met de mededeling te komen dat als zijn inschatting fout zal blijken, hij dit persoonlijk opneemt en dit dan laat blijken door af te treden.

Ten derde wordt gesproken van een wetenschappelijke invalshoek, welke veiligheidsrisico's meet aan de formule: *de verwachte grootte van het gevaar is de magnitude van de ongewenste gevolgen maal de waarschijnlijkheid daarvan*. Vanuit de wetenschappelijke invalshoek kijkt men dus niet alleen naar de omvang van de gevolgen van het veiligheidsrisico, maar ook naar de waarschijnlijkheid daarvan. Een vermenigvuldiging met de waarschijnlijkheid zal de magnitude van het veiligheidsrisico immer verkleinen, waardoor veiligheidsrisico's met catastrofale gevolgen maar weinig waarschijnlijkheid, worden gereduceerd (Stone, 2012).

Echter, dat vanuit een wetenschappelijk oogpunt een veiligheidsrisico met catastrofale gevolgen als minder gevaarlijk wordt geacht omdat het niet waarschijnlijk is dat het zich zal voordoen, betekent niet dat burgers en politici dit aannemen van de wetenschap. Dat men statistisch gezien een punt kan maken, betekent dus niet dat dit punt vanuit de emotie of de politiek ook geldt. Hieruit kan geconcludeerd worden dat voornamelijk de psychologische invalshoek een enorme invloed heeft op de algemene denkwijze over veiligheid.

In deze trant, van het belangrijk stellen van de emotie en de psychologie, stelt Februari (2011) dat veiligheidsrisico's sinds de moderne tijd bovenal in morele termen worden gedefinieerd. Dat veiligheid en risico's tegenwoordig niet los kunnen worden gezien van moraliteit, wordt gefundeerd door de theorie van Mendus (1996). Zij beargumenteert dat met de opkomst van het liberalisme het geloof is opgekomen dat conflict niet per se leidt tot het noodlot voor een van de partijen, maar dat tegengestelde belangen kunnen worden samengebracht en vreedzaam naast elkaar kunnen bestaan. Dit is mogelijk doordat een partij de belangen slim kan afwegen wat leidt tot een rechtvaardige beslissing over hoe verder gegaan kan worden. Deze rol is gegeven aan de overheid; wat ertoe leidt dat in de samenleving de gedachte heerst dat de overheid kan en moet zorgen voor rechtvaardigheid. Februari noemt deze gedachte naïef, omdat zo de illusie ontstaat van een volkomen rechtvaardige wereld waarbij men vindt dat schade op de overheid verhaald kan worden.

Naast deze verandering in het denken van noodlot naar rechtvaardigheid, stelt Februari dat er een verandering kenbaar is in het denken over de moraal zelf. Deze verandering zit in het moment waarop de moraal een rol gaat spelen: waar de moraal eerst nog werd gehanteerd als handelingsprincipe, wordt het nu pas achteraf ingezet om te toetsen of er goed is gehandeld. Deze verschuiving leidt er volgens Februari toe dat de nadruk tegenwoordig ligt op het veroordelen en het invoeren van maatregelen naar aanleiding van onrechtvaardige situaties, terwijl men er meer mee bezig zou moeten zijn of er wel rechtmatig wordt gehandeld.

Dat veiligheid als waarde in zichzelf conflicteert, is al zichtbaar geworden door het benoemen van de drie invalshoeken en de paradoxen die zich daarin voordoen. De conflicten tussen deze verschillende invalshoeken leiden ertoe dat meer veiligheid vanuit de denkwijze van de ene invalshoek juist leidt tot minder veiligheid wanneer wordt gedacht vanuit een andere invalshoek. Zo kan het streven van bestuurders naar meer veiligheid (gebaseerd op wetenschappelijk aantoonbare informatie) leiden tot een **gevoel** van minder veiligheid. Bijvoorbeeld door veiligheidsplannen te publiceren en preventieve

maatregelen te treffen die zichtbaar zijn voor burgers. Er wordt daardoor benadrukt dat er een veiligheidsrisico bestaat, waardoor men zich er ineens zorgen over gaat maken. Ook kan hierdoor het vertrouwen in de overheid afnemen, in plaats van het gewenste effect van een toenemend vertrouwen in de overheid, omdat door het benadrukken van het bestaan van veiligheidsrisico's de overheid het idee wekt dat zij geen veiligheidsgaranties kan bieden.

In het licht van 'meer veiligheid leidt tot minder veiligheid' kan de theorie van Maslow (1943) worden aangehaald. Hij beschrijft in zijn theorie dat er een *safety-seeking mechanism* in de mens aanwezig is en dat de mens beschikt over een set van tools die primair bedoeld is voor het vinden van veiligheid. Wanneer de samenleving veiligheid, stabiliteit en rechtvaardigheid biedt, wordt de mens voldoende gevoed in zijn behoefte aan veiligheid. Het gevoel van veiligheid dat dit geeft, deactiveert de behoefte aan veiligheid als motivatie in het leven.

> "Just as a sated man no longer feels hungry, a safe man no longer feels endangered." (Maslow, 1943)

De behoefte van de mens aan veiligheid wordt volgens Maslow ook zichtbaar door de keuzes die mensen door de bank genomen maken: men kiest liever voor het vertrouwde dan voor het niet-vertrouwde en eerder voor het bekende dan het onbekende (Maslow, 1943).

2.1.2 Welzijn

Naast vrijheid onderscheidt Stone (2012) welzijn als een waarde die dikwijls de argumentatie voor beleidskeuzes vormt. Welzijn wordt omschreven in termen van *need*, maar *need* (wat vrij vertaald kan worden als noodzaak) kan op verschillende wijzen gedefinieerd worden. Een aantrekkelijke definitie van welzijn van, of noodzaak voor, burgers kan omschreven worden als 'dat wat nodig is voor fysieke overleving', waarbij het gaat om voldoende voedsel. Echter, alleen al de veranderingen in wat wetenschap 'voldoende voedsel' acht te zijn, verandert met de beschikbare kennis over de jaren (Stone, 2012). Zij beschrijft uitdagingen voor het opstellen van een definitie, welke allemaal tonen dat welzijn als argument voor beleidskeuzes, kan leiden tot verschillende politieke claims. Een van deze uitdagingen beschrijft het bestaan van zowel een materiële noodzaak als een symbolische noodzaak. Verschillen tussen mensen in historie en de sociale groep waartoe zij behoren, maakt dat er verschillende waarderingen worden gegeven aan wat symbolische noodzaak inhoudt. Daarnaast geldt een voor iedereen gelijke noodzaak van dingen, namelijk de materiële noodzaak. Ook ziet Stone (2012) een uitdaging in het definiëren van welzijn of *need* door het verschil tussen noodzaak voor het individu en voor noodzaak in de relationele sfeer te problematiseren. Gevoelens van respect en liefde kunnen alleen worden gevoeld in relatie tot anderen. In het licht van welzijn in de relationele sfeer, hangt het welzijn af van het kunnen toekomen aan het welzijn van anderen en zowel hulp te geven als te ontvangen. Dit staat los van de noodzakelijkheid die een individu buiten de relationele sfeer kan voelen.

Deze en andere uitdagingen rond het definiëren van de waarde welzijn worden door Stone (2012) naast elkaar geplaatst; ze zijn even belangrijk bij het conceptualiseren van welzijn. Hierin is een verschil zichtbaar met de theorie van Maslow, die een 'pyramide' beschrijft waarin vijf soorten van *need* op hiërarchische wijze zijn gevat. Volgens Maslow zijn de verschillende concepten van *need* dus niet even

belangrijk, maar is er een duidelijke orde van importantie. Het verschil tussen Maslow (1943) en Stone (2012) betekent dat Maslows theorie leidt tot de claim dat beleidskeuzes uiteindelijk zelfontplooiing tot doel moeten hebben, want dat vormt het hoogste punt van de hiërarchische structuur volgens Maslow. Door de wijze waarop Stone de uitdagingen rond het definiëren van welzijn of *need* verwoordt, blijkt dat er volgens haar geen hoogste doel voor beleidskeuzes omtrent welzijn bestaat. Er bestaan verschillende doelen die allen tot verschillende – maar in het licht van welzijn, gerechtvaardigde - politieke claims kunnen leiden.

Dat welzijn of *need* op verschillende wijzen gedefinieerd kan worden, leidt ertoe dat er ook verschillende claims kunnen komen over wat de overheid zou moeten doen om het welzijn van burgers te vergroten. Dit kan worden gezien als *the signature of a society*, omdat de claims die burgers bij de overheid neerleggen iets zeggen over wat zij zien als de menselijke maat. Welzijn of *need* vormt hiermee de essentie van een democratie:

> Citizens make demands on government to meet their needs and government responds – or gets voted out.
> (Almond & Verba, 1943 in Stone, 2012: p. 99)

Behalve conflicten binnen de waarde welzijn, bestaan er ook theorieën dat het streven naar welzijn conflicteert met het streven naar andere waarden. In dit licht zal het *moral hazard argument* worden besproken, waar een conflict tussen welzijn, veiligheid en efficiëntie centraal staat. Welzijn kan worden omschreven als veiligheid, in de zin van het kunnen aanbieden van wat eenieder als noodzakelijk beschouwd volgens de menselijke maat. Dergelijke veiligheid leidt volgens de argumentatie van *moral hazard* juist tot minder welzijn, omdat burgers zich dan niet meer moreel verplicht voelen om te zorgen voor hun eigen welzijn. Men verwacht dat burgers zich dan algauw afhankelijk zullen maken van de mogelijkheden die worden geboden door de overheid. Dit betekent dat overheidsprogramma's die juist zouden moeten leiden tot meer welzijn, leiden tot immoreel gedrag en daarmee uiteindelijk tot minder welzijn. Het zou leiden tot luie burgers, en dus ook tot minder efficiëntie. Internationaal onderzoek van Wilkinson & Pickett (2009) spreekt een dergelijke trade-off tussen welzijn en efficiëntie tegen. Er is volgens Stone (2012) wel sprake van een ander soort *moral hazard*: uitgebreide overheidsprogramma's ten behoeve van welzijn leiden niet tot luie burgers, maar wel tot individualistische burgers die niet bereid zijn om hulpbehoevende medeburgers te helpen.

2.1.2 Vrijheid

De waarde vrijheid wordt veelvuldig gebruikt als basisprincipe van overheidsbeleid en voor het maken van beleidskeuzes. Echter, het nastreven van deze waarde kent een grote paradox, namelijk de noodzaak om vrijheid van het individu te beperken omwille van het garanderen van vrijheid voor de samenleving als geheel (Stone, 2012).

De negentiende-eeuwse Engelse filosoof en econoom Mill heeft geprobeerd om een set criteria op te stellen die bepaalt in welke mate de individuele vrijheid mag worden ingeperkt. Deze set van criteria berust op de gedachte dat een restrictie van vrijheid gelegitimeerd is omwille van het hogere doel van de grootst mogelijke vrijheid voor de maatschappij als geheel. Wel moet de restrictie zo klein mogelijk zijn.

Het beperken van vrijheid moet plaatsvinden op het niveau van het individu; niet op het niveau van een groep.

De gedachtegang van Mill kent een probleem, want Mill houdt er geen rekening mee dat schade een subjectief begrip is. Restricties die aan de ene groep worden opgelegd om schade te voorkomen, zullen juist de oorzaak vormen van schade voor een andere groep. Dit maakt het ingewikkeld om de mate van schade en veiligheidsmaatregelen te bepalen voor de maatschappij als geheel. Bovendien is het ingewikkeld om in het geval van schade 'aan een ander', een veroorzaker of schuldige aan te wijzen, omdat er vaak meerdere actoren de oorzaak van de schade vormen (Stone, 2012).

Een paradox die zich voordoet binnen vrijheid en zich vooral laat zien in het sociale domein, betreft het maken van paternalistische besluiten. Deze paradox omvat de volgende vraag: *"When should government prevent people from acting voluntarily in ways that harm themselves and might foreclose future options?"*. De crux van het paternalisme is dat de overheid maatregelen treft (wat voor een beperking van de vrijheid van burgers zorgt) om burgers juist tegen zichzelf te beschermen, ook al was beslissing van de burger vrijwillig (Stone, 2012). Een voorbeeld hiervan is het stellen van een alcoholgrens. Door jongeren te verbieden om te drinken op jonge leeftijd worden zij beschermd tegen gevolgen die anders op latere leeftijd zouden hebben kunnen leiden tot een beperking van vrijheid (fysieke schade door overmatig drankgebruik). Men kan voor paternalisme pleiten, door een beroep te doen op het belang van expertise: experts weten in hun gebied meer over de nadelen van keuzes dan de gemiddelde burger. Een milde vorm hiervan betreft het vaststellen van bepaalde groepen, zoals jongeren, waarvoor de overheid wel en niet paternalistische besluiten mag nemen.

Het garanderen van vrijheid door middel van beleidskeuzes kent conflicten met het gelijktijdig garanderen van gelijkheid als ook van welzijn. Het waarborgen van vrijheid door beleidskeuzes lijkt op gespannen voet te staan met het handhaven van veiligheid, omdat door veiligheid te willen garanderen de noodzaak kan ontstaan om inbreuk te plegen op de persoonlijke levenssfeer van een burger, bijvoorbeeld bij de opsporing van een verdachte of het uit huis plaatsen van een kind. De persoonlijke levenssfeer is, in tegenstelling tot veiligheid, een grondrecht in Nederland. Echter, het waarborgen van veiligheid is nodig om het Grondrecht op de persoonlijke levenssfeer te bewaken. Andersom geldt hetzelfde: in een staat waar privacy hoog in het vaandel staat, zal de veiligheid van burgers beter gewaarborgd blijven dan in een staat waar het Grondrecht op de persoonlijke levenssfeer er minder toe doet (Rob, 2011). De waarden veiligheid en privacy houden elkaar in balans en bovendien zijn het de belangrijkste waarden van de democratische rechtstaat.

Ook lijkt vrijheid in een onuitputtelijk conflict met welzijn te zitten, want hoe kan een burger die niet voldoende wordt gesteund in het bezit van minimale *needs*, vrije keuzes maken? De oplossing voor het samenbrengen van vrijheid en welzijn in democratische landen, is het beschermen van de zwakkeren door middel van het vastleggen van hun rechten in wetten of regels. Dit geeft hen geen volledige vrijstelling van een mogelijke inbreuk op hun welzijn of vrijheid, maar het is volgens Stone (2012) het beste wat de democratie te bieden heeft in het samenbrengen van vrijheid en welzijn.

2.1.3 Efficiëntie

De waarde efficiëntie wordt gedefinieerd als "*getting the most for the least"* (Stone, 2012) of wel de ratio tussen de *output* en de *input* van een beleidsmaatregel (Stone, 2002). Dat bij het nader invullen van deze waarde op problemen en paradoxen wordt gestuit, zoals bij eerder genoemde waarden, zal niet verbazen. Bij het concept efficiëntie worden drie vragen onderscheiden waarvan voor iedere vraag geldt dat er conflicterende opvattingen over het gepaste antwoord bestaan. Ten eerste de vraag voor wie de voordelen en nadelen van een bepaalde beleidskeuze zijn. Burgers zijn niet louter gericht op hun eigen successen, het zijn sociale wezens voor wie teleurstellingen van geliefden hem of haar zullen raken. Het achterhalen van output is hierdoor een onbegonnen zaak, want er geldt een sociale wisselwerking die het onmogelijk maakt om het geluk van de één los te zien van het gemis dat een ander beleeft. Ten tweede moet men zich afvragen hoe deze output en input van beleidskeuzes zouden kunnen worden gemeten en vergeleken. Output en input zijn subjectieve gegevens en kunnen door eenieder anders ingevuld worden; daarmee is het persoonsgebonden wat als efficiënt wordt gezien. Zo kunnen er verschillende interpretaties bestaan over wie bepaalt wat het doel van de input moet zijn en over hoe de waarde van verschillende output kan worden vergeleken. Ook de input kan een punt van discussie zijn, omdat wat de een als input ziet, door een ander als output wordt gedefinieerd. Voorts is de output soms oneindig groot waardoor de output niet precies kan worden vastgesteld. Ten derde zijn er verschillende invalshoeken op de beste organisatie van de samenleving om het meest efficiënte resultaat te kunnen bereiken. Hierin is het neoliberalisme een belangrijk stroming; die stelt dat marktwerking zal leiden tot de meest efficiënte resultaten en bovendien tot het maximaliseren van het welzijn van mensen. Aan de basis van deze theorie liggen een aantal vooronderstellingen, die door Stone (2012) in twijfel zijn getrokken. Volgens de theorie van marktwerking participeren zowel aanbieders als ontvangers van een 'product' vrijwillig, heeft iedereen evenveel informatie tot zijn beschikking en maakt men beslissingen op rationele basis. Op de weerlegging van deze punten (o.a. door Stone, 2012) wordt ingegaan in 2.2 *Onzekere beleidskeuzes*. Het belangrijkste statement van het neoliberalisme betreft dat marktwerking altijd leidt tot meer efficiëntie, zelf als het gaat om publieke zaken. Stone (2012) vindt dit een onjuiste stellingname en ziet voor bepaalde producten een belangrijke rol weggelegd voor de overheid. Zij beargumenteert dit door vertrouwen neer te zetten als noodzakelijkheid om een systeem te laten werken en het produceren van vertrouwen als functie van een overheid te zien.

> "Without government to enforce contracts, people would be loath to trade with strangers or to make exchanges that couldn't be completed on the spot. They wouldn't buy anything much more complicated than a banana, whose quality and durability they can judge for themselves. Markets can't work without trust. Trust, in turn, depends on people's confidence that others will obey rules and honor their commitments, and that a strong authority will enforce rules and contracts." (Stone, 2012: blz. 77)

Tot slot komt een ogenschijnlijke impasse met gelijkheid aan bod. Het streven naar gelijkheid is volgens velen een belemmering in het bereiken van een zo efficiënt mogelijk systeem. Dit neoliberale argument suggereert dat beleidsmaatregelen die tot doel hebben om de ongelijkheid te verminderen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij zorgtoeslag of huursubsidie, de motivatie om te werken doen afnemen.

Hierdoor zou het behalen van meer efficiëntie sterk worden tegenhouden. Het belangrijkste argument tegen het neoliberale gedachtegoed omtrent de trade-off tussen efficiëntie en gelijkheid, is de motivatie dat efficiëntie en gelijkheid tegelijkertijd kunnen worden nagestreefd, maar dat het vinden van een evenwicht tussen beide waarden een politieke keuze betreft.

> "Political leaders choose to promote ecnomic growth in different ways and to distribute the fruits of the econnomy in dirrerent ways, too. The distribution of national cake is a political choice." (Stone, 2012: blz. 83)

2.1.4 Gelijkheid

Gelijkheid wordt gepresenteerd als *'the same size share for everybody'*. Deze definiëring van gelijkheid kan op twee manieren worden geïnterpreteerd. Enerzijds kan worden gesteld dat ongelijkheid de norm is, omdat wat iemand toekomt, afhangt van zijn inkomen, scholing of beroep. Het gaat om wat men werkelijk waard is (Plattner in Stone, 2002). Van de andere kant kan voor hetgeen dat een persoon toekomt worden gesteld dat iedereen evenveel van sociale waarden als vrijheid, mogelijkheden en inkomen zou moeten krijgen. Gelijkheid is dan de norm. Alleen wanneer een ongelijke verdeling van deze sociale waarden in het voordeel van iedereen is, is een ongelijke verdeling van sociale waarden geoorloofd (Rawls in Stone, 2002). Vervolgens kan worden bediscussieerd wat *same size* precies inhoudt: gelijkheid kan worden gedefinieerd in termen van een eerlijke verdeling qua ontvangers, hetgeen wordt verdeeld of het proces waarbinnen de verdeling plaatsvindt. Volgens Stone (2012) gaat het voornamelijk om een eerlijk proces bij het maken van beleidskeuzes. Immers, door een proces dat als redelijk wordt ervaren, zullen veel positieve bijkomstigheden worden gecreëerd zoals loyaliteit van burgers aan de overheid, een gemeenschapsgevoel of anderszins zaken die niet zozeer praktisch van aard zijn.

Er blijkt een onvermijdelijk conflict te bestaan tussen enerzijds gelijkheid en anderzijds het nastreven van een democratie. Hoewel democratie niet letterlijk is opgenomen in de vijf waarden die in dit theoretisch kader worden behandeld, is het zeer relevant om het conflict tussen gelijkheid en democratie te behandelen. Het waarborgen van een democratisch stelsel staat immers gelijk aan het waarborgen van waarden die wél zijn opgenomen in dit theoretisch kader, zoals vrijheid en veiligheid. Stone (2012) stelt een trade-off vast tussen gelijkheid en democratie, omdat het eisen van gelijkheid de kerngedachte van een democratie op scherp zet: in een democratie zou sprake moeten zijn van een gelijkheid in stem, terwijl het uiteindelijk een zeer kleine groep personen betreft die de macht heeft om regels en wetten te maken.

> "The distribution of political power shapes all other distributions." (Stone, 2012: blz. 62)

2.2 Onzekere beleidskeuzes

De waardenconflicten tussen enerzijds veiligheid en anderzijds welzijn, gelijkheid, efficiëntie en vrijheid zijn in het vorige deel behandeld. Waardenconflicten zijn een bron van onzekerheid wat betreft de risico's en de beste beleidskeuzes die bestuurders kunnen maken. Waar over risico's gesproken wordt, is steeds sprake van een ***kans*** op leed, zoals gezondheids- of materiële schade. Het gaat over de waarschijnlijkheid van het ontstaan van dergelijke schade; er is geen sprake van zekerheid. De onzekerheidsfactor

bemoeilijkt het inschatten van een risico, omdat het onmogelijk maakt om de exacte kans op leed vooraf te bepalen (HM Treasury, 2005). Niet alleen waardenconflicten kunnen voor onzekere risico's zorgen, ook kennisproblemen vormen een aanleiding voor onzekere risico's (WRR, 2014; Macrae, 2014). Het gaat over de samenhang tussen enerzijds waardenconflicten als ook kennisproblemen en de beperkingen aan rationaliteit en anderzijds onzekere risico's. Wat is het gevolg van onzekerheid voor politiek-bestuurlijke kwesties? Het maakt de besluitvorming lastig en complex.

De WRR (2014) verdeelt onzekerheid onder in drie categorieën: de mate van complexiteit, ambiguïteit en onzekerheid (2.2.1). Waardenconflicten, zoals deze al aan de orde kwamen in het eerste gedeelte, alsook kennisproblemen zijn de oorzaken van onzekerheid over risico's. In de tweede paragraaf van dit deel zal dieper op deze oorzaken worden ingegaan (2.2.2).

2.2.1 Soorten van onzekerheid

De WRR (2011) onderscheidt drie categorieën van onzekerheid: de mate van complexiteit, ambiguïteit en onzekerheid. Het is belangrijk hier een onderscheid in te maken, omdat het soort onzekerheid waardoor een risicoprobleem wordt gekenmerkt, bepalend is voor het type beleidsinterventie dat een bestuurder inzet in risicovolle situaties of bij incidenten.

1. Complexe en eenvoudige risicoproblemen

Zij onderscheiden zich in respectievelijk risico's waar nog veel wetenschappelijke discussie over is en risico's waarover de wetenschappelijke discussie reeds is afgesloten. Oorzaken van complexe risico's zijn "lange tijdsintervallen tussen oorzaak en gevolg, niet-lineaire effecten, aanzienlijke interindividuele variëteit of andere factoren die de schatting van de omvang van het risicovraagstuk een meer onzeker karakter geven" (WRR, 2014: blz. 6).

2. Onzekere en zekere risicoproblemen

Van onzekere risicoproblemen is sprake wanneer de gevolgen van een bepaald risico niet duidelijk zijn. Zowel de positieve als negatieve gevolgen kunnen niet goed worden ingeschat, omdat de bestaande kennis niet toereikend is of omdat het systeem waarin het risico zich bevindt, zeer complex is. Risico bestaat alleen wanneer er sprake is van een bepaalde mate van onzekerheid. De begrippen risico en onzekerheid zijn dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden. De onzekerheidsfactor bemoeilijkt het inschatten van een risico, omdat het onmogelijk maakt om de exacte kans op leed vooraf te bepalen (HM Treasury, 2005).

