

Ruimte voor risico's

*Overwegingen bij vrijwillige
risicoacceptatie door burgers
in het nieuwe omgevingsrecht*

dr. Rik Peeters

NSOB

A decorative graphic on a dark blue background. It features a hand holding a globe, with a large red target symbol overlaid on the right side. The globe and target are rendered in a semi-transparent, glowing style. The background is filled with a grid of faint blue lines and a series of small white squares arranged in a grid pattern on the right side.

Rik Peeters (1981) is bestuurskundige en politiek-filosoof. Hij promoveerde in 2013 op een onderzoek naar de betekenis van het preventiedenken voor de rol van de overheid. Zijn onderzoek richt zich op transformaties in de relatie tussen staat, samenleving en burgers. Specifieke interessegebieden zijn criminaliteit en veiligheid, welzijn, zorg en onderwijs. Hij schreef dit essay vanuit de NSO in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ruimte voor risico's

*Overwegingen bij vrijwillige
risicoacceptatie door burgers
in het nieuwe omgevingsrecht*

dr. Rik Peeters

ISBN 978-90-75297-37-9

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
2	Geregelde ruimte – een probleemverkenning	8
2.1	Verdeling, ordening en bescherming	8
2.2	Geregelde ruimte	11
2.3	Vraagstelling	13
3	Risico's en de rol van de overheid	15
3.1	Vrijwillige risicoacceptatie	15
3.2	De zorgplicht van de overheid	25
4	Risicovolle ruimte	36
4.1	Wonen op een industrieterrein	37
4.2	Wonen op verontreinigde grond	39
4.3	Buitendijks wonen	41
4.4	Dove gevel	43
4.5	Eigenaren, bewoners en gebruikers	45
4.6	Ter afsluiting	47
5	Ruimte voor vrijwillige risicoacceptatie	48
5.1	Over de publieke ruimte	48
5.2	Voorwaarden voor verschil	49
5.3	Zorgplicht van de overheid	52
5.4	Afsluiting	57
	Literatuur	58

I Inleiding

Wonen langs de A13: dichtbij uitvalswegen en werk, maar ook permanente geluidsoverlast. Wonen op een industrieterrein: goedkoop met veel ruimte, maar ook de nodige risico's op ongevallen en vervuiling. Of wonen in buitendijks gebied: een prachtig uitzicht, maar ook het gevaar van overstromingen. Er zijn tal van dergelijke 'onzekere plekken' in Nederland, waar aan bewoning bijzondere voordelen en bijzondere nadelen kleven. In een dichtbevolkt en hoogontwikkeld land als het onze is ruimte schaars en zijn andere burgers nooit ver weg. Het is nagenoeg onmogelijk om te ontsnappen aan de vervuiling, de overlast of de gevaren die andere burgers produceren – snelwegen lopen door stedelijke gebieden en woonwijken zijn nabij industrieterreinen gelegen. En dan zijn er nog de eeuwenoude risico's van het water, waardoor sommige gedeelten van ons land minder veilig zijn voor bewoning dan andere.

De overheid stelt regels vast ter bescherming van burgers tegen overlast of gevaarlijke situaties in de woonomgeving. Het omgevingsrecht is een uitdrukking van de gedachte dat burgers beschermd moeten worden tegen hinderlijke of schadelijke activiteiten van bedrijven of medeburgers. Tegelijkertijd kan datzelfde omgevingsrecht, met bijbehorende bestemmingsplannen en vergunningen, ook als hinderlijk worden gezien. Er worden omwille van de bescherming van burgers allerlei beperkingen gesteld aan bedrijven die hun activiteiten willen uitbreiden, aan projectontwikkelaars die nieuwbouw willen plegen of aan burgers die hun woning willen verbouwen.

Burgers mogen niet wonen in gebieden die als te gevaarlijk of te ongezond bestempeld zijn. Vanuit een zorgplicht voor een veilige, gezonde en prettige leefomgeving heeft de overheid normen opgesteld om burgers te beschermen tegen risico's die buiten hun eigen controle of inschattingsvermogen liggen. In de manier waarop burgers gebruik mogen maken van ruimte worden ze dus belemmerd door normen en regels die opgesteld zijn voor hun eigen bescherming.