3. Ambigue en ondubbelzinnige risicoproblemen

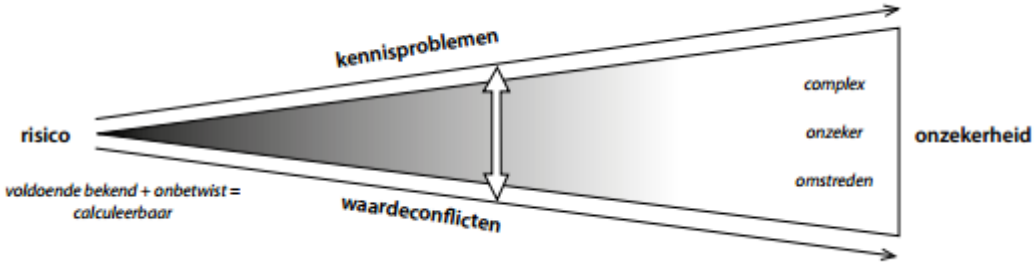
Ambigue risicoproblemen worden gekenmerkt door controverse van de risicovolle activiteit en de afweging van de voor- en nadelen daar omtrent. Dergelijke controverse maakt normatieve vragen los.

Daarnaast valt het lastig in te schatten of een percentage dat aangeeft hoeveel personen door een bepaald oorzaak zijn overleden, groot of klein is. Men kan de vraag stellen of 30 procent veel of weinig is; die vraag valt niet eenduidig te beantwoorden (Breyer, 1993).

2.2.2 Oorzaken van onzekerheid

Waardenconflicten worden genoemd als oorzaak van complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit ten aanzien van het inschatten van risico's (WRR, 2011). Naast de eerder genoemde waarden die zijn benoemd in het eerste gedeelte van dit theoretisch kader (veiligheid, welzijn, vrijheid, gelijkheid en efficiëntie) kunnen aan een westerse samenleving de volgende centrale waarden worden toegekend: geloof in de toekomst, rede en redelijkheid, universaliteit en rechtvaardigheid (WRR, 2003). De pluriformiteit aan waarden waardoor de Nederlandse samenleving wordt gekenmerkt, leidt tot waardenconflicten. Door de abstractie van waarden kunnen zij bovendien verschillend worden geïnterpreteerd. Door het bestaan van rechtsstatelijke instituties kunnen waardenconflicten worden bijgelegd.

Naast waardenconflicten worden door de WRR (2011) kennisproblemen aangehaald als oorzaak voor onzekerheid bij veiligheidsvraagstukken. Hoewel kennisproblemen oorspronkelijk niet in de aanleiding voor dit onderzoek vormden, wordt hier toch bij stilgestaan. Het argument hiervoor betreft het verwantschap van waardenconflicten en kennisproblemen, middels hun gezamenlijke gevolg: onzekerheid bij beleidskeuzes omtrent veiligheidsvraagstukken.



Figuur 1 Risico-onzekerheid continuüm (WRR, 2011: blz. 15)

Kennisproblemen betreffen niet alleen hiaten in de beschikbare informatie. Ook kan de categorie 'kennisproblemen' verwijzen naar theorie over beperkte rationaliteit. Wanneer een bestuurder perfect rationele keuzes zou maken, dan zou hij alle alternatieven moeten kennen (terwijl dit een oneindig aantal betreft) en alle mogelijke consequenties. Aangezien bestuurders te maken hebben met gelimiteerde informatie, zij niet alle alternatieven kennen en zij niet op zoek zijn naar de perfecte oplossing maar naar een acceptabele oplossing, kan worden geconcludeerd dat er sprake is van beperkte rationaliteit (Stone, 2002).

Macrae (2014) gaat hierin nog een stap verder; hij spreekt niet van gelimiteerde rationaliteit maar van non-rationaliteit. Hij beargumenteert dat hetgeen dat door burgers als acceptabel of redelijk wordt gezien, überhaupt niet gebaseerd is op rationaliteit. Sterker nog, de risico-inschatting van burgers kan niet worden bepaald in termen van rationaliteit en irrationaliteit: de risico-inschatting van burgers bevindt zich in een *non-rationeel* gebied.

> "Although the public may be described as irrational, that's not actually right. They are non-rational, which is different." (Macrae, 2011).

Slovic (1999) erkent de stelling van Macrae gedeeltelijk. Hij ziet risico als een sociaal construct, maar beroept zich niet direct op het bestaan van een non-rationeel gebied zoals Macrae dat doet. Wel pleiten zij beiden voor het belang dat de overheid inzicht heeft in wat burgers als risicovol ervaren. Immers, wat burgers als risicovol ervaren, wordt niet per se gevoed door rationaliteit, wat voor een verscheidenheid aan percepties over de grootte van risico's kan zorgen.

> "Danger is real, but risk is socially constructed." (Slovic, 1999)

Uit de theorieën van Slovic en Macrae valt op te maken dat het niet zozeer gaat om een werkelijk risico, maar om risicoperceptie. Dat houdt in dat het objectieve risico, voor zover dit al voorspeld kon worden, er veel minder toe doet dan het risico zoals dit door personen wordt ervaren (een gepercipieerd risico). In tegenstelling tot het objectieve risico, berust een gepercipieerd risico op emotie en subjectieve waarnemingen (Slovic, 1999).

De vraag of de reactie van de overheid op risico's en incidenten van rationele aard moet zijn, wordt door Macrae ontkennend beantwoord. Een rationele benadering door de bestuurder is vaak niet gewenst. Immers, de ongerustheid van de burger berust zoals gezegd ook niet op rationaliteit. In een situatie waarin zich een risico of incident voordoet, gaat het volgens Macrae niet zozeer om de rol van de emotie of de input van de ratio, maar hebben de mensen die door het risico of incident worden 'getroffen' voornamelijk behoefte aan compassie en empathie. Wanneer empirisch is bewezen dat een risico laag is, draagt dat niet bij aan een werkelijke vermindering van het onveilige gevoel van burgers. Het verstrekken van dergelijke informatie zou een fout zijn van de bestuurder; beter kan hij compassie tonen (Macrae, 2014).

2.3 Actoren

Verschillende actoren oefenen invloed uit op de afweging van waarden die bij beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's en – incidenten moet worden gemaakt. Op lokaal niveau spelen naast de bestuurder zelf, de gemeenteraad als opdrachtgevende en controlerende macht een rol en ambtenaren en professionals als uitvoerders. Bovendien zijn er tal van belangenorganisaties die hun stempel willen drukken op het heersende morele kader. Daarnaast komt in dit derde deel over actoren, de cirkel van Februari aan bod, die het krachtenveld tussen politici, media en burgers weergeeft.

2.3.1 De bestuurder

Risicobeoordeling door bestuurders kan worden onderscheiden in vier verschillende activiteiten. Ten eerste wordt het potentiële gevaar onderscheiden. Daarna wordt de vraag gesteld in hoeverre het risico afhangt van de mate waarin een persoon wordt blootgesteld aan het desbetreffende gevaar. De derde activiteit omvangt het bepalen van de mate waarin personen in het algemeen (bijvoorbeeld in een bepaalde regio) worden blootgesteld aan het risico. Ten slotte wordt, gebaseerd op de uitkomsten van de eerste drie activiteiten, beoordeeld hoe groot het risico is. Op basis van deze uitkomst kan een bestuurder inschatten

wat de beste reactie is op een risico (Breyer, 1993). Bestuurders maken hiervoor gebruik van rationele beslismodellen. Als lokale bestuurder moet het belangrijkste criteria in het beslismodel, het algehele welzijn van de gemeente zijn (Stone, 2012). Hierbij gaat het soms niet eens zozeer om de daadwerkelijke gevolgen van de beslissing die de bestuurder maakt, maar eerder om de kwaliteit van het beslisproces wat daaraan vooraf is gegaan. Het bekendste beslismodel is de kosten-baten analyse, waarbij de minpunten van een beslissing worden afgetrokken van de pluspunten ervan. Volgens dit beslismodel moet een bepaalde actie worden ondernomen wanneer de uitkomst groter dan nul is. Wanneer er sprake is van meerdere mogelijke acties, moet worden gekozen voor de actie die de grootste netto winst als gevolg heeft. Echter, de kosten-baten analyse kent een groot gebrek: er is geregeld sprake van factoren als gevolg van beslissingen die niet meetbaar zijn, waardoor deze factoren niet in de analyse kunnen worden verwerkt. Dergelijke *intangible factors* komen voornamelijk voor in de gezondheids- en veiligheidsregelgeving. Voor dergelijke problemen bestaat een oplossing, namelijk een risico-baten analyse (risicoanalyse). Hier worden ook de minpunten van een beslissing afgetrokken van de pluspunten van een beslissing, waarbij de minpunten worden vermenigvuldigd met hun waarschijnlijkheidsfactor. De premisse hiervan is dat ongewenste gevolgen van een beslissing minder ernstig worden naarmate de kans op die ongewenste gevolgen kleiner wordt. Ook in een dergelijke risicoanalyse is een gebrek aanwezig: het nemen van beslissingen is vaak verspreid over meerdere actoren (Stone, 2002). Met betrekking tot de wethouder, op wiens keuzes in dit onderzoek wordt gefocust, betekent dit dat hij niet de enige is die invloed heeft op de werkelijke beslissing. Het is dus niet alleen de wethouder die een risicoanalyse doet, maar ook andere actoren zoals een directeur van een woningbouwcorporatie in het fysieke domein of een professional in de jeugdzorg in het sociale domein. De bestuurder zal daarom met andere actoren moeten discussiëren en onderhandelen om zo dicht mogelijk te komen bij de beslissing die hij de beste vindt.

Van Eeten, Noordegraaf-Eelens, Ferket et al (2012) concluderen dat de bestuurder voornamelijk een utilistische zienswijze heeft op de omgang met risico's. De kern van het utilistische denken berust op het doel van het bereiken van het grootste geluk voor het grootste aantal personen. In hun afweging ten aanzien van een risico richten bestuurders zich op het minimaliseren van de schade en het maximaliseren van het nut. Het gaat dus om de uitkomst van het handelen van de bestuurder, waarbij het niet zozeer gaat om de uitkomst voor het individu, maar om de uitkomst voor de samenleving als geheel.

Naast het utilisme worden de deontologie en de deugdenethiek geplaatst. In de deontologie gaat het met name om de juistheid van regels en principes die ten grondslag liggen aan het handelen; in de deugdenethiek over de 'persoonlijke voortreffelijkheid' van de handelende persoon. Van Eeten, Noordegraaf-Eelens, Ferket et al (2012) suggereren dat bestuurders hun utilistische zienswijze zouden moeten verrijken met de deontologie en de deugdenaanpak. Immers, door louter het utilisme te hanteren als uitgangspunt van de beste afweging, komen veiligheid en het minimaliseren van schade centraal te staan. Hierdoor worden andere morele afwegingen 'vergeten' wat naderhand kan leiden tot politieke problemen. (Van Eeten, Noordegraaf-Eelens, Ferket en Februari, 2012).

Utilisme	*Berekenen:* Uitgangspunt voor het berekenen van risico's is dat schade moet worden geminimaliseerd.	*Verdelen*: 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.	*Verzoenen*: Als bij de berekening schade werd voorzien, kan die achteraf worden gelegitimeerd door de gemaakte keuzes en de genomen maatregelen. De schade werd immers ingecalculeerd, om erger te voorkomen. Als er onvoorziene, niet-ingecalculeerde schade is, biedt het utilisme geen handvat tot verzoenen .
Deontologie	*Berekenen*: 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.	*Verdelen*: De risico's en de daarbij behorende gevolgen worden verdeeld op basis van een rechtvaardigheidsprincipe.	*Verzoenen*: 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	*Berekenen*: 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.	*Verdelen*: Bij het verdelen van risico's staat de deugd van de rechtvaardigheid voorop. Partijen streven naar een eerlijke, rechtvaardige verdeling.	*Verzoenen*: Bij het verzoenen met risico's zijn deugden met name van belang. Acceptatie van een ongunstig lot vraagt om persoonlijke blijken van moed, onverstoorbaarheid, edelmoedigheid, rechtvaardigheid, compassie.

Figuur 2 Bron: Van Eeten, Noordegraaf-Eelens, Ferket en Februari, 2012: blz. 36

Ter argumentatie van hun waardenafweging maken bestuurders gebruik van *framing*. Een *frame* wordt gedefinieerd als een "inhoudelijke politieke boodschap die in het politieke debat wordt gebruikt en tot een specifieke interpretatie van de werkelijkheid leidt" (de Bruijn, 2011) . Het is een pakkend verhaal waarin een boef voorkomt. Het speelt in op de kernwaarden van de toehoorders, het sluit aan bij onderstromen in de samenleving en toehoorders worden er defensief van. Bovendien zorgt het ervoor dat er maar een lichte bewijslast nodig is om iets te 'bewijzen' of mensen ergens overtuigt van te laten raken (de Bruijn, 2011). Dit ligt in lijn met *Hobson's choice*, een instrument dat wordt ingezet om de discussie over de beleidsrichting te sturen. De keuzemogelijkheden worden dan zo geframed dat er maar één de beste lijkt. Door Stone (2002) wordt dit betiteld als *issue framing*. Deze beleidsinstrumenten maken duidelijk dat taal ertoe doet bij het maken van beleidskeuzes en dat slimme bestuurders taal inzetten als middel om hun voorkeur te begunstigen. Bovendien biedt het voordelen in het geval van lastige situaties waarin zich een trade-off aandient tussen verschillende waarden. Door vaag te blijven in het taalgebruik, kan een bestuurder zich (tijdelijk) ontdoen van het maken van een moeilijke keuze (Stone, 2002). Wanneer bij beleidskeuzes de emotie lijkt te overheersen, komt een driehoeksverhouding op van het slachtoffer, de schurk en de held. Van de held wordt verwacht dat hij een hard oordeel velt over de schurk en direct overgaat tot actie. Bestuurders kunnen zichzelf de rol van held aanmeten en het monopolie van de emotie overwinnen door compassie te tonen met het kader of de principes van burgers, door te vertellen over het

eigen kader of de eigen principes en door persoonlijk commitment te tonen. Dit is samengevat in het 3p-model van de Bruijn (2011): *policy, principles and personality*.

2.3.2 Wederkerige invloedsrelaties

In eerste instantie zijn het de bestuurders die risico's inschatten en beleidskeuzes maken. Maar, worden bestuurders bij hun afwegingen niet ernstig beïnvloed door invloeden van buitenaf: de media, de burger? Alexis de Tocqueville is de vroegste auteur die zijn gedachten heeft verwoord over het bestaan van wederkerige invloedsrelaties tussen politiek, media en burgers in het algemeen in *La démocratie en Amérique* (1835). De onderlinge, wederkerige invloedsrelaties bepalen een door niemand beoogde resultante van alle reacties op elkaar. Er bestaan drie soorten patronen van beïnvloeding: een democratische (primaat van de burger), een aristocratische (primaat van de politieke elite) en een mediacratische (primaat van de media). In de bestuurskunde noemt men dit ook wel het verschil tussen het (post-)pluralisme en het elitisme. Beide stromingen gaan uit van een beïnvloeding van bestuurders door belangengroepen en individuen in de samenleving. Het verschil in het gedachtengoed van beide stromingen zit in de openheid hiervan; het pluralisme stelt dat beïnvloeding mogelijk is door belangengroepen op ieder niveau waardoor de representatie van de samenleving voldoende is. Volgens het elitisme is dit proces van beïnvloeding veel minder open en is het slechts voor een beperkt aantal belangengroepen weggelegd om bestuurders te beïnvloeden. Deze gedachtegang heeft tot gevolg dat beleidskeuzes niet representatief zijn, immers: veel groepen zijn uitgesloten van deelname (Moskowitz, 1987).

De cirkel van Februari, beschrijft de wisselwerking tussen burgers, media en bestuurders gespecificeerd voor situaties waarin risico's worden ingeschat en afwogen. Februari (2011) omschrijft dit als volgt: "Wat mij in dat hele mechanisme fascineert, is dat de ambtenaren zeggen: het komt door de politici. En de politici zeggen: het komt door de media. En de media zeggen: het komt door de lezers. En de lezers zeggen: het komt door de overheid. Je draait in een soort kring rond." Ook Breyer stelt dat er sprake is van een vicieuze cirkel omtrent risicoperceptie in risicovolle situaties of bij incidenten: de risicoperceptie van bestuurders hangt af van hun politieke omgeving, de publieke perceptie en degenen die regelgeving initiëren. Deze krachten beïnvloeden niet alleen de risicoperceptie van de bestuurder, maar ook die van elkaar (1993). Zoals Februari en Breyer stellen, zijn de percepties van verschillende partijen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zowel de burger, de media als de bestuurder heeft het idee dat zijn risicoperceptie noodzakelijkerwijs is zoals deze is, door de impact van de visie van een van de andere partijen. Hiermee legt iedereen de verantwoordelijkheid voor een besluit bij een andere partij neer, met als gevolg dat niemand de verantwoordelijkheid naar zich toetrekt (Macrae, 2014).

Samenvattend kan worden gesteld dat er veel speculatie heerst over de kracht van wederkerige invloedsrelaties. Dat actoren elkaar beïnvloeden en dat er sprake is van een vicieuze cirkel wordt door veel bestuurskundigen aangenomen, maar met welke mate en welke invloedsrichting het sterkst is, valt vooralsnog niet te duiden. Mocht het primaat van de politiek gelden, zoals sommige auteurs beweren, dan zal het in ieder geval door twee zaken worden afgezwakt: feitelijke ontwikkelingen in de maatschappij en de publieke opinie. Ook kan de invloedsrelatie van de politiek naar de burger via de media lopen,

waardoor de media ook invloed kunnen uitoefenen op de perceptie van burgers op overheidsbeleid (Kleinnijenhuis in RMO, 2003).

Bovendien kunnen andere dan de, door de cirkel van Februari, benoemde actoren van invloed zijn op waardenafwegingen rond veiligheidsrisico's en –incidenten. Deze actoren vallen niet zozeer onder de eerder genoemde actoren: de politieke elite, de media of de burger/het publiek. Ten eerste de klassieke trias politica, waarin de rechtsprekende, wetgevende en uitvoerende macht worden onderscheiden. Op lokaal niveau vorm het college van burgemeester en wethouders (B&W) de uitvoerende macht, is de gemeenteraad de wetgevende (en controlerende) macht en word de rechtsprekende macht gevormd door de rechtspraak. Er is sprake van een steeds verdergaande juridisering van de maatschappij, waardoor wethouders vrezen voor rechtszaken en niet willen worden berispt op het niet uitvoeren van wetten of regelgeving. Ten tweede worden machtige invloeden gevormd door professionals, die beleid uitvoeren, de ambtenarij die beleid voorbereiden en uitvoeren, en het bedrijfsleven of andersoortige organisaties die richting proberen te geven aan waardenwegingen, omdat zij belang hebben bij de uitkomst van beleidskeuzes (Stone, 2012).

Ter aanvulling op deze paragraaf wordt nog stilgestaan bij de rol van de publieke opinie en wordt dieper ingegaan op de tussenkomst van de media in de invloedsrelatie van de politiek op de burger.

2.3.2.1 De publieke opinie

De risicoperceptie van burgers blijkt vaak niet overeen te komen met de risicoperceptie die experts in het vakgebied erop na houden: burgers vrezen het ene risico dus meer dan het andere risico, terwijl de kans op beide risico's even groot is. Het verschil kan worden verklaard doordat bepaalde kenmerken van risico's ervoor zorgen dat men de risico's anders beleefd. Het soort schade dat men loopt bepaalt veelal de manier waarop burgers op een risico of incident reageren. Kenmerken waardoor risico's meer als een gevaar worden ingeschat dan andere risico's zijn: het risico is onvrijwillig, nieuw, niet door het oog te zien, oncontroleerbaar, catastrofaal, alleen gevolgen op de lange termijn, een gevaar voor toekomstige generaties of het risico gaat hoogstwaarschijnlijk gepaard met pijn of dood (Breyer, 1993).

Burgers blijken gevoelig te zijn voor het soort schade dat kan worden geleden in een risicovolle situatie of naar aanleiding van een incident. De verscheidenheid aan soorten schade heeft invloed op de mate waarin mensen risico's als problematisch ervaren of juist willen aanvaarden (WRR, 2014). Bestuurders laten de publieke opinie niet buiten beschouwing bij het maken van beleidskeuzes. Dit heeft tot gevolg dat beleidskeuzes in risicovolle situaties of naar aanleiding van incidenten mede worden bepaald door het soort schade dat geleden kan worden. In **Figuur 3** is aangegeven welke soorten schade worden onderscheiden en wat dit betekent voor de risicoperceptie van burgers.

Mate van vrijwilligheid	Bij risico's die vrijwillig worden aangegaan schatten burgers de kans op en de gevolgen van een risico als kleiner in dan bij risico's die worden opgedrongen.
Mate van controle	Wanneer burgers het gevoel hebben het risico zelf te kunnen beheersen, schatten ze deze als kleiner in dan wanneer ze dat gevoel niet hebben. Als men in hoge mate ervaart dat een risico oncontroleerbaar is, wordt het risico catastrofepotentieel wat kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting.
Mate van eerlijke verdeling	De kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer de voordelen en gevaren van risico's gelijkmatig over de bevolking verdeeld zijn. Dit kan betrekking hebben tot geografische, sociaaleconomische en demografische verschillen. Wanneer de meest kwetsbaren in de samenleving grote risico's lopen, wordt dit als oneerlijk ervaren.
Mate van uitzonderlijkheid	De kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer deze beschouwd worden als een vanzelfsprekend risico dat hoort bij het leven.
Mate van gruwelijkheid	De kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien wanneer de gevolgen als gruwelijk ervaren worden. Dit hangt samen met de mate van onomkeerbaarheid van de schade die kan worden geleden naar aanleiding van een incident. Een hoge mate van onomkeerbaarheid staat voor een hoge mate van gruwelijkheid.
Mate van kunstmatigheid	De kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien als ze een kunstmatige bron als basis hebben (menselijk handelen) dan wanneer ze een natuurlijke bron als basis hebben.
Mate van bekendheid	De kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien als het risico een bekende oorsprong heeft. Daardoor is het risico minder ongrijpbaar en afschrikwekkend.
Mate van betrokkenheid van kinderen	De kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien als het risico gevaar oplevert voor kinderen. Indien er negatieve gevolgen zijn voor toekomstige generaties en de voortplanting zou kunnen worden beïnvloed, wordt het risico als groter ervaren.
Mate van persoonlijke kans	De kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer een persoon de inschatting maakt dat de kans relatief klein is erdoor getroffen te worden.

Figuur 3 Verschillende factoren beïnvloeden de mate waarin burgers risico's percipiëren (Helsloot, I. Ongerust over onrust, 2015: blz. 17-18) & sociaalpsychologische kenmerken van gevaar (WRR, 2011: blz 35-36)

2.3.2.2 Inmenging van de media

De sterkste invloedsrichting tussen de politiek en de media is moeilijk te bepalen; vooralsnog gaat men over het algemeen uit van het primaat van de politiek. Wel is men overtuigd van het bestaan van het *self-referential media momentum*:

> "Als een onderwerp in het brandpunt van de media-aandacht komt te staan, nadert een omslagpunt, waarna het nieuws erover een eigen dynamiek krijgt, waarbij journalisten niet langer primair reageren op hun politieke bronnen, maar voortborduren op elkaar primeurs en elkaars nieuws. Vòòr zo'n omslagpunt ligt de regie in handen van politici die, bewust of onbewust, al dan niet aandacht besteden aan controversiële kwesties met een menselijk tintje, terwijl na het omslagpunt de regie verloren kan gaan." (Kleinnijenhuis, 2003).

De media moeten zich in hun functioneren aan een aantal basiswaarden houden: de vrijheid van meningsuiting, de idee van pluriformiteit en onafhankelijkheid en hun publieke verantwoordelijkheid (RMO, 2003). De media vormen tezamen een dominante actor in het publieke domein en hebben dus een significante invloed op de kijk van burgers op het handelen van de overheid. De media vervullen hun functie volgens een zekere logica: de medialogica. Kenmerkend is de nieuwswaarde als belangrijk criterium om een onderwerp uit te lichten in de media, waardoor nieuws niet altijd een spiegel van de realiteit zal zijn. Hiervoor maken de media veel gebruik van *framing*, zoals dit eerder al aan bod kwam bij bestuurders. Daarbij spelen personaliseren en emotioneren van de lezer (de burger) een grote rol; deze toevoegingen zorgen immers voor een hogere nieuwswaarde.

Voor burgers heeft dit positieve gevolgen, zo fungeren media als waakhond en is er meer informatie beschikbaar over beleidskeuzes. De kenmerken van medialogica hebben ook negatieve gevolgen voor de informatievoorziening van de burger over overheidshandelen. De media vervallen door hun manier van werken meer dan eens in haastwerk. Bovendien heeft het werk van de media invloed op de mate waarin burgers een reëel beeld van het bestuur kunnen krijgen. Immers, ten behoeve van de nieuwswaarde worden bepaalde zaken overbelicht. Ook wordt vaak gesproken in termen van persoonlijke conflicten, waardoor het inhoudelijke aandeel van de situatie op de achtergrond raakt. Ten slotte kan als negatief gevolg van medialogica voor de burger worden genoemd dat de media fragmenteren, omdat de gedeelde ervaring er minder toe doet. Voor bestuurders hebben de media ook een negatief effect, omdat de drang naar nieuwswaarde van de media kan leiden tot chaotisch gedrag van bestuurders, welke weer kan leiden tot irrationeel beleid. (RMO, 2003)

Met de opkomst van *social media* zijn burgers bovendien niet meer alleen consumenten, maar ook aanbieders van nieuws geworden. Bestuurders zullen ook met deze invloedsrichting, van burgers als nieuwsproducenten naar andere burgers, rekening moeten houden.