Juist omdat de grens tussen bescherming en belemmering zo dun is (en vaak in het geheel niet te trekken is), is een goede balans nodig tussen normstelling en vrijheid. Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt momenteel een discussie voorbereid over de vraag of burgers in gebieden mogen wonen waar zich meer risico's voordoen dan de overheid verantwoord acht. Hierbij kan gedacht worden aan wonen in buitendijkse gebieden

waar een hoger overstromingsrisico bestaat, aan het wonen in gebieden met een te hoge geluidsbelasting of aan wonen in de nabijheid van een onveilige installatie.

Sommige burgers zijn echter bereid meer risico's voor lief te nemen omdat daar bepaalde voordelen – mooi uitzicht, goedkoop wonen, rustige locatie – tegenover staan. Onder welke voorwaarden zou de overheid dit kunnen toestaan? En wat betekent dat vervolgens voor de zorgplicht van de overheid voor deze burgers? Ter voorbereiding op de aankomende discussie binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over aanpassing van de huidige omgevingswetten worden deze vragen in dit essay nader geanalyseerd.

In dit essay wordt op twee hoofdvragen ingegaan. Onder welke condities kan ruimte worden gemaakt voor vrijwillige risicoacceptatie? En welke overwegingen zijn van belang bij het vinden van een nieuwe verhouding tussen zorgplicht en eigen verantwoordelijkheid in uitzonderingssituaties? Daarbij stellen we de regels waarop al dan niet een uitzondering wordt gemaakt zelf niet ter discussie – al kan ook op dat vlak uiteraard het nodige gedaan worden (als er bij voorbeeld weinig animo voor regelconform gedrag blijkt te zijn).

In het navolgende wordt eerst het probleem van 'geregelde ruimte' nader verkend (paragraaf 2): welke motieven liggen ten grondslag aan overheidsbeleid? Daarna wordt het begrip 'vrijwillige risicoacceptatie' besproken aan de hand van noties over risico en vrije wil (paragraaf 3): wanneer kan er eigenlijk gesproken worden van vrijwillige risicoacceptatie door burgers? Dit conceptuele kader wordt toegepast op een viertal casus, waarin de dilemma's rond normstelling en vrijheid tot uitdrukking komen (paragraaf 4): dove gevels, buitendijks wonen, wonen op een industrieterrein en wonen op verontreinigde grond. Tenslotte wordt op basis van de besproken theorie en casuïstiek een afwegingskader geformuleerd voor het maken van ruimte voor vrijwillige risicoacceptatie (paragraaf 5).

2 Geregelde ruimte – een probleemverkenning

2.1. Verdeling, ordening en bescherming

Er liggen twee belangrijke motieven ten grondslag aan de regulering van de leefomgeving: een ordeningsmotief en een beschermingsmotief. Deze motieven liggen deels in elkaars verlengde en zijn een afgeleide van een breder verdelingsvraagstuk. Het via overheidsregulering verdelen van schaarse ruimte – grondbeleid – is één van de meest betwiste politieke vraagstukken in moderne staten (e.g. Scott, 1998; Van der Woud, 1987). Van wie is het land? Hoe mag het land gebruikt worden? En wie is verantwoordelijk voor het bewaken van publieke goederen, zoals infrastructuur, dijkbewaking en schone lucht?

In de meeste landen heeft de overheid een belangrijke rol in het (her)verdelen van land gekregen. Het nationaliseren van het land van grootgrondbezitters is een tot de verbeelding sprekende praktijk uit vele buitenlandse landen. Ook de vraag wie eigenaar is van natuurlijke rijkdommen van het land, zoals olie, gas, kool en erts, is een belangrijke politieke kwestie, die bij voorbeeld in de VS volstrekt anders is geregeld dan in Nederland. Verder spelen in Nederland met name provincies en gemeenten een cruciale rol in het grondbeleid: via gronduitgifte en bestemmingsplannen als instrumenten voor ruimtelijke ordening wordt bepaald waar woningen gebouwd mogen worden, waar plaats is voor bedrijfslocaties, waar infrastructuur wordt georganiseerd en waar landschap en natuur beschermd of versterkt worden.

Er zijn verschillende argumenten om de overheid een dergelijke centrale rol toe te kennen in de ruimtelijke ordening en de verdeling van land. Deze kunnen worden verdeeld in de twee voornoemde motieven van ordening en bescherming:¹

¹ Deze twee motieven hebben betrekking op de Nederlandse ruimtelijke ordening. Grondpolitiek in de brede zin van het woord kan echter nog meer motieven hebben. Zo kan aan de nationalisatie van natuurlijke grondstoffen – zoals olie en gas – een belangrijk financieel motief ten grondslag liggen voor de overheid. Ook kan het onteigenen van grootgrondbezitters een belangrijk middel zijn voor het (her)verdelen van macht van particulier/privaat naar politiek/collectief. En stedenbouw heeft vaak een sterke relatie met veiligheid en openbare orde in die zin dat de publieke ruimte de gelegenheidsstructuur voor crimineel gedrag kan vormen.

Orderingsmotief

De overheid draagt zorg voor een efficiënte verdeling en benutting van land omwille van economische belangen of woningvoorraad, zoals een aantrekkelijk vestigingsklimaat, goede bereikbaarheid en een adequaat aanbod van woningen en bedrijfslocaties. De gedachte is dat er zonder ruimtelijke ordening onvoldoende aandacht zou zijn voor publieke en collectieve goederen. Publieke goederen (zoals infrastructuur, energievoorziening, natuurbescherming en dijkbewaking) en collectieve goederen (zoals natuurlijke rijkdommen, luchtkwaliteit en landgebruik)² zijn immers kwetsbaar: collectieve actie komt in het geheel niet tot stand of collectieve goederen worden vernietigd door overconsumptie.

Paradigmatisch is de 'tragedy of the commons' (Hardin, 1968), de casus van verschillende boeren die hun koeien op een gemeenschappelijk stuk grond laten grazen: voor elke individuele boer is het lucratief om een nieuwe koe toe te voegen aan de veestapel, aangezien de kosten (grasverbruik) verdeeld worden over alle boeren maar de opbrengsten (meer melk) volledig ten goede komen aan de individuele boer. Deze disbalans tussen kosten en opbrengsten leidt uiteindelijk tot overbegrazing, waardoor iedereen op termijn slechter af is. Externe regulering – bij voorbeeld door de overheid – is een mogelijkheid om kwetsbare collectieve goederen te beschermen.

Het orderingsmotief sluit ook aan bij de vraagstukken van een 'risico-maatschappij' (Beck, 1986), waarin niet langer armoede maar juist rijkdom en vooruitgang een belangrijke bron van risico's zijn: de keerzijde van welvaartsgroei, bevolkingsgroei en technologische ontwikkeling is het ontstaan van door de mens zelf gemaakte risico's, variërend van luchtverontreiniging en geluidshinder tot verkeersongevallen en industriële ongelukken. Deze risico's zijn de nagenoeg onvermijdelijke 'collateral damage' van moderne hoogontwikkelde samenlevingen en vormen een nieuw type bedreiging voor publieke en collectieve goederen.

- 2 Het verschil tussen publieke goederen en collectieve goederen is subtiel, maar wezenlijk. Een publiek goed is een goed waarvan het gebruik door individuen niet effectief uitgesloten kan worden en waarvan het gebruik door één individu niet ten koste gaat van de beschikbaarheid voor andere individuen. Bij een collectief goed daarentegen gaat het gebruik door één individu wel ten koste van de beschikbaarheid voor anderen, terwijl individuen eveneens niet effectief uitgesloten kunnen worden van gebruik. Het centrale probleem van publieke goederen is dat geen enkele individuele partij een prikkel of de middelen heeft om een publiek goed te realiseren. Het centrale probleem van een collectief goed is schaarste van een reeds voor iedereen beschikbaar goed. Mogelijke oplossingen voor deze problemen zijn het vaststellen van quota voor maximaal gebruik (zoals hoeveelheid te vangen vis per jaar) en een systeem van vergunningverlening dat zorgt voor een beperkt gebruik van collectieve goederen, en belastingheffing en regulering door de overheid voor de financiering en bescherming van publieke goederen.