2.4 Synthese

2.4.1 Overeenkomsten tussen het fysieke en het sociale domein

De waarden die eerder in dit theoretisch kader zijn genoemd (veiligheid, welzijn, vrijheid, gelijkheid en efficiëntie) zijn centrale waarden die meespelen in een afweging in zowel in het fysieke als in het sociale domein. In iedere afweging in een situatie waarin zich een incident voltrekt of sprake is van een risico, spelen politiek, burgers en media (cirkel van Februari) een rol. Beperkingen aan de rationaliteit spelen altijd een rol bij het inschatten van veiligheidsrisico's en het maken van beleidskeuzes. In beide domeinen zullen veranderingen zichtbaar zijn ten opzichte van het verleden, omdat er sprake is van een omwenteling van een verzorgingsstaat naar meer een participatiesamenleving.

2.4.2 Verschillen tussen het fysieke en het sociale domein

Hoe zwaar de waarden die in Deel 1 zijn benoemd, worden meegewogen, hoeft niet gelijk te zijn in het sociale en het fysieke domein. Er zijn aanwijzingen dat in het sociale domein emotie een grotere rol speelt wat ertoe kan leiden dat emotionaliteit de overhand krijgt op rationaliteit en het belang van veiligheid als zwaarder geldt. De onzekerheidsfactor omtrent veiligheidsrisico's geldt expliciet voor het sociale domein,

dit domein is immers gedeeltelijk nieuw voor lokale overheden. Er is een significante kans op waardenconflicten en kennisproblemen wegens hun oorzakelijke verband met onzekerheid. Burgers schatten veiligheidsrisico's zwaarder in wanneer er sprake lijkt van meer schade voor de zwakkeren in de samenleving. Dit lijkt het geval in het sociale domein, daar de daaronder vallende beleidsterrein zich voornamelijk richten op deze groep (ouderen, zieken, kinderen). Dit hangt sterk samen met een ander aspect waardoor burgers veiligheidsrisico's ernstiger inschatten: de betrokkenheid van kinderen. In het sociale domein gaat het expliciet over het welzijn van mensen, waardoor het aantal *intangible factors* hoog is en de wethouder beter kan kiezen voor een risico-baten analyse dan voor een kosten-baten analyse.

3. Methodologie

3.1 Uitvoering onderzoek

Waar het theoretische deel van dit onderzoek zich richt op de al bestaande literatuur over risicobeleid en afwegingskaders, zal de rest van het onderzoek zich richten op de praktijk in drie gemeenten. Dit praktijkonderzoek zal inzicht geven in het wegen van veiligheid ten opzichte van andere waarden op lokaal niveau, waarbij een vergelijking wordt getrokken tussen de waarden en factoren die meespelen in het fysieke domein en de waarden en factoren die meespelen in het sociale domein.

Het onderzoek vindt plaats in drie gemeenten: de gemeente Zaanstad, de gemeente Alphen aan den Rijn en de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. In deze drie gemeenten is aan wethouders en topambtenaren zes vignetten voorgelegd; een vignet stelt een kort verhaal voor waarin een situatie wordt beschreven, waarin een dilemma centraal staat. In de paragraaf *betrouwbaarheid en validiteit* zal worden ingegaan op de keuzes die zijn gemaakt qua gemeenten en respondenten of wel de argumentatie van de casusselectie.

Drie vignetten beschrijven situaties die voorkomen inzake beleidsterreinen die te maken hebben met risico's en veiligheid in het fysieke domein; drie vignetten hebben dezelfde opzet maar dan voor het sociale domein. Voor deze methode is gekozen, omdat door vignetten te gebruiken een focus wordt aangebracht in de interviews en daarmee in de resultaten. De respondenten becommentariëren immers dezelfde situaties; wanneer dit niet het geval was geweest, hadden de resultaten uit de verschillende interviews niet kunnen worden samengebracht tot één geheel. Door zowel situaties te gebruiken die refereren aan het fysieke domein als aan situaties die refereren aan het sociale domein, kan een duidelijke vergelijking worden gemaakt tussen sociaal en fysiek domein. Zoals genoteerd in de inleiding is een dergelijke vergelijking noodzakelijk in dit onderzoek, zodat de waarden en factoren die in het sociale domein zwaarder wegen dan in het fysieke domein zichtbaar worden. Onderzoek in de vorm van een bevraging van respondenten aan de hand van een semigestructureerde topiclijst en vignetten, kan worden geschaard onder kwalitatief onderzoek.

De vignetten zijn door de onderzoeker gekozen naar aanleiding van actuele veiligheidsrisico's waaraan het nieuws recentelijk aandacht heeft besteed. Zo is vignet 4, over een ingestort balkon, gerefereerd aan een dergelijke situatie die is voorgevallen in Maastricht (Volkskrant, 2003). Tevens zijn de vignetten gekozen door de kennisname van relevante beleidsterreinen binnen het sociale en fysieke domein. In het sociale domein worden de beleidsterreinen jeugdzorg (vignet 1 en 3) en ouderenzorg (vignet 2) vertegenwoordigd; in het fysiek domein de beleidsterreinen woningbouw (vignet 4), ruimtelijke inrichting (vignet 5) en infrastructuur (vignet 6).

Vignetten

De semigestructureerde vragenlijst (zie bijlage 1) krijgt context door de zes vignetten waarop de antwoorden van de participanten gefocust moeten zijn. De volgende vignetten, drie uit het sociale domein en drie uit het fysieke domein, zijn voorgelegd in de interviews.

Sociaal domein V.1

Een kind komt vaak op school met blauwe plekken. Zijn leraar is bezorgd en de school besluit stappen te nemen in de richting van Jeugdzorg. Zowel het kind als de ouders geven aan niet te weten waar de blauwe plekken vandaag komen en willen geen hulp of bemoeienis van Jeugdzorg. Het kind wordt alsnog uit huis geplaatst.

Sociaal domein V.2

Een voorbijganger ziet een verwarde, oude vrouw in de sloot langs de kant van de weg vallen. Hulpinstanties worden ingeschakeld. De vrouw blijkt nog thuis te wonen, omdat zij nog niet in de categorie hulpbehoevenden valt die intensievere zorg krijgen.

Sociaal domein V.3

Sinds 1 januari 2014 is de minimumleeftijd voor alcoholgebruik omhoog gegaan naar achttien jaar. De handhaving van de wet wordt gedaan door de gemeente. Door de verhoging van de minimumleeftijd moet intensiever gecontroleerd worden om gebruik van alcohol door minderjarigen tegen te gaan. Het intensiveren van de controle zal de gemeente veel geld gaan kosten.

Fysiek domein V.4

Het balkon van een appartement van een woningbouwcorporatie in het centrum van de stad stort omlaag. De voetganger die er net onder door liep, raakt zwaargewond. Uit onderzoek blijkt de reden van de instorting slecht onderhoud van de woningbouwcorporatie te zijn.

Fysiek domein V.5

Buurtbewoners willen de zorg voor een speeltuintje in de wijk op zich nemen, omdat de gemeente het speeltuintje weg wil bezuinigen. De gemeente houdt dit tegen, omdat buurtbewoners de veiligheid van de toestellen in het speeltuintje niet kunnen waarborgen volgens de professionele voorschriften.

Fysiek domein V.6

De gemeente weet dat er in de stad een druk, gevaarlijk kruispunt van wegen ligt. Het aantal ongelukken met voetgangers ligt daar hoger dan bij andere drukke kruispunten in de stad. Het blijkt niet eenvoudig om de verkeerssituatie veiliger te maken. Alle mogelijke maatregelen blijken een flinke hap uit het gemeentebudget.

3.2 Methode: Het beste van twee werelden

In de methodologie wordt een harde methode, door het structureren van gesprekken aan de hand van vignetten gecombineerd met een zachte methode, door het interpreteren van de betekenisgeving van respondenten die zij uitten in interviews. De eigenschappen die het tot een zacht, kwalitatief onderzoek maken, zijn "1) een vraagstelling die zich richt op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen, (2) het gebruik van onderzoeksmethoden die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met (3) het doel om het onderwerp te beschrijven en waar mogelijk te verklaren." (Boeije, 2005). Kwalitatief onderzoek kent meerdere varianten. Dit onderzoek valt onder de interpretatieve variant, want de onderzoeker gaat uit van het standpunt dat er niet zoiets is als een externe werkelijkheid. Er wordt daarentegen vanuit gegaan dat mensen betekenis geven aan verschijnselen […] (Boeije, 2005). Binnen de interpretatieve variant bestaan nog eens drie verschillende typen van kwalitatief onderzoek (de etnografische studie, de gevalsstudie en de ***grounded theory***). Dit onderzoek valt onder ***grounded theory***, omdat idealiter de contouren van een theoretisch model duidelijk worden. Het betreft de factoren en waarden die van invloed zijn op afwegingen binnen het sociale domein op lokaal niveau. Mogelijk moet een verschil worden gemaakt tussen de factoren en waarden die een rol spelen in het sociale domein dan wel binnen het fysieke domein. De harde methode van de vignetten is gebruikt om de gesprekken met de respondenten te structureren. De vignetten vormen de rode lijn van alle interviews, waardoor de resultaten nauwkeurig kunnen worden vergeleken. Er is voor gekozen om ook gebruik te maken van de zachte methode der interpretatie, om het beste van twee werelden te kunnen gebruiken (de harde en zachte methode). De vignetten dienen als opmaat tot de interpretatieve methode, omdat zij structuur hebben gegeven die het mogelijk maakt om de verhalen van verschillende respondenten te kunnen vergelijken. Niet alle respondenten hebben een antwoord geformuleerd op alle vignetten. Negen van de elf respondenten hebben vier à zes vignetten besproken; één respondent kwam tot drie vignetten en één respondent tot slechts twee vignetten. Iedere respondent heeft ten minste één vignet uit het sociale domein en één vignet uit het fysieke domein behandeld[2].

3.3 Techniek: coderen

Boeije (2005) noemt coderen als hoofdactiviteit van de analyse. Zij onderscheidt open coderen, axiaal coderen en selectief coderen. Open coderen en axiaal coderen helpen bij het uiteenrafelen van de

[2] In eerste instantie was het de bedoeling om alleen de methode van vignetten te gebruiken. Het bleek niet juist om alleen deze methode te gebruiken, omdat veel respondenten na het bespreken van enkele vignetten in algemene termen begonnen te spreken over veiligheidsrisico's en de vignetten daarmee uit het oog verloren. Er is toen door de onderzoeker besloten om ook gebruik te maken van een interpretatieve methode, ter aanvulling op de eerder gekozen methode.

gewonnen informatie; selectief coderen helpt bij de structurering van de gegevens. In dit onderzoek is de fase van 'uiteenrafelen' vrij kort vergeleken met de fase van structurering; dit kan worden verklaard door de semigestructureerde topiclijst waarvan gebruik is gemaakt in de interviews. De topics waren van grote waarde bij het open coderen en axiaal coderen.

De waarden en factoren die volgens de respondenten een rol spelen, worden uit de transcripten gedestilleerd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de vignetten 1 t/m 3 (sociaal domein) en 4 t/m 6 (fysiek domein). Daarnaast is per vignet aan de respondent gevraagd naar de rol van de bestuurder. Ten slotte is expliciet gevraagd om een vergelijking tussen afwegingskaders in het fysieke dan wel sociale domein.

Hiermee zal duidelijk worden wat voor afweging de geïnterviewde bestuurders en ambtenaren gebruiken bij het omgaan met risico's. De afwegingen die gemaakt worden op sociale beleidsterreinen kunnen in perspectief gebracht worden, omdat soortgelijke afwegingen ook voor fysieke beleidsterreinen worden geanalyseerd in dit onderzoek.

3.4 De rol van de literatuur

"Literatuuronderzoek plaatst het onderzoek in een (multi)disciplinair kader, bakent het onderzoek af, zorgt voor aansluiting bij actuele ideeën en discussies […]" (Boeije, 2005). Hierdoor ontstaat een grote kans op een scherpe vraagstelling. Bovendien helpt het bij het vergemakkelijken van de analyse en maakt het de onderzoeker *streetwise* wat betreft het onderzoeksveld. In dit onderzoek is de literatuur omwille van deze voordelen gebruikt, maar gezien geringe informatie die over dit specifieke onderwerp reeds bekend is, gaat het expliciet om ondersteuning. Het onderzoek is dan ook exploratief van aard.

3.5 De positie van de onderzoeker

De onderzoeker voert niet alleen het onderzoek uit, maar fungeert ook als schrijver. Bij de schriftelijke rapportage van het onderzoek kan de onderzoeker zich op verschillende manieren positioneren als auteur. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de realistische stijl en de confessionele stijl. De realistische stijl kenmerkt zich door de onzichtbaarheid van de onderzoeker in de schriftelijke rapportage. Wanneer de confessionele stijl wordt gehanteerd, kent de rapportage een persoonlijk element van de onderzoeker en blijkt duidelijk dat het de onderzoeker is die de verslaglegging doet. Het gevaar van dit persoonlijke element is dat men zoveel prijsgeeft dat het lijkt alsof er geen verantwoordelijkheid wordt genomen voor de conclusie van het onderzoek (Boeije, 2005). Een milde vorm van de confessionele stijl is de subtiel-realistische stijl. Hierin is de hand van de onderzoeker zichtbaar door het toevoegen van een methodische verantwoording en een reflectie op de rol van de onderzoeker. Anders dan bij de confessionele stijl neemt de onderzoeker wel duidelijk de verantwoording voor de conclusie van het onderzoek alleen is hij wel reflexief en zelfkritisch.

> "De auteur is niet slechts een doorgeefluik en poetst zichzelf niet weg." (Boeije, 2005)

In dit onderzoek is sprake van een subtiel-realistische schrijfstijl, gezien de zichtbaarheid van de onderzoeker door de toevoeging van dit methodologisch katern als ook van een discussie waarin een reflectie op de positie van de onderzoeker is opgenomen.

3.6 De positie van de participanten

Hierin gaat het met name over de relatie die de onderzoeker met de participanten opbouwt. In dit onderzoek is met iedere participant een interview van een uur afgenomen. Ook moet niet vergeten worden dat de onderzoeker de interviews meerdere keer heeft terug gelezen om hier informatie uit te halen. Hierdoor ontstaat een band tussen de onderzoeker en de participanten. Het gevaar hiervan is dat de onderzoeker het gevoel heeft dat sommige uitlatingen in het onderzoek over de participanten, afbreuk kan doen aan de vertrouwensrelatie. Het idee van *informed consent* (Boeije, 2005) is hierbij van belang: de onderzoeker moet de participanten van te voren informeren over de manier van rapporteren, zodat de participanten hier toestemming voor kunnen geven. In dit onderzoek is hieraan voldaan. Ieder interview is voorafgegaan door meerdere afspraken met woordvoerders of secretaresses, zodat zij wisten waar hun directeur of wethouder aan mee zou gaan werken. Ook aan het begin van ieder interview is dit voor de desbetreffende participant herhaald en zij hebben hier allemaal mee ingestemd. Gezien het beperkte aantal participanten en de bekendheid van de gemeenten is het niet mogelijk om volledige anonimiteit te garanderen, maar letterlijke uitspraken die in het verslag zijn opgenomen kunnen niet herleid worden tot een enkele participant. Daarnaast is de onderzoeker zich gedurende de interviews bewust geweest van haar eigen rol en de inwerking van subjectiviteit en interpretatie. Hierom is getracht bij zowel de interpretatie van de interviews als bij de verslaglegging daarvan, waarderingsvrij te zijn als onderzoeker. Het is hierbij een hulpmiddel geweest te focussen op feitelijkheden.

> "In plaats van te vermelden dat mensen goed of slecht omgaan met een ziekte, kan de onderzoeker trachten te laten zien waardoor bepaald gedrag wordt ingegeven en tot welke gevolgen het leidt." (Boeije, 2005)

3.7 Reflectie op knelpunten en strategische keuzes gedurende het onderzoek

Een aantal respondenten gaf dermate veel interessante informatie over de eerste vignetten, dat niet alle vignetten in ieder interview zijn behandeld gezien een beperking van de tijd. De onderzoeker heeft ervoor gekozen de respondenten de gelegenheid te geven om op de eerste vignetten diep in te gaan, ook al is dit ten koste gegaan van het antwoord op andere vignetten. Hiervoor is gekozen, omdat het doel van de interviews (het achterhalen van de waarden en onderliggende invloeden die ertoe doen in het afwegingskader van lokale bestuurders in het sociale domein) niet in de knel is gekomen en de diepgaande antwoorden bovendien nuttige informatie opleverden.

In de gemeente Bodegraven-Reeuwijk bleek het niet mogelijk om een topambtenaar uit het fysieke domein te interviewen. Na een groot aantal pogingen te hebben ondernomen, bleek niemand van de topambtenaren uit het fysieke domein bereid zich te laten interviewen (ten gevolge van tijdsdruk). Aangezien de interviews met de topambtenaren vooral zijn bedoeld ter aanvulling op de informatie van de wethouders en de wethouder fysiek domein van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk veel informatie heeft geboden, heeft de onderzoeker besloten het ontbrekende interview als verwaarloosbaar te beschouwen.

Voorts zou politieke kleur een rol kunnen spelen wat betreft het oogpunt van de desbetreffende bestuurder. De aanvullende interviews met ambtenaren zorgen ervoor dat de invloed van de politieke kleur van de bestuurder is geminimaliseerd. Alsnog moet er rekening mee worden gehouden dat het van invloed zou kunnen zijn, net als subjectiviteit. De politieke setting maakt dat objectiviteit niet houdbaar is en dat de invloed van persoonlijke kenmerken zoals politieke kleur onvermijdelijk is.

3.8 Betrouwbaarheid en validiteit

Het onderzoek is uitgevoerd onder elf wethouders en ambtenaren van drie gemeenten die van elkaar verschillen in grootte. Er is gekozen voor gemeenten van verschillende grootten, omdat de relatie die een wethouder van een kleine gemeente met inwoners heeft, vaak persoonlijker is dan in een grotere gemeente. Dit zorgt mogelijk voor meer invloed van de emotie op beleidskeuzes waar in het theoretisch kader, deel 1, uitgebreid bij stil is gestaan. Voor een variatie aan grootten van gemeenten is dus gekozen om een maximale spreiding van respondenten te hebben en daarmee een zo volledig mogelijk beeld van de afweging van wethouders te creëren. Tevens is per gemeente een wethouder en een topambtenaar uit het fysieke domein geïnterviewd en een wethouder en topambtenaar uit het sociale domein. Deze verdeling is een direct gevolg van de vergelijking die in dit onderzoek wordt getrokken tussen de conflicterende waarden die een rol spelen bij beleidskeuzes in het fysieke dan wel het sociale domein. Het volgende beeld wordt geschetst wat betreft respondenten:

	Gemeente Zaanstad	Gemeente Alphen aan den Rijn	Gemeente Bodegraven-Reeuwijk
Wethouder fysiek	1	1	1
Wethouder sociaal	1	1	1
Ambtenaar fysiek	1	1	0
Ambtenaar sociaal	1	1	1

Aan alle wethouders en topambtenaren zijn dezelfde vignetten voorgelegd: zij hebben dezelfde situaties moeten beoordelen waardoor een afwijking in de focus van hun antwoorden is geminimaliseerd. Daarnaast is een minimale afwijking van focus gerealiseerd door de semigestructureerde topiclijst. De interviews zijn afgenomen in een tijdsspanne van vier weken. Alle respondenten hadden hierdoor ongeveer dezelfde informatie tot hun beschikking over de destijds naderende decentralisaties en de gevolgen daarvan.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de interviews weergegeven, gestructureerd aan de hand van de deelvragen die in de inleiding zijn benoemd en tevens de opbouw van het focus hoofdstuk hebben bepaald. Van de geïnterviewde wethouders en topambtenaren is gezocht naar het gemeenschappelijke verhaal, ondanks hun verschillende functies (wethouder of topambtenaar), domeinen (sociaal of fysiek) en gemeenten (Bodegraven-Reeuwijk, Alphen a/d Rijn of Zaanstad). Het draait hier om het gemeenschappelijke verhaal over de mate waarin veiligheid een rol speelt bij beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's en –incidenten in het lokale, sociale domein.

4.1 Centrale waarden bij beleidskeuzes

De resultaten zijn uitgewerkt aan de hand van de vijf waarden die zijn genoemd in het theoretisch kader: veiligheid, welzijn, vrijheid, gelijkheid en efficiëntie. In de eerstvolgende paragraaf wordt stilgestaan bij de conceptualisering van veiligheid en de conflicten die zich hierbij voordoen. Daarna wordt één voor één stilgestaan bij de andere waarden. Voor deze paragrafen geldt dat zowel de conflicten binnen de desbetreffende waarde worden weergegeven, als het conflict tussen de desbetreffende waarde en andere waarden. Aangezien het onderzoek zich richt op *veiligheid*srisico's, wordt veiligheid ook in dit resultatenhoofdstuk centraal gesteld.

4.1.1 Veiligheid

Er is een kentering gaande in het denken over veiligheid, naar aanleiding van de decentralisaties. Hierbij wordt gezocht naar nieuwe manieren om veiligheid te organiseren. Daarnaast is er met de decentralisaties meer aandacht gekomen voor de rol die de omgeving kan vervullen bij het waarborgen van veiligheid in de samenleving. Risico's in het sociale domein zijn niet volledig nieuw voor de gemeente, aangezien een aantal sociale beleidsterreinen al onder de verantwoordelijkheid van de gemeente viel. Ook de nieuwe sociale beleidsterreinen en diens veiligheidsrisico's zijn niet geheel nieuw, omdat er lering kan worden getrokken uit hoe de rijksoverheid en de Provincie hier eerder mee om gingen. Een respondent constateert dat het veiligheidsvraagstuk in het sociale vraagstuk nooit eerder zoveel interesse wekte als nu.

> "Het is heel bijzonder dat voor de analyse van dit vraagstuk tot nu toe nooit zoveel aandacht is geweest en het nooit zo'n plek heeft gekregen, als het krijgt nu het bij de wethouders en bij de gemeente terecht komt." (respondent 9.)

Veiligheid moet worden onderscheiden van schijnveiligheid. Bij het geven van een betekenis aan het begrip veiligheid wijzen veel respondenten op het onderscheid tussen veiligheid en schijnveiligheid, dat naar hun idee zeer pregnant is. Veiligheid, zo betogen deze respondenten, is niets meer dan schijnveiligheid wanneer de burger zichzelf niet meer beschermt en hier alleen inzet van de overheid in verwacht.

> "Veiligheid is belangrijk, maar het is een gedeeld belang. Het is een schijnveiligheid als we veiligheid alleen maar bij de overheid neerleggen. Inwoners moeten daar ook zelf mee bezig zijn. Als je als ouders met je eigen speeltuintje bezig bent waar je eigen kinderen spelen dan ben je veel meer bezig met vragen als dat er een zandbed omheen moet komen te liggen, zodat ze zacht zullen vallen. Daar denken ouders dan aan, dus laat het daar dan vooral liggen en schuif het niet door naar de gemeente." (respondent 4.)

Daarom mag de overheid terughoudend zijn wat betreft haar verantwoordelijkheid voor de veiligheid van burgers, juist om de veiligheid van burgers te kunnen garanderen. In de kern wordt schijnveiligheid volgens respondenten veroorzaakt door een gevoel van afhankelijkheid dat de burger voelt ten aanzien van de overheid. Door zich afhankelijk te gedragen en van de overheid een garantie op veiligheid te verwachten, ontstaat een misplaatst gevoel van veiligheid. Dan is er sprake van schijnveiligheid en wordt er in feite aan het doel om veiligheid te garanderen, voorbijgegaan. Bovendien willen respondenten af van het idee dat zich binnen de samenleving heeft verspreid dat volledige veiligheid gegarandeerd kan worden. Kinderen kunnen zich altijd bezeren tijdens het spelen, of dit nu in de achtertuin is of in een openbare speeltuin die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt (dit voorbeeld is benoemd door respondent 11.). Ook deze idee van volledige veiligheid leidt tot illusies omtrent veiligheid en wekt de schijn van een volledig maakbare werkelijkheid. De overheid heeft zich tot nog toe proberen in te dekken tegen verantwoordelijkheid omtrent veiligheidsrisico's door zich te beroepen op uitgebreide protocollen. Zolang bewezen is dat er gebruik is gemaakt van dergelijke protocollen en dus procesmatig gezien juist gehandeld is, kon de gemeente niets verweten worden. Het gebruiken van protocollen wordt ook beschouwd als schijnveiligheid, omdat het snelle en slimme interventies in de weg kan zitten. Een betrokken samenleving en een sterke vermindering van protocollen voor professionals is nodig om het verschil te maken tussen veiligheid en schijnveiligheid.