Beschermingsmotief

De overheid draagt zorg voor het beschermen van kwetsbare belangen en het compenseren van de beperkte rationaliteit van individuele burgers of bedrijven. In tegenstelling tot het ordeningsmotief waar het gaat om de bescherming van publieke en collectieve goederen gaat het hier juist om de bescherming van de belangen van individuele burgers tegen gevaarstelling door zichzelf of door andere burgers of bedrijven. Vanuit het ordeningsmotief is de individuele burger een potentieel probleem in de hoedanigheid van 'free rider'; vanuit het beschermingsmotief is de individuele burger een potentieel slachtoffer van zijn eigen onwetendheid of van een onevenredige verdeling van risico's.

De bescherming van burgers tegen zichzelf vindt zijn rechtvaardiging in de idee dat er grenzen zijn aan wat individuele burgers aan gevaren kunnen overzien. In het ordeningsmotief wordt de burger als rationele actor voorgesteld, maar hier wordt de burger als 'begrensd rationele actor' ('bounded rationality' in termen van Simon, 1947) gezien: mensen zijn geneigd om in hun dagelijks handelen te kiezen voor de acceptabele in plaats van de optimale oplossing. Mensen bezitten niet de cognitieve vermogens – en evenmin de tijd of het geheugen – om bij elke beslissing alle mogelijke argumenten tegen elkaar af te wegen.³ In plaats daarvan kiezen we voor het gedrag dat min of meer bevredigend is of voor het gedrag dat ze gewend zijn: 'satisficing behaviour' in de woorden van Simon. De overheid kan besluiten om via informatievoorziening en normering deze begrensde rationaliteit te compenseren.

De bescherming van burgers tegen anderen vindt zijn grondslag in de idee dat er grenzen zijn aan de mate waarin individuele burgers zelf controle hebben over de gevaren en de hinder die voortvloeien uit het gedrag van anderen. Die gedachte ligt aan de basis van de verzorgingsstaat, waarin de overheid kwetsbare burgers beschermt tegen externaliteiten, zoals armoede en ziekte, die buiten de individuele invloedssfeer van burgers vallen. Het voornoemde perspectief van de 'risicosamenleving' (Beck, 1986) voegt daar een nieuwe dimensie aan toe: niet zozeer de verdeling van welvaart, maar de verdeling van de ongewenste neveneffecten van welvaart en voorspoed vormt de belangrijkste sociale opgave van onze hedendaagse westerse samenlevingen. Risico's zijn niet evenredig over de samenleving verdeeld. De overheid heeft dan ook een rol in het beschermen van burgers die in of nabij risicovolle gebieden wonen, zoals industrieterreinen, snelwegen of vliegvelden.

³ Daarnaast is in de conceptie van 'bounded rationality' ook aandacht voor de context van keuze en gedrag: burgers handelen wellicht op basis van rationele afwegingen, maar de aard van die rationaliteit wordt altijd medebepaald door de culturele en organisatorische context waarin bepaald gedrag 'gepast' of 'normaal' is.

2.2. **Geregelde ruimte**

Beide motieven om de overheid een belangrijke rol te geven in de ruimtelijke ordening en de regulering van de leefomgeving mogen weliswaar op brede steun rekenen, maar daarmee zijn allerminst alle politieke kwesties opgelost. Ordening en bescherming raken altijd aan de verdeling van land en daarmee direct ook aan de belangen van burgers, bedrijven en samenleving als geheel. De bezwaar- en beroepsprocedures van omwonenden en milieuorganisaties tegen wegbreidingen of aanleg van een nieuwe spoorlijn getuigen daar met grote regelmaat van. Het land is schaars en de afweging tussen belangen daardoor onvermijdelijk. We leven, werken en reizen in elkaars nabijheid en veroorzaken daarmee overlast en gevaar voor elkaar – nog los van de gevaren die de natuur veroorzaakt of die wijzelf voor de natuur veroorzaken.