> "Ik vind dat wij ons ervan bewust moeten zijn dat nul procent onveiligheid dus honderd procent veiligheid niet mogelijk is en dat we dat ook moeten communiceren. Ik vind daarnaast dat de betrokkenen daarin zelf, zoals de ouders, ook een grote verantwoordelijkheid dragen." (respondent 4.)

Uit reacties op Vignet 5 (over de mogelijkheden omtrent burgerinitiatieven voor het onderhouden van openbare speeltuintjes) blijkt dat veiligheid niet alleen bij burgers kan worden gezocht, maar dat er ook meer moet worden gekeken naar de mogelijkheden in het bedrijfsleven. Zo stelt een aantal respondenten voor om het burgerinitiatief uit Vignet 5 te ondersteunen door gebruik te maken van een particuliere inspectie.

> "Je kunt je ook voorstellen dat er bedrijven zijn die fungeren als een soort particuliere inspectie. Als daar afspraken over te maken zijn, dan zou ik daar in principe net zoveel vertrouwen in hebben." (respondent 1.)

Veiligheid is in het sociale domein vaak minder tastbaar dan in het fysieke domein. Respondenten geven aan dat veiligheid in het sociale domein vaak meer verbonden is aan een gevoel dan aan feitelijke waarnemingen, zoals dit wel vaak het geval is in het fysieke domein. Daarmee is het interpreteren van

veiligheid in het sociale domein een andere tak van sport dat het interpreteren van veiligheid in het fysieke domein.

Het definiëren van veiligheid is volgens de geïnterviewde wethouders en topambtenaren bovenal een maatschappelijke discussie. Het gaat immers om een besef dat in de gehele samenleving herkend wordt. Het is niet de bedoeling om veiligheid vanuit de gemeente op te leggen; het moet een gezamenlijk proces zijn, zodat het waarborgen ervan in de hele samenleving gedragen wordt. Ter illustratie noemt een respondent het voorbeeld dat hulpverlening aan een kind meer resultaat zal opleveren wanneer de omgeving van het kind in het proces van hulpverlening betrokken wordt. Als een kind na een half jaar uit huis plaatsing weer naar zijn familie kan, maar in de thuissituatie is niets veranderd, dan zal de hulpverlening weinig effect hebben. Veiligheid is dus een besef dat de hele samenleving kent en door de hele samenleving gedragen wordt.

> "Het is niet per se mijn rol als bestuurder, maar het is een maatschappelijke discussie. Niet om er voor weg te lopen, want als je in zo'n publieke rol zit als ik moet je zulke discussies ook juist willen aanjagen. Maar ik kan het niet in mijn eentje. Het is een soort besef wat je met elkaar hebt." (respondent 8)

Het verschil tussen het waarnemen van de veiligheid van het individu in een specifieke situatie of van de veiligheid in algemenere zin, wordt als significant ervaren. Dit wordt door een aantal respondenten het verschil tussen het systeemrisico en het individuele risico genoemd. Andere respondenten refereren aan dit verschil door gebruik te maken van de termen micro- en macroniveau. Op microniveau gaat het om veiligheidsrisico's voor individuen; op macroniveau gaat het om veiligheidsrisico's voor een groep van individuen.

> "Je moet eigenlijk afstand nemen om op systeemniveau te kunnen praten. Ga maar net als een ramp is gebeurd proberen om dan op een afstand te gaan staan. Dat kan je niet en dat mag je als politiek ook niet. Je moet in de politiek beginnen met dat het verschrikkelijk is wat er gebeurd is. Je kent de standaardzinnen wel van politici. Vervolgens probeer je toch iets over dat systeemniveau te zeggen. Ik denk dat je ook juist over dat systeem moet communiceren, juist als er nog niets is gebeurd." (respondent 10.)

De benadering van het systeemrisico komt ook terug in de behoefte van de samenleving om een schuldige te vinden wanneer zich een veiligheidsrisico voordoet of wanneer een incident heeft plaatsgevonden. Door een schuldige aan te wijzen, heeft men het idee dat het recht toch nog zegeviert. Vaak is het gevolg van een incident waarbij een schuldige is aangewezen dat er een verandering plaatsvindt op systeemniveau. Respondenten wijzen erop dat het gebruiken van incidenten als aanleiding om veranderingen op systeemniveau door te voeren, waarbij bijvoorbeeld nieuwe draaiboeken worden geproduceerd, niet altijd even effectief zijn gebleken. Men zou zich er meer van bewust moeten zijn dat een samenleving zonder veiligheidsrisico's niet bestaat.

> "Als er een ramp gebeurd is de eerste reflex uit te zoeken wie de schuld heeft. Om onze redeneertrant goed te doorgronden denk ik dat het belangrijk is om te beseffen dat die reflex bestaat en dat het samenhangt met de verzorgingsstaat. We leven zeer beschermt en goed georganiseerd en daaruit komt voort dat we meer

> moeite hebben met het accepteren van een ramp of dat er af en toe iets fout gaat, daarom zoeken we naar een schuldige. Het is een heel diep, psychologisch mechanisme: het is heel moeilijk te geloven dat iets gewoon domme pech is. Het is beter te accepteren dat het iemands schuld is." (respondent 10)

Het is van wezenlijk belang om te onderzoeken of een situatie een op zichzelf staand incident is, of dat de kans groot is dat het nog eens zal gebeuren. Respondenten voorspellen dat het in het sociale domein veel moeilijker zal zijn dan in het fysieke domein om te denken op systeemniveau in plaats van op het niveau van veiligheidsincidenten, omdat men sterk geënt is op incidentpolitiek in het sociale domein. Hier kan een eerste referentie worden ontwaard naar de rol die emotie speelt in het sociale domein: door de emotionele geladenheid van incidenten in het sociale domein, vindt men het lastig om incidenten waarin onveiligheid centraal staat niet te verwarren met veiligheidsrisico's op systeemniveau. Hierop wordt uitgebreider ingegaan in Deel 2, onzekere beleidskeuzes.

Naast het belang van het denken over veiligheid in termen van het systeemniveau, over de stellingname dat uitzonderingen en op zichzelf staande incidenten omtrent onveiligheid geen verschil op systeemniveau mogen maken, zou veiligheid een integrale afweging moeten zijn. Dat betekent dat de gemeente veiligheidsrisico's in het sociale domein afweegt tegen veiligheidsrisico's in het fysieke domein. Ieder beleidsterrein staat immers met andere beleidsterreinen in verband.

> Uiteindelijk, als de decentralisaties achter de rug zijn, zal het meer in balans komen. Dat is mijn gevoel. Nu roept iedereen dat de decentralisaties de komende jaren alles zullen zijn, maar het vindt nog steeds plaats hier op aarde en de eigen leefomgeving moet nog steeds goed geordend worden ook ruimtelijk gezien. Dan moet je ook alle ontwikkelingen mogelijk maken; een integrale benadering blijft heel erg gewenst. (respondent 1.)

Analyse van conflicten rond veiligheid

Veiligheid is een gedeeld belang dat zowel bij burgers, bedrijven als de gemeente ligt. Het gaat om het creëren van een gezamenlijk besef over veiligheid.

Veiligheid moet niet worden verward met schijnveiligheid.

Er is een relevant verschil kenbaar tussen het individuele veiligheidsrisico en het systeemrisico.

Het waarborgen van veiligheid is een integrale kwestie die het domein-denken overstijgt.

4.1.2 Welzijn en veiligheid

Wat betreft welzijn wordt door respondenten zelden het verschil genoemd tussen welzijn op basis van eigen voldoening en welzijn verkregen doordat het naasten voor de wind gaat. Hieruit zou kunnen worden geconstateerd dat de ene invalshoek van welzijn dermate onlosmakelijk verbonden is met de andere invalshoek dat er in deze geen conflict binnen welzijn wordt gezien.

Door middel van het democratisch geluid kunnen burgers hun standaarden van welzijn aan de overheid laten blijken. Toch betekent dit niet altijd dat de overheid hier gehoor aan geeft. Met betrekking tot Vignet 3 (over alcoholmisbruik door minderjarigen) tonen de resultaten dat sommige respondenten vinden dat burgers niet altijd juist inschatten wat noodzakelijk is. In het geval van Vignet 3 wordt door alle respondenten aangehaald dat het een maatschappelijk probleem is, omdat het maatschappelijk geaccepteerd is. Burgers rekenen het niet als noodzakelijk dat de overheid optreedt, wat volgens sommige respondenten een misvatting is. Daarom treden zij alsnog op.

> "Het wordt gauw gebracht als bemoeizuchtig, maar als je puur kijkt naar de effecten en waar je nou de meeste winst kunt boeken dan is dit wel een terrein waar je gewoon door iets meer toezicht te hebben en te organiseren grote winst kunt boeken. Of een hoop schade kunt voorkomen." (respondent 1.)

Tot slot geven enkele respondenten aan dat zij zich ervan bewust zijn dat in het nieuwe zorgstelsel meer verantwoordelijkheid wordt verwacht van de burger, maar dat zij bang zijn dat het individualisme dermate van invloed is op de maatschappij dat dit niet zal gebeuren. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij de buurvrouw die langer thuis zou kunnen blijven wonen als zij hulp krijgt van buren (vignet 2). Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat afgestapt moet worden van de individualistische instelling die de maatschappij overheerst. Sommigen hebben uitgesproken goede hoop te hebben dat het in de toekomst door zal dringen dat het niet anders kan dan dat deze instelling verandert.

> "Signalering is niet belastend voor burgers. Ik vind dat we daarmee onze mogelijkheden nog niet uitgezocht hebben en met name signaleren in een woning naar óf iemand in de buurt óf naar een alarmcentrale. Die mogelijkheden zijn nog niet allemaal benut." (respondent 9.)

Analyse van conflicten rond welzijn

Het welzijn van de burger zelf en zijn naasten is onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Dat de burger (via de gemeenteraad) van zijn democratisch recht gebruik maakt en uitspreekt dat ingrijpen van de overheid niet gewenst is, houdt de overheid niet per se tegen om over te gaan tot maatregelen.

De burger zal moeten inzien dat individualisme niet meer getolereerd kan worden. (dit lijkt in tegenspraak tot het eerste punt van analyse, maar het betreft hier de zorg voor niet alleen naasten, maar ook voor personen die verder weg staan van de burger in kwestie.)

4.1.3 Gelijkheid en veiligheid

In het gemeenschappelijke verhaal over gelijkheid staat centraal dat de - tot nu toe veelgebruikte - methode om (ongeveer) gelijke gevallen, gelijk te behandelen, niet meer houdbaar is. Dit komt voort uit het idee dat gelijke gevallen niet bestaan, waardoor verschillende, doch gelijkende, situaties niet met elkaar vergeleken mogen worden.

> "We hebben als overheid de neiging gehad om te handelen vanuit 'gelijke behandeling van gelijke gevallen'. Zowel in het ruimtelijke als in het sociale domein, om alles te willen vastleggen hoe je die gelijke behandeling moet regelen. Terwijl de eerste regel is dat er bijna nooit gelijke gevallen zijn." (respondent 8)

De respondenten hebben ervaringen dat dit niet altijd wordt geaccepteerd door burgers en dat burgers het kunnen ervaren als een ongelijke en oneerlijke verdeling. In het fysieke domein is er al veel ervaring met de stellingname over de ongelijke behandeling van gelijke gevallen, zoals het aanbrengen van differentiatie in de stad door een verschil in intensiteit van controles in verschillende wijken (gebaseerd op de intensiteit van problematieken in de wijk). Door het gebruik van maatwerk is het niet meer vanzelfsprekend om gevallen die hetzelfde lijken, ook hetzelfde te behandelen en worden situaties als uniek beschouwd. Er wordt aangeraden om dit ook in het sociale domein te gaan gebruiken bij de decentralisaties van de zorg. Situaties kunnen dan niet zomaar meer worden vergeleken, maar wat wel in iedere situatie hetzelfde moet zijn, is het centraal stellen van de burger die weer in zijn eigen kracht kan komen. Hierbij wordt voornamelijk de verbinding gemaakt met het inzetten van de expertise van professionals in de zorg. Het is niet de taak van de wethouder maar van de professional om de ernst van veiligheidsrisico's in te schatten. Het inschatten van veiligheidsrisico's en –incidenten wordt in het sociale domein geregeld door een ingewikkeld bouwwerk van regelgeving, waarvan het fenomeen productboeken een treffend voorbeeld is. In productboeken staat precies beschreven hoe de professional moet reageren op iedere situatie. Dit bleek niet houdbaar, omdat productboeken incompleet zijn en daardoor in een deel van de gevallen zullen leiden tot suboptimale beslissingen van de professional. Wanneer een professional moet beoordelen of een burger bepaalde zorg krijgt, doet het ertoe of de burger wel of niet beschikt over een vangnet van vrienden en familie (dit voorbeeld is aangehaald door respondent 4). Als dergelijke beslisbomen in productboeken zouden worden vastgelegd, zouden deze te omvangrijk worden, maar het weglaten ervan leidt tot hiaten in de productboeken die weer leiden tot keuzes voor suboptimale oplossingen. Daarom pleiten respondenten voor meer ruimte voor professionals, waarbij de professional zich minder hoeft te beroepen op regelgeving zoals vastgelegd in productboeken. Ook hebben respondenten aangekaart dat hetgeen beschreven stond in productboeken, door burgers werd beschouwd als recht, terwijl het in hun specifieke situatie soms niet nodig was om de beschreven hulpmiddelen daadwerkelijk te krijgen.

> Het productenboek werd gezien als een recht. Niet zozeer het recht op dat je mee kunt blijven doen of het recht op ondersteuning, maar het recht op een scootmobiel. Ik ben oud en ik kan nog maar 400 meter lopen, dus ik mag een scootmobiel. En dan ging men hem ook halen, want het was een recht. Terwijl de behoefte misschien wel heel anders was. (respondent 4.)

De idee van maatwerk kent ook een aantal gevaren. Ten eerste moet men oppassen voor het ontstaan van discussie bij verschillende behandelingen van soortgelijke gevallen. Men vindt de gevallen dermate veel op elkaar lijken, dat er verontwaardiging wordt geuit wanneer in het ene geval meer zorg wordt geboden door de gemeente dan in het andere geval. Ten tweede moet men zich ervan bewust zijn dat er altijd veel aandacht is voor incidenten, waardoor de aandacht verplaatst naar het ene geval waar de zorg tekort is geschoten, terwijl er mogelijk tientallen voorbeelden tegenover staan waarin de zorg toereikend is geweest. Het gevaar hiervan is dat systemen worden aangepast naar aanleiding van een incident, hoewel er veel goede praktijken tegenover staan. Respondenten geven aan dat de oplossing hiervoor kan worden gevonden in de rolopvatting van professionals en de gemeente: de professional moet de ruimte krijgen om beslissingen te maken en hij moet daarin worden beschermd door de wethouder, ook al blijkt achteraf dat de professional niet de beste beslissing heeft gemaakt.

> "Je moet het systeem niet om de uitzonderingen willen organiseren. Je moet dus maatwerk durven te leveren. Maar als je een keer bij een uitzondering komt, dan moet je wel weten hoe je moet handelen en juist dan moet de hulpverlener de ruimte krijgen. Juist omdat je niet alles hebt geprotocolleerd moet de hulpverlener dan zelfstandig kunnen handelen en kunnen zeggen of hij ingrijpt. Dan moet je achteraf niet gaan zitten zeuren dat het misschien niet had gemoeten. Dan moet zo'n hulpverlener ook gewoon vanuit professionaliteit kunnen handelen. Dat zijn de parallellen die ik zie tussen sociaal en fysiek; het zijn hele andere dimensies, maar uiteindelijk heeft het heel veel met rolopvatting van de overheid te maken." (respondent 8.)

Meerdere respondenten geven aan dat zij ondanks deze uitdaging tevreden zijn over het feit dat het sociale domein naar de gemeente komt. De reden hiervoor ligt in het kunnen handelen volgens de menselijke maat, of wel in het handelen volgens maatwerk, wat volgens deze respondenten meer aan de gemeente is besteed dan aan de rijksoverheid of de Provincie.

> "De kunst is dat wij sneller en beter in staat zijn om de leefwereld van mensen in kaart te brengen." (respondent 11.)

Analyse van conflicten rond gelijkheid

De methode maatwerk leidt tot een ongelijke behandeling van gevallen die op het eerste oog vergelijkbaar zijn.

De gedachte dat gelijke gevallen niet bestaan, impliceert dat er geen blauwdruk kan bestaan van keuzes omtrent veiligheid. In iedere situatie moet opnieuw een unieke afweging worden gemaakt.

De methode maatwerk leidt ertoe dat meer wordt uitgegaan van de beslissingen van professionals dan van geschreven regels. Als er iets fout gaat kan men geen houvast vinden in het hebben uitgevoerd van de regels.

Men moet er voor oppassen dan incidenten niet de maat der dingen worden; dat het systeem niet om incidenten wordt georganiseerd.

4.1.4 Vrijheid en veiligheid

Vrijheid en veiligheid wordt door respondenten sterk tegen elkaar afgezet. Veel respondenten noemen het kunnen waarborgen van een basisniveau van veiligheid, noodzakelijk. Tot hoever dit basisniveau reikt wordt niet helder afgebakend. Een voorbeeld dat werd genoemd, is het recht om oud te worden. Het waarborgen van veiligheid is van invloed op de vrijheden van burgers, omdat het garanderen van veiligheid kan leiden tot veel nieuwe maatregelen, regelgeving en wetgeving. Daarmee kan de waarborging van veiligheid, overregulering en een beperking van vrijheid tot gevolg hebben. Hoewel het een ongewenst effect is voor wethouders om geen volledige veiligheid te kunnen garanderen, zien zij van de andere kant het grote nadeel van overregulering. Waar de grens getrokken moet worden, kon geen van de respondenten aangeven.

> "Tot waar wij moeten pamperen verschilt per situatie; wat ik wel heel belangrijk vind is dat iedere oudere recht heeft om ook oud te kunnen worden. Maar dat betekent niet dat wij in deze vreselijke over verzorgende staat het ook allemaal moeten blijven handhaven. Dat is ook niet meer te doen, financieel niet meer. Er is een overkill aan wetten en regelgeving." (respondent 2.)

Naast overregulering is een ongewenst effect van het waarborgen van veiligheid door de gemeente, dat zij daarmee de privacy van burgers kan schaden. Zeker wanneer er kinderen bij betrokken zijn, voelen bestuurders algauw de drang om zich te beroepen op het waarborgen van de veiligheid boven alle andere waarden. Een respondent geeft aan dat er moet worden gezocht naar een middenweg tussen het kiezen voor de waarde vrijheid (door privacy te waarborgen) en de waarde veiligheid (bij aanwijzingen op veiligheidsrisico's). Volgens een respondent ligt de grens tussen het garanderen van veiligheid enerzijds en het garanderen van privacy anderzijds, hier:

> "Privacy speelt hierbij een grote rol en de regie moet bij het gezin blijven. Als blijkt dat de veiligheid van het kind niet gegarandeerd kan worden in samenspraak met de omgeving, zal er gebruik worden gemaakt van een opschalingsmodel. In het eerdere model speelde privacy een grote rol, maar wanneer de veiligheid van het kind in gevaar komt, zal de privacy-factor een minder belangrijke rol gaan spelen in het risico-afwegingskader." (respondent 7.)

Ook kan het waarborgen van veiligheid de vrijheid van burgers beperken in die zin, dat burgers gedeeltelijk de regie verliezen over hun eigen keuzes. Het zijn dan eigenlijk niet meer hun eigen keuzes, want de overheid neemt verantwoordelijkheid op zich.

> "Je moet uitkijken dat je dat dus niet, veiligheid zo bovenaan zet, dat daarmee de vrijheid van mensen onder druk komt te staan om eigen keuzes te maken. Waarbij dus altijd geldt dat ze verantwoordelijk moeten kunnen zijn voor hun eigen keuzes." (respondent 4.)

Hierbij werd aangehaald dat het in Vignet 5 (over de mogelijkheden omtrent burgerinitiatieven voor het onderhouden van openbare speeltuintjes) vreemd zou zijn wanneer burgers worden beperkt in de vrijheid om een speeltuin voor hun kinderen te verzorgen, omdat de overheid vindt dat de veiligheid dan niet meer gegarandeerd kan worden. Dit terwijl er volgens de respondenten vanuit gegaan mag worden dat de

samenleving (in dit geval de ouders) veiligheid belangrijk acht. Uiteindelijk blijkt dit voornamelijk een verantwoordelijkheidskwestie te zijn, waarover onder de resultaten van Deel 3 meer zal volgen.

Naast deze schadelijke effecten voor de vrijheid van burgers, zijn respondenten eensgezind over een grote beperking van het waarborgen van veiligheid, door het bestaan van het recht op vrijheid. Hiervoor wordt voornamelijk gebruik gemaakt van Vignet 3 (over beleid omtrent alcoholmisbruik onder minderjarigen); er wordt gesteld dat gedrag van de mens maar in beperkte mate gehandhaafd kan worden, door het bestaan van een onaantastbaar gedeelte van de autonomie van de mens (gedrag kan niet volledig beheerst worden door de overheid). Bovendien speelt een deel van het leven zich afspeelt in de privésfeer en onttrekt het zich daarmee aan het toezicht van de gemeente. Door de menselijke autonomie en de handhaving van de privésfeer van burgers, is er een grens aan het handhaven van veiligheid door de overheid.

Een respondent zegt hierover het volgende naar aanleiding van Vignet 3 (over beleid omtrent alcoholmisbruik onder minderjarigen):

> "Mijn eerste reactie is dat het een lastig probleem is, want hoe voorkom je dit nou? Preventie is een belangrijke en voorlichting ook, maar dat zal nooit afdoende helpen. […] Het onttrekt zich voor een heel groot deel aan het oog van de gemeente. Dus je kunt de gemeente aankijken, maar het is weer het gedrag van mensen, van jongeren in dit geval, en als gemeente kun je hier ook niet heel veel meer dan vertellen waarom het niet goed is. Het zit hier dus in preventieve maatregelen en in voorlichting." (respondent 4.)

Analyse van conflicten rond vrijheid

Een sterke drang naar het beheersen van veiligheid door de gemeente kan tot gevolg hebben dat het waarborgen van de vrijheid beperkt wordt. Dit uit zich in: teveel maatregelen vanuit de overheid, een aantasting van de privacy van burgers, onnodig ingrijpen van de overheid en het niet kunnen behouden van eigen regie

De beheersing van veiligheid door de overheid wordt belemmerd door het niet volledig kunnen beheersen van menselijk gedrag en door het bestaan van de privésfeer.

4.1.5 Efficiëntie en veiligheid

Overregulering is een thema dat al in 4.1.4 aan de orde is gekomen, maar het is ook een wezenlijk element van de analyse van efficiëntie. Een verlangen naar veiligheid gaat zoals eerder genoemd, vaak gepaard met maatregelen, wat efficiëntie in de weg staat. Niet alleen door de kosten die maatregelen met zich meebrengen, maar ook door het al dan niet voorbij schieten van het doel: het garanderen van veiligheid. Hierop werd voornamelijk gewezen in verband met Vignet 4 (over een neergestort balkon, behorend tot een huis van een woningbouwcorporatie, met een zwaargewonde tot gevolg):

> “Hier loop het je het risico dat we een regel gaan maken dat alle balkons in het hele land moeten worden gecontroleerd. Dat is een enorme bureaucratie en gaat heel veel geld kosten. En de vraag is: gaan we daarmee daadwerkelijk het probleem oplossen?” (respondent 7.)

Hierbij komt het gevaar van het uitgaan van uitzonderingen om de hoek kijken. Incidenten vormen het uitgangspunt voor maatregelen, terwijl het in werkelijkheid uitzonderlijke situaties zijn die niet de maat der dingen kunnen worden genoemd. Volgens respondenten kent het sociale domein dit gevaar meer dan het fysieke domein. Om als bestuurder te voorkomen dat incidenten zich voordoen, noemen respondenten het een logische redenering om ieder signaal van een veiligheidsrisico serieus te nemen. De grens van het serieus nemen van veiligheidsrisico’s vinden respondenten erg lastig vast te stellen, maar wel uiterst relevant omdat het een direct verband heeft met het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben.

> “Stel je krijgt tien keer een signaal en je gaat negen keer tevergeefs erop af en de tiende keer heb je iets heel ernstigs voorkomen. Is dat dan goed of niet? Als we nu naar de uitvoering kijken, hoe ga je daar nou mee om? Duik je op elk signaal of niet?” (respondent 3.)

Naast het (te vaak) nemen van maatregelen en het al dan niet uitgaan van de uitzonderingen die behoren tot de kern van de trade-off tussen efficiëntie en veiligheid, geldt het kostenplaatje van maatregelen tot een belangrijk kernpunt van deze trade-off. Er wordt een verschil gemaakt tussen de kosten op de korte en lange termijn. De kosten van het eerder genoemde maatwerk, dat wethouders in zowel het fysieke als het sociale domein (meer) willen toepassen, heeft hoge kosten op korte termijn, maar op de lange termijn zou het op het gebied van efficiëntie veel op moeten leveren. Op de korte termijn kost het meer mankracht, omdat situaties nu per geval worden bekeken. Op de lange termijn zou de burger eerder de regie over zijn eigen leven moeten kunnen herpakken door de inzet van maatwerk, wat op deze termijn veel efficiënter zou zijn. De vraag “klopt het met de regels?” zou dan ook vervangen moeten worden door de vraag “is dit op de lange termijn efficiënter?”.

Het garanderen van veiligheid moet zeker in het sociale domein gezien worden in het licht van beperkte financiële middelen, gezien de bezuinigingen die gepaard gaan met de decentralisaties van grote, sociale domeinen naar de gemeente.

> “We hebben nu mensen keurig allemaal opgesloten of in de dagbesteding gezet en nu gaan we bezuinigen dus krijgen we meer van dat soort vraagstukken. En in de rest van de wereld hoort het erbij, maar bij ons denken we dat we het hebben weggestopt. Maar dat is niet meer betaalbaar.” (respondent 11.)

Hoewel gemeentelijke bestuurders hun inwoners centraal stellen, zullen zij door deze situatie des te meer het kostenplaatje bij veiligheidsrisico’s moeten laten meewegen. Respondenten stellen dat het denken in termen van geld, in het sociale domein moeilijker te accepteren is en te verantwoorden valt, dan in het fysieke domein. Een respondent vat dit verschil als volgt samen:

> “Het is een beetje hard maar er komt een moment dat je zegt: ik moet er zoveel geld en capaciteit in stoppen voor het voorkomen van hele klein dingen. Dat is in het fysieke domein wat makkelijker te accepteren dan in het sociale domein. In het fysieke domein is het dan misschien niet zo mooi, maar kan je er wel mee

leven. In het sociale domein kan dat nog steeds betekenen dat iemand daar echt last van heeft. Maar geld is dan wel een factor." (respondent 8.)

Overwegend wordt genoemd dat wethouders integrale afwegingen van prioritering en tijd moeten maken; het is *part of the job*.

> "Ik vind dat politiek en bestuur uiteindelijk ook keuzes maken is. Dus in de focus die je legt is het ook van belang dat je af kan wegen, laten we het bij het sociale domein houden: comazuipen en kindermishandeling, huiselijk geweld. Het kan zo zijn dat in mijn stad huiselijk geweld een groter probleem is dan comazuipen. En dat ik dan moet kiezen, niet alleen vanuit geld maar ook vanuit capaciteit want je kunt niet alles tegelijk, dan moet je zeggen wat je precies belangrijk vindt. Dat je op een gegeven moment durft te zeggen waar de focus ligt. […]Dat je ergens minder aandacht aan besteedt, omdat we daar minder last van hebben in de stad, wil niet zeggen dat het nooit voorkomt in een stad. In het fysieke domein zie ik dat scherper, want dan maken we bijvoorbeeld een programma van handhaving. Dan handhaven we op illegaal parkeren of op bouwwerken, maar we handhaven op sommige dingen ook niet. Het mag eigenlijk niet en dat weten we, maar soms is het ook kiezen. Dat heeft met geld en capaciteit te maken, maar ook gewoon prioritering. Dat is een materiële afweging van het een tegen het ander." (respondent 8.)

Analyse van conflicten rond efficiëntie

Door het verlangen om veiligheid te garanderen, liggen overregulering en het uitgaan van uitzonderingen op de loer. Dit werkt efficiëntie tegen.

In het sociale domein is het lastiger te accepteren dat geld een rol speelt. Vertrouwen van de burger in de beleidskeuzes van de overheid speelt hier sterk mee.

Door meer neer te leggen bij burgers (zoals het beheer van een speeltuin in de wijk) gaan kosten omlaag, maar het roept vragen op over de verantwoordelijkheid voor veiligheidsrisico's en -incidenten.

Wethouders moeten keuzes maken en hierbij integrale afwegingen van prioritering en tijd maken.

4.2 Onzekere beleidskeuzes

In de theoretische onderbouwing van dit onderzoek is naar voren gekomen dat beleidskeuzes in het algemeen gepaard gaan met onzekerheid. In dit tweede deel van de resultaten is de informatie gerangschikt die respondenten met betrekking tot onzekerheid hebben genoemd.

Het eerste grote thema betreft het definiëren van een 'acceptabel' veiligheidsrisico. Er heerst geen consensus over waar de grens van aanvaardbaarheid ligt, maar waar de respondenten het wel over eens zijn, is dat veiligheidsrisico's moeten worden beperkt tot een dergelijk niveau. Het volledig willen garanderen van veiligheid wordt daarmee in de ban gedaan. Veiligheidsrisico's kunnen worden ingeschat op het niveau van het individu en op het niveau van het systeem als geheel. Respondenten vinden het beperkend dat er veel wordt gedacht op het niveau van incidenten, terwijl het veiligheidsrisico op systeemniveau veel bescheidener lijkt te zijn. Door te redeneren vanuit incidenten, worden veiligheidsrisico's eerder onacceptabel.

> "10.000 mensen zitten in hetzelfde gevaar, dus volgens een kansberekening komt er gemiddeld één iemand per jaar om door die situatie. Vinden we dat nog acceptabel? Er is een verschil tussen het persoonlijk risico en het systeemrisico. Dat zijn verschillende grootheden die je toch naar elkaar toe zal moeten redeneren." (respondent 10.)

Het punt waarop een veiligheidsrisico niet meer acceptabel is, hangt ook af van het verschil in veiligheid voor het individu en voor de omgeving van het individu. Vignet 2 beschrijft de situatie van een oudere, verwarde vrouw die nog thuis woont, maar waarbij de kans groot is dat er een keer iets mis zal gaan met gevolgen voor haarzelf of haar omgeving. Respondenten geven aan dat het geen aanvaardbaar risico is wanneer de omgeving gevaar loopt, terwijl daar bij haar persoonlijke risico nog geen sprake van is. Aanvaardbaarheid van veiligheidsrisico's wordt tevens in verband gebracht met maatschappelijke acceptatie: ingrijpen door de overheid is noodzakelijk wanneer veiligheidsrisico's maatschappelijk geaccepteerd zijn. De kans is groot dat burgers zelf niet zullen ingrijpen bij dergelijke veiligheidsrisico's, waardoor de overheid het sneller als een onaanvaardbaar veiligheidsrisico gaat zien.

> "Ten opzichte van die trekstangen of glijbanen waar we het net over hadden vind ik die speeltuintjes een lachertje. Ik vind alle aandacht daarvoor of voor die crèches belachelijk als je het afzet tegen de schade en de impact van alcoholmisbruik, van kinderen en jeugdigen. Dat wordt veel te veel op zijn beloop gelaten. […] Het is veel sluipender omdat het veel meer maatschappelijk geaccepteerd is." (respondent 1.)

Ook gaat het bij de aanvaarbaarheid van veiligheidsrisico's om de keerzijde van ingrijpen. Naar aanleiding van Vignet 1 (over het kind met onverklaarbare blauwe plekken) wordt door meerdere respondenten gesteld dat de keerzijde van ingrijpen, zoals dat er zaken beschadigd raken die niet beschadigd hadden hoeven worden, zaken die verkeerd gaan of dat er zaken echt ontaarden, de aanvaardbaarheid van veiligheidsrisico's juist weer vergroot. Veiligheidsrisico's zijn acceptabel, onder andere doordat ingrijpen kan leiden tot grotere schade dan wanneer er niet wordt ingegrepen. In het geval

van Vignet 1 betreft deze schade het onterecht uit huis plaatsen van het kind, zonder de oorzaak van de blauwe plekken zeker te hebben gesteld.

Respondenten geven een aantal oorzaken aan waardoor men zich onzeker voelt over beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's of naar aanleiding van een incident. Het gaat hier om de consequenties van de nieuwigheid van een deel van het sociaal domein op lokaal niveau, de complexiteit, een beperkte informatievoorziening en een beperkte rationaliteit. Deze oorzaken zullen ieder worden toegelicht.

4.2.1 Onervarenheid

De decentralisaties van de zorg komen eraan, maar wat dit werkelijk gaat inhouden en zal betekenen voor de gemeente, vinden respondenten onduidelijk. Hierbij wordt vooral gewezen naar hun afhankelijkheid van hun Haagse collega's en de mogelijkheid dat zij plannen rond de decentralisaties nog zullen wijzigen. Gezien de grootte van het deel van het sociale domein dat naar de gemeenten wordt overgeheveld, wordt het lastig bevonden dat er nog zoveel onduidelijkheid heerst.

Naast de onzekerheden over het proces en over wat er precies op de gemeente af gaat komen, zijn wethouders reeds onbekend met de nieuwe doelgroep voor wiens zorg zij verantwoordelijkheid gaan dragen.

> "We moeten echt kennismaken met de doelgroep. Bij commissievergaderingen hebben ze aan een paar cliënten die onder de AWBZ vallen, gevraagd om daarover te komen vertellen. Dat zijn lastige dingen. Wie ben ik, wat heb ik en waarom. Maar dan krijg je wel een heel goed beeld en dan kan je ook gewoon een reëel risico zien. Met de doelgroep GGZ hebben we ook zo'n bijeenkomst gehad. Iemand ging helemaal uit z'n dak want hij had een slechte dag. Dat gebeurt en dat zie je dan. Dat is goed om te zien." (respondent 3)

Dat een groot deel van het sociale domein voor de gemeente een nouveauté zal zijn, leidt tevens tot onzekerheid door het ontbreken van ongeschreven of geschreven normen en waarden op gemeentelijk niveau. In die zin zullen de gedecentraliseerde onderdelen van het sociale domein een leertraject worden voor de komende jaren. Onderstaande uitspraak bevat het advies om daarom open te zijn in dit leertraject en dus te tonen waarom ergens voor wordt gekozen. Deze manier van werken, waarbij een open proces wordt gestimuleerd, wordt veelvuldig genoemd als de oplossing voor het tegengaan van bestuurlijke consequenties na incidenten. Door richting de gemeenteraad en de samenleving transparant te zijn over keuzes en onzekerheden, alvorens een veiligheidsrisico werkelijkheid is geworden, hopen wethouders dat zij milder reageren als zich een incident voordoet. Onzekerheid over veiligheidsrisico's kan misschien niet worden weggenomen, maar onzekerheid over het proces wel.

> "In het fysieke domein zijn er heel veel normen die je een houvast geven. Ik denk dat die normen in het sociale domein nog niet zo uitgekristalliseerd zijn zoals in het fysieke domein. Dat maakt het anders, want er is minder houvast en het maakt het wat diffuser hoe ver je moet gaan om risico's te managen en wat je daarvoor moet doen. […] Een belangrijk verschil wat ik dus zie, is dat in de sociale hoek minder normen en houvast zijn en dat er nog veel te ontdekken valt. Daarom moet je open zijn over het proces en in de fysieke omgeving hebben we iets meer houvast en dat maakt het in die zin wat makkelijker." (respondent 4.)

4.2.2 Complexiteit

Onzekerheid ontstaat ook door integraliteit en complexiteit van vraagstukken. Men stelt dat beleidskeuzes in het sociale domein vaak meer onzekerheid in zich hebben, omdat er sprake is van een ingewikkeldere samenhang van problemen. Er zijn vaak meerdere factoren die een rol spelen. Als voorbeeld worden hier multiprobleemgezinnen genoemd; er is daar over het algemeen meer dan één veiligheidsrisico aanwezig. Dit wordt afgezet tegen voorbeelden uit het fysieke domein, die veelal technischer van aard zijn en daardoor makkelijker te doorgronden. In de interviews wordt gesteld dat veiligheidsrisico's in het fysieke domein, door hun overwegend technische karakter, zichtbaarder en daardoor makkelijker te toetsen zijn.

> "In het sociale domein heb je vaak te maken met ingewikkeldere samenhang van probleem. Dus je hebt er gezinnen waar van alles en nog wat aan de hand is. En dat strekt zich vaak over langere tijd uit. Dus de interventies die je pleegt in zijn integraliteit zijn vaak van een iets andere aard dan in het fysieke domein. […]Ik denk dat het verschil kan zitten in de complexiteit en de integraliteit van de problemen waar mensen mee te maken hebben." (respondent 5.)

4.2.3 Informatievoorziening

Ook is het belang van een juiste informatievoorziening veelvuldig benoemd. Goede beslissingen steunen op meerdere bronnen en voldoende informatie. De wethouder moet daarbij vertrouwen op zijn ambtenaren en professionals, terwijl het uiteindelijk de wethouder is die de verantwoordelijkheid krijgt als het misgaat. Het verzamelen van informatie wordt dus noodgedwongen uitbesteedt, waarbij het vertrouwen van de wethouder in de mensen aan wie hij dit uitbesteedt, groot moet zijn.

> "Ik maak natuurlijk zelf nooit de inschatting van veiligheidsrisico's, want dat is niet mijn werk. Wat ik wel veronderstel is dat er een goed onderzoek aan vooraf is gegaan. Dat je onderzoekt waar het vandaan kan zijn gekomen en dat je dus meerdere bronnen zoekt om te onderzoeken of er reden tot onrust moet zijn ja of nee. Dus als je een vermoeden hebt dan heb je bij zo'n belangrijke beslissing heel veel informatie nodig om tot de juiste beslissing te kunnen komen." (respondent 11.)

Bovengenoemde manier van informatievoorziening gaat van ambtenaren en professionals richting wethouders. Daarnaast wordt benoemd dat het van groot belang is dat wethouders de gemeenteraad en de samenleving juist informeren. Door te informeren en transparant te zijn in het proces, zal het volgens respondenten makkelijker zijn om anderen te laten inzien dat er door de gemeente altijd wordt geprobeerd om veiligheidsrisico's en incidenten te voorkomen, maar dat een risicoloze samenleving niet bestaat.

> "Je moet laten zien wat je doet voordat er een keer iets misgaat, in het proces daaromheen. Laat maar eens zien wat er gebeurt. Maak maar inzichtelijk wat er gebeurt en wat de kansen zijn. Laat maar zien welke fouten er gemaakt worden in dat proces en laat ook zien dat je ervan leert. Dus wees transparant, want dan is het ook voor de raad, maar misschien ook wel voor de samenleving, duidelijk wat je allemaal doet om het wel goed te laten lopen en dat er dus van alles aan gedaan is maar dat er ook risico's blijven bestaan. Als je

dat een gesloten proces houdt waar geen informatie uitkomt en waarbij je moet raden wat er gebeurt, dan is het veel moeilijker." (respondent 4.)

4.2.4 Rationaliteit

Rationaliteit wordt gezien als belangrijkste wapen van de wethouder in de strijd tegen onzekere beleidskeuzes. Veel respondenten hekelen de idee dat de risicoloze samenleving kan bestaan en zou moeten bestaan, hoewel zij ook aangeven dat de overheid deze idee in grote mate heeft gestimuleerd. Onder andere door veiligheidsrisico's uit te proberen te sluiten door middel van het stellen van nieuwe regels. Met behulp van rationele overwegingen hopen wethouders anderen ervan te kunnen overtuigen dat de idee van volmaaktheid geen grond vindt in de rationaliteit.

> "Het gaat er vooral om dat in de gevallen waarbij achteraf blijkt dat er niet goed geoordeeld was en er ontstaat gedoe over, dat je dan ook durft te zeggen: dit is gewoon Jeugdzorg, daar zijn we wel voor verantwoordelijk maar bij dit soort dingen loop je het risico dat een oordeel niet helemaal goed is geweest. Dat is nieuw voor de gemeente en ik denk dat we dat ingewikkeld gaan vinden." (respondent 7.)

Rationaliteit wordt bevorderd door expliciet het gezonde verstand te gebruiken, maar verschillende respondenten beamen dat dit problemen zal ondervinden in de politieke arena waar wethouders zich in bevinden en de maatschappelijke kant waar wethouders mee te maken hebben. Het gezond verstand en rationaliteit kunnen worden gestimuleerd door discussies (gedeeltelijk) uit de politieke arena te halen, waarbij het zwaartepunt vaker bij experts komt te liggen. Hier komt het vertrouwen in professionals terug en het vaststellen van het acceptabele risico.

> "Het zal inderdaad zo zijn dat wij risico's gaan lopen en dan moeten we niet meteen het systeem overhoop gooien maar we moeten durf tonen en lef. En we moeten natuurlijk gezond verstand gebruiken."
> *Wat verstaat u onder het gezond verstand?*
> "Dat is dat je met elkaar in gesprek bent; dat je luistert naar professionals. En dat je ook op tijd advies opvolgt van professionals. Dus dat je niet onmiddellijk in paniek raakt of onmiddellijk in de protocollen duikt, maar dat je de casuïstiek met gezond verstand benadert." (respondent 5.)

Naast het gebruiken van het gezond verstand, wordt ook benoemd dat het vermogen tot relativeren meer moet worden aangesproken. Het relativeren van incidenten houdt in dat het absolute effect van het incident wordt gemeten. Door de nabijheid die wordt ervaren als men in aanraking komt met een incident, blijkt relativeren een zeer lastige methode.

> "Als iemand doodgaat, heeft dat een absoluut effect wat niet gerelativeerd wordt door het besef van: dat is maar één kind, man of mens op de 100.000. Je kunt zeggen: in Nederland pleegt nu eenmaal zoveel promille van de mensen per jaar zelfmoord en dat gebeurt in alle maatschappijen, we gaan alleen even vergelijken. Dat is een hele andere benadering. Kom je rechtstreeks met zo iemand in aanraking, dan kan je dat niet meer rationeel doen." (respondent 10.)

Een deel van de respondenten noemt voorbeelden waarin relativeren wel een waardevolle methode blijkt te kunnen zijn. Een respondent benoemt, aan de hand van Vignet 6 (over een onveilig kruispunt waarvoor het treffen van maatregelen erg kostbaar zou zijn) dat relativeren bijvoorbeeld kan inhouden dat men nagaat of het ervaren gevaar van een bepaald kruispunt alleen gebaseerd is op angst, of dat het ook strookt met het feitelijk aantal ongelukken. Hier helpt relativeren om te voorkomen dat de wethouder handelt op basis van angst, in plaats van de feiten. Een andere respondent stelt naar aanleiding van Vignet 6:

> "Ik zeg altijd maar: ik weet het niet. Ik ga er gewoon niets aan doen. Weet je, er is altijd wel een onveiligste kruispunt. Ze zijn nooit allemaal even gevaarlijk, er is er altijd eentje die het gevaarlijkst is. Dus als we iets doen aan degene die het onveiligst is dan hebben we daarna dezelfde discussie opnieuw. De vraag is of het ergens in een ander domein niet nog onveiliger is. Of dat het relatief ten opzichte van andere gemeenten best meevalt. Ik hoop dat we met elkaar toch wel echt geaccepteerd hebben dat het gebeurd. Ik vind dat we daar niet zoveel aan moeten willen doen." (respondent 11.)

De invloed van emotie wordt gezien als een troeblerende factor voor het maken van rationele keuzes. Respondenten geven aan dat bij veiligheidsrisico's of incidenten in het sociale domein vaak meer vanuit de emotie wordt gereageerd dan in het fysieke domein.

> "Bij zorg zit heel veel emotie en het gevolg daarvan kan zijn dat mensen vanuit die emotie de politiek verantwoordelijk gaan stellen bij dingen die er gebeuren." (respondent 4.)

Situaties in het fysieke domein waarbij ook vanuit de emotie wordt gereageerd, zijn veiligheidsrisico's of incidenten omtrent een *black spot*. Een *black spot* betreft een verkeerssituatie waarin zich veel verkeersongelukken hebben voorgedaan. In dergelijke situaties speelt de emotie een grote rol, omdat het gevoel heerst dat het voorkomen had kunnen worden.

> "Ik merk zelf dat er overal waar het gevoel bestaat dat we er iets aan hadden kunnen doen, dat het daar moeilijker is om te relativeren." (respondent 10.)

Om als wethouder een beter begrip te krijgen van het gevoel en de emotie die speelt in een wijk, wordt het begrip *verbindend besturen* geïntroduceerd. Door als wethouder te luisteren naar burgers, krijgt hij een beter beeld van de emoties en de gevoelens die een rol spelen. Een mogelijk gebrek aan informatie kan hiermee worden opgevuld.

Emotie speelt niet alleen een rol voor de burger, maar ook voor de wethouder zelf. Een aantal respondenten noemt expliciet dat zij vaak situaties tegenkomen waarin zij het moeilijk vinden hun eigen emoties beleidskeuzes niet te laten beïnvloeden. Bovendien geeft men aan dat het voor wethouders moeilijker is om op objectieve wijze beleidskeuzes te maken in casussen waar het gaat over mensen en de voorbeelden tastbaar zijn, dan voor bestuurders die werken voor de centrale overheid. Nu een groot deel van het sociale domein naar de gemeente gaat, wordt op deze gebieden de afstand tussen de bestuurder en de burger veel kleiner. Dat kan problematisch worden, omdat wethouders verwachten persoonlijker op

beleidskeuzes te worden aangesproken dan vertegenwoordigers van de centrale overheid. “Het zou bij wijze van spreken een bekende kunnen zijn.” (respondent 8.)

> *<Noemt Vignet 2, over een oudere, verwarde vrouw die nog thuis woont, maar waarbij de kans groot is dat er een keer iets mis zal gaan met gevolgen voor haarzelf of haar omgeving tot gevolg. > Wat is nu uw eerste reactie?*
>
> “Mantelzorgers. Het is heel hard maar het is wel zo. Als ze al besloten hebben dat ze niet meer zorg krijgt dan is dat geïndiceerd en dan is er een check op gedaan dat mevrouw dus toch nog eventueel alleenstaand of zelfstandig zou kunnen functioneren. Hoewel ik dit ook hele penibele situatie vind en eigenlijk onacceptabel, maar daar laat ik het dan wel even bij. Want wij kunnen ons niet inmengen in besluiten die genomen worden op basis van indicaties. Als we dat wel doen dan denk ik dat we het financieel niet redden.”
>
> *Waarom noemt u uw eigen reactie hard?*
>
> “Ik noem mijn eigen reactie hard, omdat ik een mens ben.” (respondent 2.)

Een samenvatting van de noties over onzekerheid

Een acceptabel veiligheidsrisico is gebaseerd op de keerzijde van niet ingrijpen. De aanvaardbaarheid van het risico hangt af van wiens risico het betreft.

Oorzaken van onzekerheid over beleidskeuzes:

1. Onervarenheid en het ontbreken van jurisprudentie.
2. Complexe samenkomst van meespelende factoren.
3. Beperkte informatie over het veiligheidsrisico.
4. Beperkte rationaliteit rond het inschatten van veiligheidsrisico’s en het bestaan van waardenconflicten.

4.3 Actoren

Een aantal categorieën actoren die invloed kunnen uitoefenen op beleidskeuzes rond veiligheidsrisico’s of incidenten, wordt door de respondenten onderscheiden. De voornaamste actoren naast de bestuurder zelf, zijn de professionals (onder hulpinstanties, maar ook de medische wereld en de school), private organisaties zoals een woningbouwcorporatie, de burger en de gemeenteraad. Voor de respondenten blijken vooral kwesties rond verantwoordelijkheid en regie te spelen als het gaat om de inmenging van andere actoren in beleidskeuzes. Deze paragraaf vangt aan met een uiteenzetting van de positie van de bestuurder. Het tweede gedeelte van dit deel wordt gewijd aan de invloed die overige actoren hebben op beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico’s.

4.3.1 De bestuurder

Een bestuurder heeft volgens de respondenten als belangrijkste taak de regie te voeren over de gehele situatie in het geval van een veiligheidsrisico's of incident. Dat houdt in dat op een rijtje wordt gezet wie de verantwoordelijkheid heeft in het geval van een veiligheidsrisico of incident; dientengevolge welke partij actie zou moeten ondernemen.