Ook kunnen er spanningen bestaan tussen het beschermingsmotief en het ordeningsmotief. Bezwaarprocedures van omwonenden tegen verbreding van een snelweg zijn hier een typisch voorbeeld van: omwille van een collectief ordeningsbelang is deze verbreding te billijken, maar ze vormt daarmee wel een inbreuk op de leefomgeving en de individuele belangen van omwonenden. Het vinden van een balans in deze spanning tussen het zorgdragen voor publieke en collectieve goederen enerzijds en het beschermen van zwakke belangen anderzijds is een permanente zorg van de overheid.

Bijgevolg is ook de zorgplicht van de overheid omstreden: welk belang verdient bescherming? Welke publieke en collectieve goederen zijn in het geding? Zelfs regelgeving die bedoeld is ter bescherming van individuele burgers kan als ongewenste belemmering door diezelfde burgers worden gezien. Het beschermingsmotief kent immers ook een paternalistisch element: regels en normen worden met de beste bedoelingen opgesteld, maar ze verhinderen ook dat mensen zich in bepaalde gebieden mogen vestigen of zorgen ervoor dat mensen aan beperkingen gebonden zijn bij de bouw van hun woning (zoals door welstandscommissies).

In artikel 21 van de Grondwet is vastgelegd dat “de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu”. Hieronder valt in ieder geval de zorg voor het water, voor de verdediging van het land tegen overstromingen, voor milieubescherming en voor de veiligheid van de directe woon- en leefomgeving van burgers. Aanvullende wetten zoals de Wet Milieubeheer, de Wet Bodembescherming, de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en de Wet op de Ruimtelijke Ordening zorgen voor nadere invulling van deze zorgplicht.

Door de jaren heen is er een stelsel ontstaan van zo'n 40 wetten, meer

dan 150 amvb's en honderden ministeriële regelingen. Dat palet aan regelingen heeft zich sectoraal ontwikkeld, maar dat leidt er ook toe dat burgers, bedrijven en overheden worden geconfronteerd met een complex en onoverzichtelijk woud aan procedures, plannen en toetsingskaders. Projecten lopen hierdoor soms vast of lopen vertraging op. Vanuit de behoefte aan een helder en samenhangend omgevingsrecht werkt de regering momenteel aan een nieuwe Omgevingswet. Deze wet integreert en vervangt verschillende bestaande wetten. Hiermee wil de regering besluitvorming in het fysieke domein versnellen, bestuurlijke afwegingsruimte vergroten, beroepsprocedures versnellen, samenhang in toetsingskaders realiseren en ruimte voor maatwerk organiseren (zie voor meer informatie Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

De nieuwe Omgevingswet is ook een uitdrukking van de zoektocht naar een nieuwe balans tussen zorgplicht en vrijheid. Vanuit de beste bedoelingen heeft de overheid de afgelopen decennia ruimtegebruik aan regulering onderworpen. Naarmate ruimte schaarser wordt en complexiteit groter worden we ons meer bewust van de impact die deze regels hebben op de vrije keuzes van burgers en bedrijven om zich ergens te vestigen en deze plek naar believen in te richten. Het keurslijf van de regels wordt door deze maatschappelijke complexiteit, nog los van de absolute groei van het aantal regels, in relatieve zin groter. Het recht gaat uit van een eenduidige en absolute maatstaf – vanuit het perspectief van rechtsgelijkheid – terwijl burgers wellicht variërende persoonlijke criteria hebben over hoeveel overlast, gevaar of vervuiling ze wensen te accepteren.