Hoewel de bestuurder tracht te achterhalen welke partij verantwoordelijk is, voelt hij de werkelijke verantwoordelijkheid of eindverantwoordelijkheid zwaar op zijn eigen schouders drukken. Er wordt hier het verschil gemaakt tussen politieke verantwoordelijkheid en reële verantwoordelijkheid. In het tweede geval gaat het om een veiligheidsrisico waar de wethouder volgens de regelgeving verantwoordelijk voor is. Bij politieke verantwoordelijkheid betreft het zaken waar de wethouder verantwoordelijk voor wordt gehouden, bijvoorbeeld door de gemeenteraad of door burgers. Er zit een groot verschil tussen beide varianten van verantwoordelijkheid qua middelen, terwijl het principe van 'de verantwoordelijkheid hebben' niet anders wordt. Wanneer de wethouder volgens de regelgeving verantwoordelijk is, kan hij machtsmiddelen inzetten om zijn verantwoordelijkheid na te kunnen komen. In het geval van politieke verantwoordelijkheid, zijn dergelijke repressieve middelen meestal niet beschikbaar.

In veel interviews werd de angst uitgesproken om verantwoordelijk te worden gesteld voor veiligheidsrisico's, waarbij voornamelijk politieke verantwoordelijkheid wordt geschuwd. Bovendien stelt een aantal respondenten dat de wethouder bij inmenging in de situatie direct één van de betrokken partijen wordt. Betrokkenheid kan vervolgens gemakkelijk leiden tot enigerlei verantwoordelijkheid. Om deze reden wordt de mate waarin wethouders veiligheid willen garanderen rechtstreeks in verband gebracht met hun mogelijke verantwoordelijkheid voor veiligheidsrisico's en incidenten.

Van dit verband zijn alle respondenten zich bewust, maar er zit een verschil in de manier waarop respondenten hierop zeggen te reageren. Enerzijds zijn er wethouders of topambtenaren die hebben uitgelegd dat zij, door de last van mogelijke verantwoordelijkheid voor de situatie, ervoor kiezen om het zekere voor het onzekere te nemen. In het geval van Vignet 5 (over de mogelijkheden omtrent burgerinitiatieven voor het onderhouden van openbare speeltuintjes) wordt door een aantal respondenten beklemtoond dat de eindverantwoordelijkheid die de wethouder heeft, zwaar weegt bij het maken van beleidskeuzes:

> "Hij moet weg, omdat wij nog steeds eindverantwoordelijk zijn voor de grond en voor de toestellen. […] Stel dat wij wel jaarlijks de uitvoering van de controle mogen doen dan ben je alweer een stap verder. Dan hebben ik er geen moeite mee dat die buurtbewoners het blijven onderhouden door een lik verf en het groenonderhoud te realiseren." (respondent 2.)

Het andere deel van de respondenten zegt dat het bewustzijn dat honderd procent veiligheid niet gegarandeerd kan worden, hen tot de conclusie leidt dat zij dit ook niet moeten proberen te bereiken. In een reactie op Vignet 4 (over een neergestort balkon, behorend tot een huis van een woningbouwcorporatie, met een zwaargewonde tot gevolg), daarover de volgende uitspraak van een respondent:

> "Een tip voor de wethouder is om de rug recht te houden. Dat wil zeggen dat de wethouder niet op incidenten moet reageren, de professional moet waarderen en de worsteling betreffende de afwegingen die hij maakt, uit moet dragen naar partners." (respondent 7)

Wat betreft de afweging van de kosten tegen de baten geven respondenten een aantal zaken aan die voor bestuurders een grote rol spelen. Ten eerste wordt genoemd dat meespeelt of het gaat om het waarborgen van persoonlijke veiligheid of openbare veiligheid. Als het om openbare veiligheid gaat, is het aanvaardbare veiligheidsrisico lager.

> Wat ik belangrijk vind is dat de veiligheid van de omgeving er wel is. Dus als je dat van dat gas constateert dan kan dat een gevaarlijke situatie zijn. Dat wil je niet, dus daar kun je een keuze in maken. Veiligheid van haarzelf, dat is nog wel eens ingewikkeld. Maar ook daar moet je gewoon accepteren dat er risico's bestaan en dat er eens een keer iets mis kan gaan. (respondent 4.)

Ten tweede geven respondenten aan huiverig te zijn voor een daadwerkelijke kosten-batenanalyse. In een dergelijke analyse komt het er dikwijls op neer dat de kosten in geld tegenover de baten in (de kwaliteit van) mensenlevens worden gezet. Men vindt dit zeer lastig, zeker met het oog op incidenten waarbij degene over wie het gaat een gezicht krijgt. De mogelijkheid bestaat dat beleidskeuzes van de wethouder anders zullen worden wanneer er een kosten-batenanalyse van de situatie wordt gemaakt. In verband hiermee antwoordde een respondent naar aanleiding van Vignet 4 (over een neergestort balkon, behorend tot een huis van een woningbouwcorporatie, met een zwaargewonde tot gevolg):

> *En als er echt een harde kosten-batenanalyse wordt gemaakt in dit geval, zou dat het misschien veranderen?*
>
> "Dat zou het veranderen, dat zou het kunnen veranderen. Maar dan weet ik niet wat de uitkomst is, want grote gemeenten kunnen daar anders mee omgaan dan een kleine gemeente. Een kleine gemeente heeft een klein budget, iets van 40 miljoen. Daar kan een situatie met 300.000 euro al enorme impact op hebben. En bij grote gemeenten kan dat anders zijn, dus ik denk zelf dat je veel meer besluiten krijgt naar de omstandigheden en dat we moeten leren dat we dus verschillen krijgen." (respondent 9.).

Ten derde wordt benoemd dat het voor wat betreft de baten belangrijk is om te kijken of er met het instellen van een maatregel niet aan het doel, het voordeel, voorbij wordt gegaan. Bovendien, zoals al eerder genoemd, kan een maatregel ten behoeve van de veiligheid leiden tot ongewenste gevolgen.

In de interviews komt veelvuldig het toevoegen van een risicocomponent aan de kosten-batenanalyse, aan bod. Het toevoegen van een risicocomponent wordt nuttig genoemd, omdat het inzichtelijk maakt of er sprake is van een incident of van een veiligheidsrisico dat vaker voor problemen kan zorgen. In het laatste geval is er voor de bestuurder reden om in te grijpen. In het sociale domein is het risico lastiger te beoordelen dan in het fysieke domein, omdat het risico minder gemakkelijk te overzien is.

> "Ik vind het vraagstuk bij allebei even urgent, dus omdat het uiteindelijk gaat om mensen die slachtoffer zijn. Het ene is anders beheersbaar dan het andere. Wat ik zei: met zoveel beton kun je uitrekenen wat het effect is en in het sociale domein kun je dat niet berekenen. Dus dat betekent dat de oplossing minder hard is. Dat hoort wel bij het sociale domein."(respondent 9.)

Over de hoogte van de risicofactor in het sociale en in het fysieke domein geldt onenigheid: een deel van de respondenten stelt dat veiligheidsrisico's bij een typische situatie in het fysieke domein, zoals bij een gevaarlijke kruising, vele malen hoger zijn dan bij een typische situatie in het sociale domein, zoals bij een mogelijk geval van kindermishandeling:

> "In het sociale domein gaat het vaak om één persoon of mantelzorger of een multi-probleemgezin, maar dat is dan wel het maximale. Als je kijkt naar bijvoorbeeld de kruising waar het onveilig is en het is een drukke kruising waardoor er misschien wel 10.000 passanten per dag overheen gaan. Dat is een veel hogere risicofactor dan in het sociaal domein. Dus ja, je kijkt nog steeds naar de mens, maar je kijkt ook naar de risicofactor en naar hoe je die zo snel mogelijk kan terugbrengen. En dat betekent dat wij voor de totale omgeving een snellere investering kunnen doen richting het inrichten van zo'n wegdek als dat je een besluit kan nemen tussen ál die wet- en regelgeving die we in Nederland hebben wat betreft het zorgstelsel, om daar iets van te vinden." (respondent 2.)

Deze stellingname wordt door een ander deel van de respondenten niet gedeeld; deze respondenten gaan ervan uit dat de risicofactor in het sociale domein juist veel hoger is, onder andere door de intensiteit van de schadelijke effecten van veiligheidsrisico's in het sociale domein, bijvoorbeeld bij kindermishandeling.

> "In het fysieke domein wordt alles gedaan om te voorkomen dat er een onveilige situatie ontstaat. Ik denk dat het de kosten niet meer rendeert. Ik denk wel dat we dat verschillend wegen. De gevolgen daarvan zijn dat we die veiligheid niet overal even goed kunnen garanderen. Dat we op de weg het veiligheidspercentage bij wijze van spreken vier procent hebben en bij kinderen, als er toch een stuk of 250 kinderen zijn die geslagen worden, dan is dat best veel. Relatief is dat dan een veel groter risico. Dus we wegen dat niet even goed. Dus ik vind het heel interessant of we dat naast elkaar kunnen zetten. Dat is interessant. Kun je nou het aantal doden of gewonden gevallen naast elkaar zetten en ze vergelijken." (respondent 11.)

In de interviews komen verschillende ethische oogpunten aan de orde, vanuit waar bestuurders naar veiligheidsrisico's en incidenten zouden kijken. Het uitgangspunt van het grootste geluk voor het grootste aantal mensen komt tot uiting in het willen garanderen van de openbare veiligheid. Wanneer het gaat over Vignet 2 (over een oude, verwarde vrouw die nog thuis woont, maar waarbij de kans groot is dat er een keer iets mis zal gaan met gevolgen voor haarzelf of haar omgeving tot gevolg.) benadrukt men het willen garanderen van de veiligheid van de omgeving van de vrouw en niet zozeer de veiligheid van de vrouw zelf. Dit blijkt ook uit de reacties op Vignet 3 (over beleid omtrent alcoholmisbruik onder minderjarigen): omdat het gaat over een tendens, namelijk de tendens van alcoholmisbruik onder minderjarigen, denken respondenten op dit terrein veel winst te kunnen boeken. Dit geldt ook Vignet 6 (over een onveilig

kruispunt waarvoor het treffen van maatregelen erg kostbaar zou zijn), omdat het een situatie betreft waar veel burgers mee te maken hebben. Het kruispunt heeft immers veel passanten per dag.

Daarnaast blijkt uit de interviews dat men let op regels en principes als ethisch uitgangspunt voor het handelen van de wethouder. Hierbij gaat het niet zozeer om de juistheid van de regels en principes op zich, maar om een juiste uitvoering ervan. Dit uitgangspunt houdt in dat wanneer bewezen wordt geacht dat bij een incident juist is gehandeld, dus volgens de regels, men niet schuldig kan worden bevonden aan het veroorzaken van een incident. Hierbij noemen veel respondenten dat er bovendien van te voren erkenning moet zijn geweest van de bestuurder dat er veiligheidsrisico's zijn.

> Als bestuurder moet je er voor durven te staan. Als het wel conform het protocol is gegaan dan, dat klinkt vervelend als het over mensen gaat, maar het hoort toch ook wel degelijk bij een zeker bedrijfsrisico dat er ook weleens iets misgaat. (respondent 8.)

Een derde stroming van ethisch gedachtengoed kan worden gedestilleerd uit de interviews. Hierbij gaat het om de persoonlijke voortreffelijkheid van de handelende persoon. Veel respondenten vinden dat wethouders hun eigen belang minder voorop zouden kunnen zetten en in plaats daarvan voornamelijk kunnen letten op het belang van burgers, of wel: werken in dienst van het algemeen belang.

> "Volgens mij moet je wel het uitgangspunt hebben dat je altijd kiest voor het kind. Dat is wel heel belangrijk. Als het gaat om fouten, laat het dan maar mijn fout zijn, maar het mag nooit ten koste zijn gegaan van het kind want daar gaat het om. Dat is een heel nobel streven en de lat ligt hoog, maar volgens mij moet dat ook. […] Ik moet mij niet achter het kind verschuilen, maar het kind moet zich achter mij kunnen verschuilen." (respondent 5.)

Hierbij wordt het risicomijdende gedrag van bestuurders en ambtenaren aangehaald en wordt door sommige respondenten een vergelijking met het bedrijfsleven gemaakt, waarin men meer gewend is om te werken met risicovolle situaties dan in de politiek en ambtenarij.

> "Bij de overheid zie je meer dat iedereen voor risico's wegrent of ze inderdaad helemaal weg wil regelen, we maken nog een paar extra regels en dan zijn we gedekt. Ambtenaren maar ook veel bestuurders maken zich alleen druk over de vraag of ze zelf wel gedekt zijn. Een ondernemer is het meer gewend om zijn nek uit te steken en risico te lopen. Dat hoort erbij; die vindt het ook niet zo gek dat als je te veel risico hebt genomen en je wordt ervoor gestraft, dat je dat dan inderdaad meemaakt. Dat je dan de laan uit gebonjourd wordt." (respondent 1.)

4.3.2 Andere actoren

In het maken van beleidskeuzes rond veiligheidsrisico's en incidenten krijgen bestuurders te maken met andere actoren. Nagenoeg alle respondenten geven aan dat de bestuurder ten opzichte van andere partijen de regie moet voeren over de situatie. Het voeren van de regie houdt in dat ervoor wordt gezorgd dat de desbetreffende partij zich verantwoordelijk voelt voor de taken waar dat moet. Tevens betekent regie

voeren in deze dat de bestuurder bij alle partijen het besef laat ontstaan dat het uitsluiten van onveilige situaties onmogelijk is.

> *Wat voor rol heeft de gemeente hierin?*
> "Die moet initiëren, die moet ervoor zorgen. […] De gemeente is wel degene die verantwoordelijk is dus dat is de eerste om ervoor te zorgen dat als je een visie hebt dat die visie ook overal en bij iedereen, ook landelijk, gedeeld wordt." (respondent 9).

Respondenten verwachten dat in de toekomst (na de voltrekking van de decentralisaties) de risico-inschatting in het sociale domein voornamelijk bij **professionals** komt te liggen en dat de bestuurder de regierol op zich zal nemen. Daardoor komt de bestuurder meer op afstand van de uitvoering van beleidskeuzes te staan. Bovenal verwachten respondenten dat het een worsteling zal worden om uit te zoeken hoe de verdeling precies moet liggen. De volgende respondent noemt 'het samenkomen van veel disciplines' als ijkpunt voor wanneer de regie noodzakelijkerwijs bij de bestuurder moet komen te liggen:

> "Ik denk dat als het gaat over een gezinssituatie de regie dan ligt in het sociale team, maar wat nou als het gaat om onveiligheid in een straat of in een wijk. Dan ga je weer een stapje hoger denk ik. Dan blijf je als gemeente de eindverantwoordelijke en daar ligt dan denk ik ook de regie. Dan komen er zoveel disciplines samen." (respondent 3.)

Dat de professional meer verantwoordelijkheid krijgt, houdt met name in dat de risicoanalyse zal worden uitgevoerd door de professional. Hiermee zijn minder protocollen en regels gemoeid en zal de professional vanuit de eerdergenoemde gedachte van maatwerk, zeer zelfstandige keuzes moeten gaan maken. Respondenten verwachten dat dit voor professionals spannend gaat worden, omdat professionals het zijn gewend om volgens protocollen te werken. De belangrijkste verandering die dit teweeg zal brengen, is dat professionals nu meer verantwoordelijkheid krijgen dan toen er nog volgens protocollen werd gewerkt, omdat door het opvolgen van protocollen, de verantwoordelijkheid elders kwam te liggen.

> "Voor de professional is de nieuw situatie, waarin minder wordt gewerkt volgens regels en protocollen en er meer ruimte wordt gegeven aan de expertise van de professional, lastig. De concretisering daarvan is erg lastig; hoe ver ga je? De professional krijgt meer de ruimte terwijl de gemeente zich ook meer op de professional gaat baseren. Dat is voor zowel de professional als de gemeente spannend." (respondent 7.)

In het preciseren van de verdeling van taken tussen de professional enerzijds en de bestuurder anderzijds, stellen respondenten eensgezind dat de bestuurder geen deskundige is. Dat is de taak van de professional. Echter, gezien de verantwoordelijkheid die de bestuurder heeft (politieke verantwoordelijkheid of wettelijke verantwoordelijkheid) moet de bestuurder veel vertrouwen hebben in de professionals die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Deze vertrouwenskwestie wordt als noodzakelijk, maar lastig, ervaren. Er komt immer druk van verschillende partijen die zich in de professionele discussie willen mengen, zoals politici en media. De bestuurder kan dit voorkomen door de professional de ruimte te geven bij het uitvoeren van beleid en in het geval van een incident, te vermijden dat 'de schuld' bij de professional wordt gelegd.

> "Ik ben bestuurder en in die zin verantwoordelijk, maar ik ben niet de deskundige. Dus ik wil ook helemaal niet op de deskundige stoel gaan zitten, maar daar heb ik mijn mensen voor. Ik moet mijn mensen vertrouwen in hun deskundigheid en als ik dat niet meer doe dan vervang ik ze." (respondent 5.)

Hoewel het zwaartepunt volgens respondenten bij de professional moet komen te liggen, zijn er een aantal gevallen benoemd waarin de bestuurder zich meer moet bemoeien met de situatie. Respondent 7 vindt het noodzakelijk dat de bestuurder ingrijpt wanneer een situatie in de pers breed wordt uitgemeten. Respondent 11 vertelt dat de bestuurder zich met de situatie moet bemoeien wanneer het 'spannend' dreigt te worden:

> "Het AMHK (advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling) valt onder ons, wij geven opdracht om zaken goed uit te zoeken. Daar zitten bureau Jeugdzorg en andere organisaties bij. Dan ga je de opdracht geven aan zo'n AMHK en dan moet je het proces goed uitlijnen. Overigens vind ik het als het spannend wordt het beste als het een bestuurlijk besluit wordt." (respondent 11).

Met betrekking tot **private organisaties** benoemen respondenten nogmaals het verschil tussen politieke verantwoordelijkheid en wettelijke verantwoordelijkheid. In Vignet 4 (over een neergestort balkon, behorend tot een huis van een woningbouwcorporatie, met een zwaargewonde tot gevolg) komt als private organisatie een woningbouwcorporatie voor. Respondenten geven hierbij aan dat zij het heel belangrijk vinden dat voor iedereen helder is dat voor dergelijke veiligheidsrisico's de woningbouwcorporatie verantwoordelijk is en niet de gemeente. Wel kan de gemeente controleren of de betreffende, verantwoordelijke organisatie ook daadwerkelijk de verantwoordelijkheid op zich neemt, maar er ligt hier geen wettelijke verantwoordelijkheid bij de gemeente. Het gaat om het aanspreken van andere partijen op hun zorgplicht.

> "Aan de ene kant is het natuurlijk degene die invalide is geraakt versus de corporatie. Daar heeft de gemeente ook niets mee te maken; de corporatie is een eigen organisatie. Dus daar moet je dan ook niet teveel mee bezig zijn, maar aan de andere kant heb je vanuit je politieke setting overal mee te maken. Dat is zo. Dus je moet ook gewoon het gesprek aangaan met die corporatie, van: hoe kon dit nou gebeuren en wat gaan jullie eraan doen? Waarbij ik ook altijd meteen zeg: dan moet je ook even goed kijken naar het risicoprofiel. Is dit nou eenmalig of bestaat het gevaar dat het nogmaals, elders, gebeurt?" (respondent 4.)

Een respondent noemt een probleem bij de algemene stellingname van respondenten op dit punt: hoewel de gemeente slechts verantwoordelijk is om andere partijen op hun zorgplicht aan te spreken, kunnen de gevolgen in een casus als Vignet 4 voor de gemeente zijn.

> "Het gevolg is dan wel voor de gemeente. Want die moet dan voorzieningen treffen voor iemand die dit ongeluk heeft gehad." (respondent 9.)

Net als bij de professionals, zochten de respondenten ook bij de actor 'de **burger**' naar de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de bestuurder en deze actor. Veel respondenten benoemen de kleine afstand die gaat ontstaan tussen de bestuurder en de samenleving in het sociale domein naar aanleiding van de

decentralisaties. Ook is door veel respondenten gezegd dat zij denken dat vanuit het oogpunt van burgers, veiligheidsrisico's in het sociale domein verder moeten worden beperkt dan in het fysieke domein, omdat er in het sociale domein sprake is van kwetsbare doelgroepen. In combinatie met het niet willen accepteren van hiaten in het garanderen van veiligheid, waarvan respondenten verwachten dat het correspondeert met de gedachten van burgers, kan dit voor de wethouder een benarde situatie opleveren.

> "Een wethouder leeft bij draagvlak in de politiek en leeft bij draagvlak in de samenleving. Die twee hebben veel met elkaar te maken natuurlijk. En waar ik het risico zie en wat ik ook een gevaar vind, is dat het nu dichter naar de gemeente toe komt. Net hadden we het erover dat wij ons niet kunnen herinneren dat een gedeputeerde ooit onder vuur heeft gelegen vanwege gevallen in de Jeugdzorg. Tegelijkertijd zien wij dat die wethouder er keihard op afgerekend gaat worden, omdat hij zo dicht bij de samenleving staat. Dus als we het over risico hebben: ik denk dat het voor de wethouder een groot risico wordt, want de emotie is er heel snel als er iets met kinderen gebeurt." (respondent 4.)

Respondenten geven aan dat het verleidelijk is om als overheid veel te sturen, zodat veiligheidsrisico's beperkt blijven. Zij noemen ook de keerzijde van een flinke sturing door de overheid, door te overdenken tot wat voor totalitaire staat het land zou uitgroeien als de sturing van de overheid bij veiligheidsrisico's wordt overdreven. Dit beeld van uitersten toont dat, volgens de respondenten, gezocht moet worden naar de gulden middenweg tussen verantwoordelijkheid bij de burger (bijvoorbeeld in de rol van ouder) en de verantwoordelijkheid van de overheid.

> "Jeugdzorg lijkt me een veel gecompliceerdere situatie, omdat er veel meer actoren zijn. En dan ook nog de hele moeilijke vraag die daaronder zit: tot hoe ver strekt je verantwoordelijkheid als hulpverlener, als overheid. Dat is een hele moeilijke vraag. Je kunt zeggen dat het redelijk is dat we in Nederland toestaan dat ouders hun kinderen mishandelen. Dan ga je een stapje verder: mensen hebben wel een eigen verantwoordelijkheid. Wat is er schadelijk als men zegt dat ouders in het geheel geen verantwoordelijkheid meer hebben en de overheid is helemaal verantwoordelijk. Ga dat eens doordenken, dan kom je tot een verschrikkelijke maatschappijvorm. Dus er is ergens een midden waar je moet zeggen: nu gaat het te ver." (respondent 10).

Ook wordt door veel respondenten de **gemeenteraad** aangehaald als belangrijke actor in beleidskeuzes bij veiligheidsrisico's. Respondenten stellen dat de wethouder tegenover de gemeenteraad de professional moet verdedigen, of de keuze van de professional achteraf de juiste blijkt te zijn of niet. Dat alleen is niet genoeg, ook de gemeenteraad zelf zal een slag moeten maken door zich te realiseren dat veiligheidsrisico's niet volledig kunnen worden voorkomen. Wat betreft de gemeenteraad gaf een respondent tevens aan dat hij vreest voor het misbruik van de oppositie van incidenten, voor eigen gewin. De angst zit hier vooral in de mogelijke negatieve effecten voor de slachtoffers van het incident, die worden benadeeld ten behoeve van politiek gewin van de oppositie.

> "De oppositie kan incidenten misbruiken om een bepaalde beeldvorming neer te zetten van het beleid van de coalitie." (respondent 7).

Ten slotte de **media**, die volgens een meerderheid van de respondenten van invloed zijn op beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's en bij incidenten. Media kunnen bijdragen aan beeldvorming over de bestuurder, waardoor de bestuurder druk voelt om te reageren op issues rond veiligheid wanneer het in de media aan de orde is geweest. In de eerste plaats is het van invloed op de snelheid waarmee de wethouder reageert op nieuws over veiligheidsrisico's of incidenten:

> "Ik zeg ook wel eens dat er na een ramp altijd nog een ramp gebeurt en dat is de communicatie. Het is mij ook weleens overkomen dat ik via Twitter hoorde wat er aan de hand was, terwijl wij nog een beleidsteam bij elkaar moesten roepen. Dus de snelheid van communicatie vraagt ook snelheid van handelen." (respondent 5.)

Enkele respondenten stellen dat wethouders in het sociale domein nog meer dan in het fysieke domein op moeten passen dat hun denkrichting en de voortvarendheid waarmee problemen worden aangepakt, niet worden beïnvloed door mediadruk. Sommige respondenten vinden dat hier niet alleen een rol ligt voor de bestuurder, maar ook voor de media zelf, omdat het niet kunnen garanderen van honderd procent veiligheid een besef is waarvan de hele samenleving (inclusief de media) zich er bewust van moet zijn.

> "We moeten accepteren dat er risico's zijn als samenleving. We hebben de neiging om onder alle mediadruk die er ontstaat niet te accepteren dat er risico's zijn. Maar vervolgens gaan we wel met elkaar klagen over alle regels en belemmeringen en kosten die al die regels met zich meebrengen. Dus ik denk dat we gewoon moeten accepteren dat er ellende is in de wereld, maar dat is haast een filosofisch probleem. Je kunt daar als bestuurder wel het voortouw in nemen, door te zeggen: daar gaan we dus niks aan doen. Daar gaan we geen extra maatregelen voor nemen. Dit gebeurt vast nog wel een keer en dat is heel vervelend maar de maatregelen zijn erger dan de kwaal." (respondent 4.)

Actor:	**Issue:**	**Gevolgen voor de betekenis van veiligheid in veiligheidsrisico's en incidenten:**
Bestuurder	Wordt verantwoordelijk gesteld, ook als hij wettelijk niet verantwoordelijk is.	Vindt het verleidelijk zoveel mogelijk betrokken te zijn bij veiligheidsdilemma's en neemt zo min mogelijk risico.
Professional	Krijgt in het sociale domein te maken met minder regelgeving en protocollen.	Het garanderen van veiligheid kan niet meer worden gekoppeld aan een juiste uitvoering van de regels, maar betreft individuele verantwoordelijkheid van de professional.
Private organisatie	Moeten voldoen aan hun zorgplicht.	Veiligheid is voor private organisatie belangrijk tot zover de zorgplicht strekt.
Burger	Krijgt meer verantwoordelijkheid voor veiligheidsrisico's en incidenten.	Er moet gezocht worden naar een houdbare manier van verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de burger.
Gemeenteraad	Ziet de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuurder en burger voor veiligheid veranderen.	Kunnen zich realiseren dat veiligheidsrisico's zich voor zullen blijven doen en raadsleden zouden af moeten zien van het *framen* van incidenten ten behoeve van politieke exposure voor de eigen partij.
Media	Leggen druk op bestuurders door veiligheidsrisico's en incidenten breed uit te meten.	Kunnen zich realiseren dat het bewustzijn rond het niet altijd kunnen garanderen van veiligheid, een gedeeld besef is.

4.3.3 Framing

Zowel het belang als de valkuilen van *framing* zijn veelvuldig aan bod gekomen in de interviews; waardoor het relevant is gebleken om een aparte paragraaf aan dit fenomeen te besteden.

Het belang van *framing* komt naar voren als het gaat om het leren kennen van elkaars beweegredenen of taalgebruik. Veel respondenten leggen dit uit aan de hand van Vignet 4 (over de mogelijkheden omtrent burgerinitiatieven voor het onderhouden van openbare speeltuintjes):

> "Soms is het voor zo'n groep buurtbewoners niet duidelijk waarom de gemeente bepaalde dingen doet. Ze kunnen zeggen: die zijn bureaucratisch, want die willen bepaalde veiligheidseisen en wij willen gewoon een leuk speeltuintje. Waar bemoei je je mee? Als je dat uitlegt en je hebt het daarover met elkaar, dan

> moet je daar uit komen. Dit soort initiatieven is wel de kant waar je op wil gaan, ook in het sociale domein. Dat moet je toejuichen. Het zou zonde zijn om het af te breken." (respondent 3.)

Daarnaast kan *framing* een uitkomst bieden voor het tastbaar maken van afwegingen in situaties met veiligheidsrisico's of in situaties waarbij zich een incident heeft voorgedaan. Dat houdt in dat de afweging in een vergelijkend perspectief wordt geplaatst. Als men het ene systeem vreest door de risico's die eraan vast zitten, komt er een ander systeem voor in de plaats. Het afhouden van dit systeem betekent dat er een ander systeem voor in de plaats komt, waar mogelijk ook risico's aan kleven. Door dit nieuwe systeem aan de gemeenteraad of aan burgers op te tekenen, inclusief de bijbehorende risico's, kan het eerste systeem in perspectief worden geplaatst.

> "Ik denk dat een bestuurder kan helpen door in situaties telkens concreet met voorbeelden te remarken van: mensen wat willen jullie? Willen jullie dit of dat systeem? Als jullie dit of dit systeem kiezen dan moet je ook die risico's accepteren. Als je die risico's niet wil accepteren dan krijgen we een ander systeem en aan dat systeem zitten andere risico's." (respondent 10.)

Het hoort bij de dynamiek van de politiek dat er wordt geframed, maar men moet er wel voor oppassen dat dit niet ten koste van de burger gaat. Dat is het geval wanneer veiligheidsrisico's of incidenten op zo'n manier worden neergezet door een politicus dat het eigen gewin oplevert of winst voor de partij, zonder werkelijk gericht te zijn op een goede afloop voor de slachtoffers in de situatie.

> "Je moet het binnen de context van de democratisch gekozen gemeenteraad houden. Je kunt er nog steeds een debat over voeren, maar dan moet je voorkomen dat het een soort van spel wordt dat over de ruggen van burgers waar het echt over gaat, gaat. Voor je het weet ben je het gezin niet aan het helpen, maar sleep je ze nog verder mee in de ellende waar ze toch al in zaten." (respondent 8.)

4.4 Synthese

Op basis van de resultaten onder Deel 1, 2 en 3 wordt in dit vierde deel een overzicht geschetst van de resultaten inzake de mate waarin veiligheid een rol speelt in beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's en incidenten op lokaal niveau. Ook is aan alle respondenten de specifieke vraag gesteld of zij een verschil zien in de plaats die veiligheid krijgt bij beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's en incidenten. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de algemeenheden die respondenten hebben genoemd wat betreft het wegen van veiligheid in risico- of incidentenkwesties. In de tweede paragraaf worden de onderscheidende zaken besproken rond dit thema in het sociale dan wel het fysieke domein. Er wordt afgesloten met de beantwoording van de vraag of er in het sociale domein geleerd zou kunnen worden van het wegen van veiligheid in bestaande praktijken in het fysieke domein.

4.4.1 Overeenkomsten tussen het fysieke en het sociale domein

Uit de interviews blijkt een aantal punten algemeen geldig omtrent de aandacht voor veiligheid ten opzichte van andere waarden in veiligheidsrisico's en naar aanleiding van incidenten. Er is een kentering in het veiligheidsdenken zichtbaar dat zich uitstrekt over zowel het fysieke als het sociale domein. Dit

heeft alles van doen met de ondergang van de verzorgingsstaat en de opkomst van de participatiemaatschappij, waarin de verantwoordelijkheid voor risico's minder op de bestuurder afgeschoven wordt en er een besef heerst van een gedeelde verantwoordelijkheid. In dit kader wordt de term 'verbindend besturen' genoemd. Daarnaast heeft deze kentering alles te maken met vertrouwen: door veiligheid tot een gedeelde verantwoordelijkheid te maken, zal de bestuurder de touwtjes uit handen moeten geven aan de burger. Dit kan ook worden geuit in een groter vertrouwen richting vrijwilligers.

Voor de politiek en met name de bestuurder is het geven van vertrouwen aan andere partijen met betrekking tot veiligheidsrisico's, lastig. In het fysieke domein valt hier te denken aan vertrouwen in vrijwilligers en burgerinitiatieven en in het sociale domein gaat het hier voornamelijk om het vertrouwen hebben in professionals (zorginstanties). Of de bestuurder werkelijk verantwoordelijk is en de financiële gevolgen moet ontberen of niet, ook in zaken waarin de bestuurder geen wettelijke verantwoordelijkheid is toegekend, kan hij op de zaak worden aangesproken. In dit verband is gesproken van politieke verantwoordelijkheid en hebben enkele respondenten als oplossing aangedragen dat de bestuurder deze verantwoordelijkheid kan vertalen in het tonen van empathie met de slachtoffers van onveiligheid.

Bovenal achten alle respondenten het noodzakelijk dat er in zowel het fysieke als het sociale domein meer acceptatie komt van veiligheidsrisico's en mogelijke incidenten. In dit verband wordt gesproken van het *shit happens*-principe; men wil af van de idee van volmaaktheid. Volledige veiligheid kan niet worden gegarandeerd door de bestuurder en het is niet de bedoeling dat burgers deze garantie van de gemeente willen krijgen. In plaats daarvan kan worden gezocht naar overeenstemming over een acceptabel niveau van veiligheidsrisico's. Hierbij is het van belang dat de bestuurder transparant is in zijn beleidskeuzes over de risico's die mensen lopen en over de kunde en onkunde van de overheid inzake het beperken van veiligheidsrisico's en incidenten.

In het kader van een acceptabel veiligheidsrisico in plaats van de garantie op veiligheid, wordt als middel het aanspreken van het gezond verstand voorgesteld. De politiek zou meer kunnen worden gerationaliseerd, waarbij de raad en het college minder ingaan op individuele risico's en meer op risico's op systeemniveau. Volgens veel respondenten zal dit tot een werkbare omgang met veiligheidsrisico's leiden. Het is aan de politiek, als afspiegeling van de democratische meerderheid, om een norm vast te stellen voor een acceptabel niveau van risico's. Deze rationalisatie gaat gepaard met lastige zaken, zoals het afzetten van het kostenplaatje tegen het aantal mensenlevens dat een bepaalde beleidsmaatregel oplevert. De politiek vindt het lastig om mensenlevens in geld om te rekenen, omdat kiezers dit niet graag zien.

Een extra druk die volgens een meerderheid van de respondenten geldt, is de mediadruk. Door de snelheid van de media van tegenwoordig, zal de gemeente de druk voelen om sneller te reageren op nieuws over veiligheidsrisico's of incidenten. Enkele respondenten benoemen organisatiekwaliteit hierbij als zeer relevant.

Tot slot wordt door sommige respondenten aangegeven dat zij de huidige aandacht voor veiligheidsdenken in het sociale domein als hype ervaren. Zij stellen dat deze aandacht na verloop van

tijd, wanneer de nieuwe beleidsterreinen meer in het systeem van de gemeente zitten, zal afnemen. Veiligheidsrisico's zijn naar hun idee in ieder domein even urgent. Bovendien opperen zeer veel respondenten dat gemeentelijk beleid te meer en te meer integraal moet worden afgewogen. Dit houdt in dat er meer aandacht kan worden besteed aan de prioritering van tijd en gemeentelijke middelen over alle beleidsterreinen. Het is aan de democratische meerderheid, afgespiegeld in de raad en het college, waar de focus voor beleid moet komen te liggen.

4.4.2 Verschillen tussen het fysieke en het sociale domein

Naast de vergelijking die op eerder genoemde punten kon worden getrokken, zagen respondenten voornamelijk verschillen in het veiligheidsdenken tussen het fysieke en het sociale domein. Alle respondenten benoemden de rol van de emotie in het veiligheidsdenken als belangrijk verschil: in het sociale domein zou het emotionele aspect meer aanwezig zijn dan in het fysieke domein. Als gevolg hiervan beïnvloeden emoties de beleidskeuzes van wethouders meer in het sociale domein dan in het fysieke domein. Het eerder besproken verschil tussen wettelijke verantwoordelijkheid en politieke verantwoordelijkheid komt hier weer terug, want waar de emotie overheerst wordt ook meer betrokkenheid van de politiek verwacht. Dit heeft tot gevolg dat het in het sociale domein lastiger te duiden is waar de verantwoordelijkheid van de overheid ophoudt. Bovendien leidt de inmenging van emoties ertoe dat het lastiger wordt om te relativeren. In het geval van *black spots* (verkeerssituaties waarin zich veel verkeersongelukken hebben voorgedaan) in het fysieke domein geldt ook dat emoties hoog kunnen oplopen, omdat het gevoel heerst dat incidenten voorkomen hadden kunnen worden en dat de politiek eerder had moeten ingrijpen.

Ook voor de bestuurder zelf speelt de emotie een grotere rol in het sociale domein dan in het fysieke domein. Dit wordt veroorzaakt doordat wethouders vaker rechtstreeks in aanraking komen met slachtoffers van incidenten en door het hogere aantal schrijnende gevallen die bestuurders van dichtbij te zien krijgen, bijvoorbeeld bij een bezoek aan een verzorgingstehuis. Hier speelt ook mee dat het lastig is om te accepteren dat mensenlevens tegen financiële kosten worden gezet. Tegenover de grotere emotionele impact van veiligheidsrisico's en incidenten in het sociale domein, stellen sommige respondenten dat de werkelijke risicofactor in het fysieke domein hoger is dan in het sociale domein. Dat zou betekenen dat er feitelijk gezien meer winst kan worden gehaald in het fysieke domein, ook al lijkt dat subjectief gezien, op basis van gevoel, juist andersom te zijn. Hier bestaat echter onenigheid over; zo stelt een respondent met de tegenovergestelde visie: "de veiligheid van een kind is belangrijker dan de veiligheid van een dakkapel". (respondent 11.)

De meeste respondenten zeggen dat situaties waarin sprake is van een veiligheidsrisico of waarin zich een incident heeft voorgedaan, in het fysieke domein makkelijker zijn neer te zetten als een zwart/wit situatie. In het sociale domein daarentegen zijn problemen vaak complexer van aard wat vraagt om een integrale oplossing van de kwestie. Hierdoor lijkt het maken van een keuze minder ingewikkeld dat in het sociale domein. Bovendien is de tastbaarheid van het veiligheidsrisico over het algemeen groter in het fysieke domein, doordat het in het sociale domein vaker gaat over een gevoel in plaats van over een tastbaar feit. Sommige respondenten noemen dat de gevolgen van veiligheidskwesties in het sociale domein zich over

het algemeen uitspreiden over een langere tijd, waardoor de tastbaarheid van het risico ook geringer kan worden. Daar komt bij dat de oplossing in het sociale domein veelal wordt gezocht in het veranderen van gedrag, wat als een extreem moeilijk punt wordt ervaren door veel respondenten.

Het maken van beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's in het sociale domein valt tevens op door de recente ontwikkelingen rond de decentralisaties. De nieuwe, sociale beleidsterreinen die naar de gemeente komen vanaf 2015 betekenen immers dat er weinig ervaring en minder houvast zit in het maken van besluiten van de bestuurder. Bovendien is men op deze beleidsterreinen gewend om te werken volgens protocollen, terwijl het nieuwe beleid zich meer zal richten op het plegen van interventies op basis van gezond verstand en deskundigheid, dan op basis van hetgeen volgens de regels zou moeten gebeuren.

Veel respondenten zien een oplossing, voor het op proportionele wijze denken over veiligheid, in een verandering van het denken in individuele risico's naar het denken in veiligheidsrisico's op systeemniveau. Een groot deel van de respondenten geeft tevens aan dat het in het sociale domein lastiger is om te denken in termen van systeemrisico's, omdat incidenten daar zeer centraal staan in het begrip over veiligheidsrisico's. Bovendien, uit het beleid van de centrale overheid valt volgens veel respondenten op te maken dat veiligheidsdenken in het sociale domein eerder onderhevig is aan *framing* en incidentpolitiek dan het veiligheidsdenken in het fysieke domein. Zij beschrijven het als een enorme uitdaging om het begrip te verplaatsen naar het niveau van systeemrisico's.

4.4.3 Leerpunten vanuit het fysieke domein

De leerpunten vanuit het fysieke domein zijn samengevat in vier punten:

1. Mensenlevens in kwantitatieve data weergeven, zoals geld.

2. Het aanbrengen van focus in beleid.

3. Een heldere rolopvatting van de overheid.

4. Het leveren van maatwerk.

5. Het trekken van een vergelijking met de ondernemerswereld: het gaat om het beste in plaats van om het veiligste resultaat.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van het onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van de literatuurstudie en de studie van de empirische gegevens zoals weergegeven in hoofdstuk 2 en 3. Om te beginnen wordt de vraagstelling uit de inleiding herhaald die, na een problematisering van de keuze voor veiligheid van lokale bestuurders in het sociale domein, is geformuleerd:

> Welke waardenconflicten verwachten lokale bestuurders te ervaren bij het maken van beleidskeuzes omtrent veiligheidsrisico's en incidenten in het sociale domein?

In de eerste plaats is gezocht naar een antwoord op deze vraag aan de hand van een literatuurstudie naar teksten van onder andere Stone (2012) en Maslow (1943) over de waarden die over het algemeen in beleidskeuzes worden nagestreefd. De vijf meest relevante waarden blijken hieruit de waarden veiligheid, welzijn, vrijheid, efficiëntie en gelijkheid te zijn. Deze waarden kunnen onderling met elkaar in conflict zijn en ook zijn er vele discrepanties binnen een waarde (zie hiervoor paragraaf 2.1 van hoofdstuk 2.). Zoekende naar vergelijkingen en verschillen tussen de uitkomsten van de literatuurstudie en de empirische studie aan de hand van vignetten, komt een aantal punten naar voren.

Veiligheid werd in de empirische studie sterk afgezet tegen schijnveiligheid. Veiligheid wordt schijnveiligheid wanneer de burger zichzelf niet meer beschermt en hier alleen inzet van de overheid in verwacht. Dit doet denken aan het *safety-seeking mechanism* waarover de mens volgens Maslow (1943) beschikt: de mens is van nature op zoek naar veiligheid, maar als hij eenmaal veiligheid denkt te hebben gevonden, staakt de zoektocht. Volgens alle respondenten is het een slechte zaak, omdat veiligheid een gedeeld belang is en wanneer men in het garanderen van veiligheid louter actie van de overheid verwacht, zal er slechts schijnveiligheid zijn. Hierin valt het dilemma van afhankelijkheid te herkennen dat door Stone (2012) wordt aangehaald als reactie op de set van criteria omtrent het al dan niet beperken van de individuele vrijheid omwille van de veiligheid, van Mill (1943). Enerzijds geldt dat door burgers te beschermen tegen alle mogelijke vormen van schade, de overheid haar burgers afhankelijk en minder zelfredzaam maakt. Dit is het door respondenten genoemde gevaar van schijnveiligheid. Anderzijds, stelt Stone (2012), biedt een veilige maatschappij burgers de mogelijkheid om keuzes te maken en daarin risico's te nemen. Dit is nauwelijks benoemd in de interviews. Hieruit valt op te maken dat in de huidige tijd vooral de keerzijde van de verzorgende overheid zichtbaar is en dat er sprake is van een oververzorgende staat. Ondanks de duidelijk zichtbare keerzijde, lijkt het geheel teniet doen van de verzorgende staat ook geen juiste keuze gezien het voordeel, betreffende veiligheidsgaranties van de overheid als basis voor meer lef van burgers, dat door Stone is aangehaald.

De drie invalshoeken op veiligheid die Stone (2012) bespreekt, zijn de wetenschappelijke, de politieke en de psychologische. Stone geeft hierbij aan dat veiligheidsrisico's statistisch gezien nog zo onwaarschijnlijk kunnen zijn, maar dat de psychologische invalshoek een dermate grote invloed heeft dat het risico door bestuurders en burgers alsnog als groot wordt ervaren. Dit blijkt ook uit de resultaten van dit onderzoek; de psychologische invalshoek en de rol van de emotie zijn zaken waar zeker in het sociale domein, rekening mee gehouden moet worden bij het maken van beleidskeuzes.

Wat betreft de waarde welzijn valt te concluderen dat er weinig conflicten worden ervaren binnen deze waarde. Het kan ook betekenen dat de respondenten zich er juist van bewust zijn dat er zoveel verschillende interpretaties (individueel of relationeel, materieel of symbolisch) van deze waarde mogelijk zijn, dat zij het als vanzelf accepteren. Het *moral hazard* argument (Stone, 2012), dat gaat over de relatie tussen het nastreven van de waarden welzijn, veiligheid en efficiëntie, is meermaals benoemd in de interviews. Dit argument is besproken in paragraaf 2.1.2 van het tweede hoofdstuk en bevat de stellingname dat het garanderen van welzijn en veiligheid, burgers lui maakt en dat daarmee de efficiëntie achteruit zal gaan. Stone (2012) maakt het argument zachter door te stellen dat het burgers niet zozeer lui, maar individualistisch maakt. Zij beschrijft individualistische burgers, als gevolg van het garanderen van een ruime mate van welzijn door de overheid. Veel respondenten delen deze gedachte en heb de angst geuit dat zich in het sociale domein problemen zullen voordoen wanneer meer verantwoordelijkheid van burgers wordt gevraagd ten aanzien van zwakkere medeburgers.

Het complexe verband tussen vrijheid en veiligheid, zoals omschreven door de Rob (2011), wordt bevestigd in de interviews. Een sterke drang naar het beheersen van veiligheid door de gemeente kan tot gevolg hebben dat het waarborgen van de vrijheid beperkt wordt, maar er wordt in de interviews ook verteld over de belangrijkste belemmering van de beheersing van veiligheid, namelijk het niet volledig kunnen beheersen van menselijk gedrag en door het bestaan van de privésfeer. Zoals de Rob (2011) stelde, stellen ook de respondenten uit dit onderzoek, dat vrijheid en veiligheid als de twee belangrijkste bouwstenen van de democratische rechtsstaat ook het meeste tegen elkaar schuren.

In de trade-off tussen gelijkheid en veiligheid, wordt door de respondenten gesproken over een fenomeen waarover de geraadpleegde literatuur niet heeft gesproken: maatwerk. Door het gebruik van deze methode, die zowel in het fysieke als in het sociale domein meer en meer zal worden toegepast, vinden bestuurders dat zij op deze manier eerlijk handelen: er wordt meer naar de specifieke situatie van de burger in kwestie gekeken waardoor de aanpak beter past bij de situatie. Burgers kunnen het anders behandelen van gevallen die hetzelfde lijken, oneerlijk vinden. Dat zou betekenen dat een methode om veiligheid te bewerkstelligen (het leveren van maatwerk), ook ongelijkheid tot gevolg heeft. Bestuurders geven aan dat het gaat om een verfijning van de blik en de inzet van expertise, waardoor geen enkel geval hetzelfde blijkt te zijn. In die gedachtegang leidt maatwerk zowel tot meer veiligheid als tot meer gelijkheid.

Wat betreft het nastreven van efficiëntie wordt genoemd dat de overheid meer taken uit handen moet durven geven. Echter, dan ontstaan problematische vraagstukken over verantwoordelijkheid voor veiligheidsrisico's en incidenten. In het sociale domein wordt de keuze voor efficiëntie bovendien bemoeilijkt, doordat men het lastig vindt om te accepteren dat geld een rol speelt in het sociale domein. De keuze voor veiligheid kan weer gepaard gaan met overreacties op uitzonderingen, wat nadelig is voor het efficiëntie-niveau. De trade-off tussen deze twee waarden blijkt complex te zijn voor de wethouder; de sleutel is volgens veel respondenten te vinden in meer vertrouwen van partijen onderling (o.a. de bestuurder en de burger).

Wat betekent dit voor de plaats van veiligheid in het afwegingskader van wethouders? Wethouders proberen de oplossing wat betreft een juiste afweging tussen veiligheid en de vier andere waarden, te vinden in integraliteit. Door aan te geven dat zowel geld als capaciteit slim verdeeld moet worden, beargumenteren zij dat de gemeente zich niet met alle problemen bezig kan houden, maar slechts met de meest pregnante problemen. Bovendien wordt door veel respondenten het ideaalbeeld geschetst dat er gedacht wordt op systeemniveau als het gaat over de grote lijnen van het proces, maar als het gaat om individuele gevallen, er ruimte is voor de expert om maatwerk te leveren. De bestuurder dient er volgens respondenten voor te zorgen dat incidentele gebeurtenissen niet leidend worden voor de algemene gang van zaken.

In de tweede plaats is de literatuur bestudeerd omtrent het thema 'onzekere beleidskeuzes', omdat de mate van onzekerheid van invloed kan zijn op de beleidskeuzes die bestuurders maken. Hiervoor zijn teksten van onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2011) en Macrae (2014) geraadpleegd. Dit thema kwam ook veelvuldig voor in de interviews met wethouders en topambtenaren, waaruit een vergelijking tussen de literatuur en empirie kan worden getrokken.

In interviews is, met betrekking tot onzekere beleidskeuzes, vooral gewezen op de thema's: onervarenheid, complexiteit, beperkte informatievoorziening en beperkingen aan de rationaliteit. Hierin zijn veel overeenkomsten te vinden met de oorzaken en gevolgen van onzekerheid omtrent beleidskeuzes, zoals genoemd door de WRR (2011). Zij noemen complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit als gevolgen en waardenconflicten en een beperkte informatievoorziening als oorzaken. Het bestaan van waardenconflicten bleek al uit de resultaten in Deel 1. Macrae (2014) heeft hier aan toegevoegd dat ook beperkingen aan de rationaliteit meespelen. Volgens de respondenten blijkt deze toevoeging uiterst noodzakelijk en is het zelfs de kern van onzekerheid in het sociale domein. Zowel voor burgers als de bestuurder is het lastig om niet te denken in termen van incidenten, maar in termen van het grotere geheel. Hier komt de rol van de emotie weer om de hoek kijken, die niet weg te denken valt uit het sociale domein.

In de derde plaats is een literatuurstudie verricht naar de actoren die betrokken zijn bij beleidskeuzes op lokaal niveau en de manier waarop zij invloed uitoefenen. Onder meer teksten van Van Eeten, Noordegraaf-Eelens, Ferket en Februari (2012), de Bruijn (2011) en Februari (2011) zijn hiervoor objecten van een literatuurstudie geweest.

Voor wat betreft de centrale actor in het geheel, de bestuurder, beschrijven Noordegraaf-Eelens, Ferket en Februari (2012) het ethische oogpunt dat een bestuurder het beste kan hanteren. Zij concluderen dat bestuurders voornamelijk uitgaan van een utilistische benadering en dat het een rijke toevoeging zou zijn als bestuurders meer van de deontologische benadering en de deugdenethiek gaan gebruiken. Uit de empirische gegevens blijkt dat bestuurders in het algemeen pleiten voor zoveel mogelijk geluk voor zoveel mogelijk mensen, zoals het utilisme voorschrijft. Uit de gegevens blijkt ook dat bestuurders zich ervan bewust zijn dat het hen soms te veel ontbreekt aan deugdenethiek en dat hierin langzaamaan een verandering gaande is. Respondenten geven aan dat ze graag zouden zien dat wethouders gaan voor persoonlijke voortreffelijkheid in die zin dat zij niet handelen in hun eigen belang, maar in het belang van

burgers. Zeker in het sociale domein is dit relevant, omdat men hier veel te maken heeft met kwetsbare doelgroepen.

> "Ik wil mij niet verschuilen achter het kind, maar het kind moet zich achter mij kunnen verschuilen." (respondent 5.)

De actoren zoals Februari deze weergeeft in zijn Cirkel van Februari (de bestuurder, de media en de burger) als ook een aantal andere actoren (private organisaties, professionals, gemeenteraad) zijn in de interviews vaak aangehaald. Het zwaartepunt in de interviews ligt, anders dan die in de literatuurstudie, bij verantwoordelijkheid. Respondenten geven aan dat het noodzakelijk is dat er een gedeeld besef ontstaat als het gaat om het waarborgen van veiligheid. Ook stellen zij dat het voor bestuurders problematisch is als zij voor veel meer verantwoordelijk worden gehouden dan waar zij eigenlijk voor verantwoordelijk zijn (als in: politieke verantwoordelijkheid). Hierdoor kiezen bestuurders sneller voor de veiligste oplossing, terwijl dat niet per se de beste oplossing hoeft te zijn.

In de positionering van bestuurders ten opzichte van andere partijen die van invloed zijn op het veiligheidsdenken, tonen veel respondenten dezelfde gedachtegang als Februari (2011). Er wordt gesteld dat in de huidige verzorgingsstaat te veel wordt gericht op het veroordelen en het invoeren van maatregelen naar aanleiding van onrechtvaardige situaties, terwijl men er meer mee bezig zou moeten zijn of er wel rechtmatig wordt gehandeld. Bovendien komen de literatuurstudie en de empirische gegevens erin overeen dat tegenwoordig te veel wordt gedacht dat het noodlot vermeden kan worden. Een partij, de overheid, zou dan belangen slim moeten afwegen wat leidt tot een rechtvaardige beslissing over hoe verder gegaan kan worden. Dat leidt ertoe dat in de samenleving de gedachte heerst dat de overheid kan en moet zorgen voor rechtvaardigheid. Zoals Februari aangaf, stellen veel respondenten dat deze gedachte naïef is en dat het constant verhalen van schade op de overheid kan leiden tot ongewenstheden, zoals een overheid die kiest voor de veiligste oplossing in plaats van de beste oplossing.

Uit de hierboven getrokken vergelijkingen tussen de empirische studie die in dit onderzoek centraal stond en de literatuurstudie die daaraan vooraf is gegaan, vallen conclusies te trekken over karakteristieken van het veiligheidsdenken in het sociale domein op lokaal niveau. In het kader van verschillen in veiligheidsdenken blijken uit de resultaten vier manieren relevant waarop een onderscheid kan worden gemaakt in soorten veiligheid. Deze vier manieren blijken voor een groot deel de verklaring te vormen van hetgeen waarin **veiligheidsdenken in het sociale domein verschilt van dat in het fysieke domein**. Ten eerste is er in het fysieke domein vaker sprake van absolute veiligheid, omdat het gaat om zaken die kwantificeerbaar zijn, zoals een ingestort balkon. In het sociale domein gaat het veelal om relatieve veiligheid, omdat het in veel situaties gaat om 'een gevoel' wat meer symbolisch dan kwantificeerbaar is. Het daarmee samenhangende probleem van *the last 10 percent*, geïntroduceerd door Breyer (1993), is ook herkenbaar in de uitspraken van de respondenten. Immers, alle respondenten geven aan dat het voor zowel de bestuurder als voor andere actoren lastig te verwerken is dat er in de sociale hoek nog steeds incidenten kunnen plaatsvinden. Dit heeft te maken met de nabijheid waarmee men incidenten in het sociale domein kan ervaren en de heftige emoties die daarmee samen kunnen hangen (hoewel hiermee niet wordt geïmpliceerd dat daar in het fysieke domein nauwelijks sprake van is). Door de inmenging van de

gevoelswereld wordt het een grote opgave om proportioneel met veiligheidsrisico's om te gaan, dat wil zeggen: om niet van de uitzondering de regel te maken. Hieruit blijkt duidelijk dat de psychologische invalshoek van de drie door Stone (2012) onderscheiden invalshoeken, het sterkt is. Volgens Breyer (1993) levert dit problemen op voor de bestuurder, omdat betrokkenen niet kunnen begrijpen waarom een incident, welke in werkelijkheid een uitzonderlijke situatie kan zijn, heeft kunnen plaatsvinden. Ten tweede wordt een onderscheid gemaakt tussen directe en instrumentele veiligheid. Respondenten stellen dat de gevolgen van een actie omwille van de veiligheid in het sociale domein langer op zich zullen laten wachten dan in het fysieke domein. Hier valt te denken aan problematieken in de zorg, die niet a la minute opgelost kunnen worden. Ten derde maakt Stone een onderscheid in de mate van zekerheid die men heeft over het bestaan van veiligheidsissues in de toekomst. Hoewel het in beide domeinen vanzelfsprekend is dat zich veiligheidsissues voor zullen doen, is het in het sociale domein ongewisser dan in het fysieke domein. Respondenten noemen in dit kader de ontwikkelingen in het sociale domein rond de decentralisaties van de zorg, waardoor lokale bestuurders in het lokale domein te maken zullen krijgen met veiligheidsissues waar zij nauwelijks ervaring mee hebben. Ten slotte wordt een verschil gemaakt tussen *non-tangible* en *tangible satisfaction*; of wel tussen niet-tastbare en tastbare vormen van het ervaren van veiligheid. Hierover waren respondenten het allemaal eens: in het sociale domein is veel vaker sprake van niet-tastbare zaken, gezien de algemene opinie dat gevoel in het sociale domein een grote rol speelt. Hieruit blijkt dat er wel degelijk een verschil zit tussen het veiligheidsdenken in het fysieke en in het sociale domein. (Extra diepgang op deze conclusie wordt gegeven in paragraaf 6.3 *een terugblik*.)

De algemene notie van dit onderzoek blijkt te gaan over de positionering van het veiligheidsdenken, welke zich bevindt tussen emotie en rationaliteit. Het wegen van veiligheid of het kiezen voor veiligheid blijkt niet alleen een rationele kwestie, gebaseerd op de heersende waarden (en normen). Goeddeels is deze weging beperkt in haar rationaliteit door factoren die aanzetten tot onzekere keuzes en door verantwoordelijkheidskwesties. Bestuurders proberen beleidskeuzes te maken op basis rationaliteit, terwijl het sociale domein wordt gekenmerkt door de rol van de emotie. De vraag die hierbij opkomt, is hoe ver het sociale domein gerationaliseerd kan en mag worden.

Het eerste hoofdstuk van dit onderzoek begon met een voorbeeld van een veiligheidsrisico. Een kind met onverklaarbare blauwe plekken, wordt uit huis geplaatst door Jeugdzorg. In principe hoeft de wethouder zich er niet mee te bemoeien, want de besluitvorming hier omtrent behoort niet tot zijn verantwoordelijkheden. Wanneer hij hier toch op wordt aangesproken door de gemeenteraad of direct door burgers, zou dat hem waarschijnlijk niet bekoeld laten. Zowel bij de wethouder als bij de burger spelen hier emotie en beperkingen omtrent de mate van rationaliteit, een rol. Om een juiste beslissing te maken zullen daarom niet alleen feitelijkheden moeten worden meegenomen, maar zal de wethouder ook de input van emotie bij alle partijen moeten meenemen als ook een bepaalde mate van non-rationaliteit. Aan de andere kant is het ook geen juiste houding van de wethouder als hij zich voortdurend laat meeslepen door emotionaliteit. Al met al zal de besluitvorming van de wethouder in het sociale domein zich kenmerken door een wankel evenwicht.

6. Discussie

6.1 Doordenking van de resultaten

De hypotheses zoals deze in de inleiding zijn beschreven, gebaseerd op eerder wetenschappelijk onderzoek, lijken allen te zijn geverifieerd door dit onderzoek. Het sociale domein op lokaal niveau wordt gekarakteriseerd door haar kwetsbare doelgroep, de grote mate waarin emotie een rol speelt, het vertrouwen dat bestuurders in professionals moeten hebben en de onzekerheid van veiligheidsrisico's (ten gevolge van de noviteit van de decentralisaties). Bestuurders vinden de waarborging van de waarde veiligheid vaak het belangrijkste aspect bij de afweging van beleidskeuzes in het sociale domein. Dit kan ten koste gaan van andere zaken waar een bestuurder rekening mee moet houden en het nemen van beleidsmaatregelen ten behoeve van de veiligheid kan desgevraagd leiden tot minder veiligheid.

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat respondenten verwachten dat, zeker na doorvoering van de decentralisaties van de zorg, wethouders in het sociale domein in een spagaat terecht zullen komen tussen het handelen in naam van de emotie of in naam van de rationaliteit. Men hoopt in het sociale domein te kunnen rationaliseren, hoewel respondenten ook hun twijfels bespraken omtrent de mogelijkheid dit te kunnen praktiseren.

Hoe zou er toch enige vorm van rationalisatie kunnen worden toegepast in het sociale domein?

1. Door het scheppen van helderheid over het proces van de beleidskeuze en de veiligheidsrisico's die de uiteindelijke keuze met zich meebrengt, vooraf. Bovendien kan hierbij een alternatieve beleidskeuze en de daarmee congruerende veiligheidsrisico's worden genoemd. Daardoor wordt de gemaakte beleidskeuze in perspectief gebracht.

2. Bestuurders zijn angstig voor het krijgen van de schuld en het verantwoordelijk worden gesteld voor zaken waar zij niet verantwoordelijk voor zijn. Hierin is het relevant om de taakopvatting van alle partijen die bij het veiligheidsrisico of incident betrokken zijn, te duiden. Daarnaast blijkt het tonen van empathie richting de slachtoffers een juist middel om te reageren op ongewenste verantwoordelijkheid te zijn. Ook het niet direct in de kramp schieten en maatregelen willen opstellen, hoort hierbij. Het gaat om emotie, dus dan lijkt het meer dan logisch om ook met emotie te reageren. Tenslotte een gevoelig punt: meer bestuurlijke moed zou de bestuurder soms niet misstaan.

6.2 Toekomstmuziek

Voor vervolgonderzoek zijn er verschillende opties. Ten eerste telt dit onderzoek door de beperkte tijd van onderzoeken, een klein aantal respondenten. Grootschalig onderzoek zou de conclusie en aanbevelingen meer validiteit geven. Ten tweede zou het interessant zijn om een vergelijkend onderzoek te doen. Voor alle respondenten zijn de decentralisaties van de zorg een ijkpunt geweest. Op het moment van interviewen zouden de decentralisaties een half jaar later plaatsvinden. Als over twee jaar hetzelfde onderzoek nog eens wordt uitgevoerd, kunnen de verwachtingen die in dit onderzoek zijn onderzocht, worden vergeleken met de ervaringen die in de komende twee jaar worden opgedaan. Ten slotte is in dit

onderzoek aan de orde gekomen dat het maken van rationele keuzes in belangrijke mate wordt beperkt door verantwoordelijkheidskwesties. Het zou relevant onderzoek kunnen opleveren om deze relatie nader te beschouwen.

6.3 Een terugblik

De respondenten vonden de vignetten herkenbaar. Dit vergroot de validiteit van de onderzoeksstrategie, omdat de herkenbaarheid van de voorgestelde situaties ertoe leidt dat de interviews de juiste informatie kunnen geven over de vraag die in dit onderzoek centraal staat (Boeije, 2005). Als de vignetten de respondenten vreemd zouden zijn, vormt een interview met dergelijke vignetten immers geen goed uitgangspunt om interpretaties op te baseren.

De respondenten spraken ondanks hetzelfde beroep toch in een ander jargon, waardoor het soms lastig was om een algemene tendens te bepalen uit het totaal van afgenomen interviews. De gekozen begrippen werd bepaald door de gemeente waartoe de respondent behoort. Een voorbeeld hiervan is het onderscheid tussen het systeemniveau en het individuele niveau, wat door enkele respondenten werd aangehaald. Andere respondenten spraken van een verschil tussen het groepsrisico en het individuele risico, terwijl zij hetzelfde bedoelen. Gemeenten verschillen bijvoorbeeld op grond van politieke kleur die aan de macht is, de politieke kleur van de respondent zelf, de ervaringen die de gemeente heeft (zoals de situatie rond het meisje Savannah in Alphen a/d Rijn) en de nadruk van de politieke agenda van de gemeente.

Een ander punt betreft het moment van interviewen. De respondenten zijn geïnterviewd in mei 2014; op dat moment zouden de decentralisaties in de nabije toekomst werkelijkheid worden. De respondenten konden dan ook niet anders dan hun verwachtingen uiten omtrent hun handelen bij veiligheidsrisico's en incidenten en niet zozeer spreken van volkomen zekerheden. De kans is groot dat zij hierbij, ondanks de bedoelde, objectieve insteek van de onderzoeker, deels hun hoop in plaats van hun verwachting hebben uitgesproken.

> "Wat wel belangrijk is te weten is dat wij iets gaan doen wat we niet eerder gedaan hebben als gemeente. Dus ik kan hier heel dapper tegen jou zeggen dat mijn visie zo is en dat we het zo gaan doen, maar de praktijk zal natuurlijk uitwijzen of dit ook zo gaat werken. […] Er zal altijd wel spanning op blijven zitten, maar hoe groot die spanning is en of dat zou leiden tot allerlei systeemaanpassingen dat sluit ik ook niet uit maar ik hoop het van niet." (**respondent 5**)

Daarnaast is het maar de vraag of het gaat om het verschil tussen het sociale en het fysieke domein. De kenmerken die zijn genoemd, zoals het niet tastbare karakter van veiligheidsrisico's of het mensenwerk dat erbij komt kijken, zijn niet per se te koppelen aan het sociale domein. Ook het fysieke domein kent beleidsterreinen met dergelijke kenmerken. Daardoor moet de vraag gesteld worden of er in dit onderzoek werkelijk een vergelijking is getrokken tussen het sociale en het fysieke domein. Er is bovendien ook geen uitgesproken overeenstemming over de inhoud van beiden. Door deze onduidelijkheid wat betreft de kenmerken die het sociale en het fysieke domein toebehoren, valt het dus niet met zekerheid te zeggen of er een vergelijking is getrokken tussen het sociale en het fysieke domein.

Er is in de conclusie een viertal argumenten opgesomd waarom het sociale domein van het fysieke domein van elkaar zouden verschillen qua veiligheidsdenken en waardenconflicten. Door het punt dat eerder in deze alinea is gemaakt, blijkt hier echter een diepere laag te zitten: hoe luiden de exacte definities en kenmerken van de twee domeinen? De exacte definities hebben immers implicaties voor het verschil dat wordt geconstateerd tussen het sociale en het fysieke domein. Hierdoor zou alsnog kunnen blijken dat er weinig verschil zit in het veiligheidsdenken en de waardenconflicten tussen het sociale en het fysieke domein.

Ten slotte een korte reflectie op de rol van de onderzoeker. Gezien de interpretatieve insteek van het onderzoek, is het altijd mogelijk dat de achtergrond en de ervaringen van de onderzoeker een rol spelen in de weergave van de resultaten (Boeije, 2005). In dit onderzoek lijkt daar nauwelijks sprake van, omdat in de interviews slechts herkenbare situaties werden geschetst en geen situaties waarbij de onderzoeker ooit zelf betrokken is geweest. Wel zou het nuttig zijn als een tweede onderzoeker zich zou verdiepen in de transcripten of de literatuurstudie die vooraf ging aan het empirische onderzoek. Het is interessant om te ontdekken of de tweede onderzoeker het zwaartepunt van de literatuurstudie en/of de interpretatie van het empirische onderzoek ergens ander legt, en waarom deze onderzoeker hierin afwijkt van de huidige onderzoeker.

7. Literatuur

Almond & Verba (1943) in Stone, D. (2012) *Policy Paradox: The art of decision making*. New York: W. W. Norton & Company. 99

Boeije, H. (2005) *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. London: Sage Publications.

Brenninkmeijer, A. (2011) *Risico's, chaos en het perspectief van de burger. Een introductie op deze bundel.* In: Tol, J.H. van, Helsloot, I. & Mertens, F.J.H. (red.) Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex (15-36). Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Breyer, S.G. (1993) *Breaking the vicious circle; toward effective risk regulation*. Cambridge: Harvard University Press.

de Bruijn, H. (2014) *Framing: over de macht van taal in de politiek*. Amsterdam: Atlas Contact.

Companje, K. (2013) Hervorming van langdurige zorg: van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 91(8), 453-454

Eeten, M. van (2011). *De diva en het noodlot. Kan de kiezer worden behaagd met fatalisme?* in: Tol, J.H. van, Helsloot, I. & Mertens, F.J.H. (red.) Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex (pp. 73-87). Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Eeten, M., Noordegraaf-Eelens, Ferket en Februari, M. (2012) *Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Februari, M. *Filosofische observaties in Rapport van het symposium de risico-regelreflex in het openbaar bestuur* (2011) Den Haag. De fundering van haar observaties is het werk van Mendus, S. (1996) Tragedy, Moral Conflict, and Liberalism in *Royal Institute of Philosophy Supplement*, 40, 191-201

de Graaf, P. (2003) *Fouten bij balkons Maastricht.* Geraadpleegd via http://www.volkskrant.nl/binnenland/fouten-bij-balkons-maastricht~a727332/ (10 april 2014)

Helsloot, I (2011) *Over een mooi kerstdiner, kalkoenen en andere wetmatigheden.* In: Tol, J.H. van, Helsloot, I. & Mertens, F.J.H. (red.) Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex (101-118). Den Haag: Boom Lemma uitgevers

HM Treasury (2005). *Managing risks to the public: appraisal guidance*. Norwich: the licensing division. Geraadpleegd via https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/ file/191518/Managing_risks_to_the_public_appraisal_guidance.pdf (10 maart 2015)

Jungmann, N. & Telgen, J. (2007) Aanbestedingen in het sociaal domein. In: *sociaal bestek* november 2007, 28-32.

Kleinnijenhuis, J. (2003) *Het publiek volgt media die de politiek volgen*. In: Raad Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2003). Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Den Haag: Sdu

van Kooten, D. & Uiterwijk Winkel, M. (2013) *ABC D3: Een begrippenlijst voor de transities in het sociale domein.* Geraadpleegd via http://www.stamm.nl/sites/default/files/files/ABC3D.pdf (4 mei 2015)

Löfstedt, R.E. (2011) Risk versus hazard – how to regulate in the 21st century. In: *the European journal of risk regulation.* 2, 149-168

Macrae, D. (2011) *Public risk, risk actors and managing the risk system.* In: Tol, J.H. van, Helsloot, I. & Mertens, F.J.H. (red.) Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex (127-136). Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Macrae, D. (2014) Managing a political disaster after a disaster: how concern assessment can address the political aspects involved in framing a solution. In: *the journal of risk research*. 17(10), 1-7

Maslow, A.H. (1943) A Theory of Human Motivation. *Psychological Review* 50(4), 370-396

Melssen, N. & Jongmans, E. (2013) *Risico-regelreflex in de jeugdzorg? Een verkennende analyse van de bestuurlijke valkuil van overreactie op risico's en incidenten in de jeugdzorg*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Mill (1859) in Stone, D. (2012) *Policy Paradox: The art of decision making*. New York: W. W. Norton & Company. 108-109

Moskowitz, E.S. (1987) Pluralism, elitism and the Home Mortgage Disclosure Act. In: *Political Science Quarterly*. 102(1), 93-112

Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) (2008) *Verkenning beleidseffectanalyse fysieke veiligheid.* Geraadpleegd via http://www.nifv.nl/upload/148682_668_1234360262434-Verkenning_beleidseffectanalyse_fysieke_veiligheid_-_v7_0_-_DEF.pdf (10 mei 2014)

Nu redactie binnenland (2014, 18 februari) *Burgemeester stapt op als Benno L. de fout in gaat.* Geraadpleegd via http://www.nu.nl/binnenland/3704738/burgemeester-leiden-stapt-als-benno-l-in-fout-gaat.html (10 juni 2015)

Oomen, M. (2011) *Omgaan met risico's. Een kwestie van durven?* Universiteit Utrecht: Utrecht.

Opstelten, I. (2013) *Notitie vrijheid en veiligheid in de digitale samenleving.* Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl (14 mei 2015)

Plattner (1979) in Stone, D. (2002) *Policy Paradox: The art of decision making*. New York: W. W. Norton & Company. 60

Raad Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2003) *Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: Sdu.

Raad Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) & Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2014) *Veiligheid en verantwoordelijkheid in het sociale domein.* Geraadpleegd via http://www.adviesorgaan-rmo.nl/Publicaties/Adviezen/Veiligheid_en_verantwoordelijkheid_in_het_sociale_domein_september_2014. (3 mei 2015)

Raad van State (RvS) (2013) *Jaarverslag 2013*. Geraadpleegd via www.raadvanstate.nl (7 april 2015)

Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2011). *Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtsstaat.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Geraadpleegd via http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/boekje_advies_veiligheid_en_vertrouwen.pdf (4 september 2014)

Rawls (1971) in Stone, D. (2002) *Policy Paradox: The art of decision making*. New York: W. W. Norton & Company. 54

Rijksoverheid. (z.d.) *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten.* Geraadpleegd via http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten (15 december 2014)

Roos, R. (2011) *Een onderzoek naar de omvang van de risico-regelreflex*. Universiteit Utrecht: Utrecht. Geraadpleegd via www.uu.nl/bibliotheek (6 januari 2015)

Rutte, M. (2013) *Sterke mensen, sterk land. Over het bezielend verband in de samenleving.* Geraadpleegd via www.willemdrees.nl (3 april 2015)

Slovic, P. (1999) Trust, emotion, sex, politics & science. In *Risk analysis.* 19(4), 689-701

Stone, D. (2002) *Policy Paradox: The art of decision making*. New York: W. W. Norton & Company.

Stone, D. (2012) *Policy Paradox: The art of decision making*. New York: W. W. Norton & Company

Trouw redactie politiek (2001) '*CDA wil veiligheid in de grondwet*'. Geraadpleegd via http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2496792/2001/02/19/CDA-wil-veiligheid-in-Grondwet.dhtml (8 april 2015)

Volkskrant (2003) *Balons appartement Maastricht ingestort.* Geraadpleegd via http://www.volkskrant.nl/binnenland/balkons-appartement-maastricht-ingestort~a725077/ (10 april 2014)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2011) *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheden voor fysieke veiligheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2014) *Consistent maatwerk. Handreikingen voor dossier overstijgend risico- en veiligheidsbeleid.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wilkinson & Pickett (2009) in Stone, D. (2012) *Policy Paradox: The art of decision making*. New York: W. W. Norton & Company. 106

Bijlagen

Bijlage 1. Topiclijst

Topiclijst per vignet.

1. Per vignet: Hoe vindt u dat de gemeente met deze situatie zou moeten omgaan?

2. Per vignet: Waarom is dit uw eerste reactie?

3. Per vignet: Zou u de afweging die u maakt nader kunnen verklaren?

4. Per vignet: Hoe ziet u het belang van veiligheid in deze situatie?

5. Per vignet: Heeft u al eens zoiets meegemaakt?

Topiclijst algemeen.

6. Algemeen: Zou u de vignetten onderling kunnen vergelijken? (qua: rol gemeente, soort afweging, balans veiligheid en andere waarden)

7. Algemeen: Hoe verwacht u dat de gemeente na de decentralisaties zal omgaan met het afwegen van veiligheidsrisico's in het sociale domein?

8. Algemeen: Hoe schat u de kansen in dat de gemeente vatbaar wordt voor de risico-regelreflex? (definitie wordt meegegeven).