Recent zijn er al de nodige (voorzichtige) stappen ondernomen om meer ruimte voor maatwerk in het omgevingsrecht te maken. Zo wijst Bregman (2014) op de Experimentenwet Stad en Milieu (1999-2004) die een aantal aangewezen gemeenten de mogelijkheid bood om onder voorwaarden af te wijken van milieukwaliteitsnormen ten aanzien van bodem, lucht, geluid en externe veiligheid, op de Crisis- en Herstelwet (2010) die gemeenten in staat stelt om een bestemmingsplan op te stellen dat tijdelijk afwijkt van geldende normen (onder voorwaarde dat de woonbestemming binnen uiterlijk tien jaar wel aan die normen voldoet), en op de introductie van de 'plattelandswoning' in de Wet milieubeheer (2013) die een permanent normafwijkend bestemmingsplan mogelijk maakt in agrarisch gebied. In de momenteel in ontwikkeling zijnde nieuwe Omgevingswet wordt geprobeerd om een meer algemeen kader te schetsen waarbinnen maatwerk geleverd kan worden voor burgers die vrijwillig bepaalde risico's accepteren – ook al hebben ze recht op meer bescherming.

2.3. **Vraagstelling**

Het centrale probleem van het huidige omgevingsrecht is dat regels door burgers, bestuurders en bedrijven soms als onnodig belemmerend worden ervaren. De vraag is of en, zo ja, onder welke voorwaarden er meer ruimte gemaakt kan worden voor uitzonderingen en maatwerk voor burgers die zelf de keuze maken voor ongezondere, onveiligere of onaangenamere woonomgeving dan waar ze recht op hebben. Bij voorbeeld omdat burgers andere risicoafwegingen maken of omdat ze omwille van andere waarden – ruimte, nabijheid van werk of betaalbaarheid – bereid zijn bepaalde concessies te doen aan hun veiligheid en gezondheid.

Daarbij gaat het specifiek om twee mogelijke situaties. Ten eerste kan het gaan om burgers die zich willen vestigen in een gebied waar hogere risico's ten aanzien van veiligheid, gezondheid of welzijn gelden dan wettelijk is toegestaan. En ten tweede kan het gaan om burgers die gevestigd zijn in een gebied waar risico's ten aanzien van veiligheid, gezondheid of welzijn toeneemen (bij voorbeeld door stijgende verkeersdruk), maar ondanks redelijke compensatie van geleden materiële of immateriële schade niet willen vertrekken uit dat gebied.

Meer specifiek richt dit essay zich op de beantwoording van de volgende twee vragen:

1. Onder welke condities kan ruimte worden gemaakt voor vrijwillige risicoacceptatie?
2. Welke overwegingen zijn van belang bij het vinden van een nieuwe verhouding tussen zorgplicht en eigen verantwoordelijkheid in uitzonderingssituaties?

Deze vragen worden beantwoord door een combinatie van begripsverkenning en empirische analyse. De begripsverkenning richt zich 1) op het analyseren van het concept 'vrijwillige risicoacceptatie' aan de hand van literatuur over risico's en over vrije wil en 2) op het analyseren van de 'zorgplicht van de overheid' aan de hand van een historische verkenning over de ontwikkeling van deze zorgplicht en een uiteenzetting over drie mogelijke omgangsvormen met risico's. De conclusies van deze begripsverkenning vormen het theoretisch perspectief van waaruit de empirische analyse plaatsvindt.

Aan de hand van vier casusbesprekingen wordt de notie van vrijwillige risicoacceptatie op verschillende typen risico's toegepast. De casus maken het op deze manier mogelijk de relevante aspecten voor de discussie over de nieuwe Omgevingswet te benoemen: ze maken de kwestie concreet en laten zien hoe verschillend de dagelijkse praktijk is waarop het omgevingsrecht van toepassing is. Vier typen risico's in de leefomgeving worden onderschei-

den op basis van de vraag wat de aard van de mogelijke schade is en op basis van de vraag hoe het negatieve effect zich openbaart:

- Ten aanzien van de aard van mogelijke schade wordt een onderscheid gemaakt tussen gevaar en hinder. Gevaar heeft betrekking op risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers. Hinder betreft risico's op overlast (zoals geluidsoverlast) of schade (zoals waterschade bij overstromingen).
- Ten aanzien van de openbaring van het negatieve effect wordt een onderscheid gemaakt tussen latente en manifeste risico's. Latente risico's doen zich in het heden nog niet voor, maar hun negatieve effect treedt wel onmiddellijk op zodra ze manifest worden. Hierbij kan gedacht worden aan ongevallen of overstromingen. Manifeste risico's zijn reeds aanwezig, maar hun negatieve effect doet zich niet onmiddellijk voor. Een voorbeeld van een dergelijk risico is het effect van luchtvervuiling op de gezondheid van burgers, die zich pas na langdurig blootstelling doet gelden.

De toepassing van beide selectiecriteria leidt tot vier soorten risico's. In het navolgende schema worden deze gepresenteerd. Achter het type risico wordt ook de casus genoemd die in dit essay nader wordt besproken. Het betreft daarbij steeds een typerend voorbeeld van het betreffende risico.

	Latent (maar onmiddellijk negatief effect)	Manifest (maar uitgesteld negatief effect)
Gevaar (veiligheid of gezondheid)	Externe veiligheid (casus: wonen op industrieterrein)	Lucht- of grondvervuiling (casus: wonen op verontreinigde grond)
Hinder (overlast of schade)	Wateroverlast (casus: buitendijks wonen)	Geluidsoverlast (casus: dove gevel)

3 Risico's en de rol van de overheid

Ten aanzien van de eerste hoofdvraag worden in het navolgende de concepten 'risico' en 'vrijwilligheid' nader uitgewerkt. En ten aanzien van de tweede hoofdvraag wordt het idee van de zorgplicht van de overheid aan een nadere beschouwing onderworpen, met name als het gaat om de mogelijke omgangsvormen met risico's.

3.1. Vrijwillige risicoacceptatie

Onder welke condities kan ruimte worden gemaakt voor vrijwillige risicoacceptatie? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen we eerst een conceptualisatie van het begrip 'vrijwillige risicoacceptatie' moeten ontwikkelen. Als eerste wordt daartoe het begrip 'risico' nader verkend, als tweede het begrip 'vrijwilligheid'.

3.1.1. Risico

Een risico is, simpel gezegd, de kans op schade (e.g. Ericson & Doyle, 2003:2). Dit suggereert de mogelijkheid van objectieve kansberekening: de waarschijnlijkheid dat een bepaald ongewenst fenomeen of ongewenst gevolg optreedt. Soms is dat ook het geval. Zo is de sterkte van onze dijkbewaking gebaseerd op de jaarlijkse kans dat zich een extreem zware storm in combinatie met hoogwater voordoet. Daarbij speelt zowel de waarschijnlijkheid van de storm als de grootte van de potentiële schade een rol. Steeds is het in een dergelijke berekening de vraag wat een acceptabel risico is. Zo is er een punt dat het schadeloos stellen van slachtoffers goedkoper is dan het verder reduceren van het risico op overstromingen. En zo worden er, afhankelijk van de vraag wat een acceptabel gezondheidsrisico is, normen gesteld voor voedselveiligheid en voor de uitstoot van schadelijke stoffen in industrie en verkeer.

Minstens zo vaak is een statistische kansberekening en objectieve afweging echter niet of slechts in beperkte mate mogelijk. Het risico op een terroristische aanslag in Nederland, op een vliegtuigongeluk boven stedelijk gebied, op hart- en vaatziekten bij senioren, op recidive door een crimineel, op inbraken in een villawijk, of op kindermishandeling in een probleemgezin kan weliswaar worden ingeschat, maar zelden in termen van statistische

waarschijnlijkheid worden vastgesteld. Behalve statistiek zijn hier vooral de professionele inschattingen van artsen, ambtenaren, jeugdwerkers of veiligheidsdeskundigen van belang. Zeker als het gaat om de risico-inschatting bij individuele gevallen, zoals de kans dat een probleemjongere op het criminele pad belandt, zullen objectieve criteria – dat wil zeggen: door wetenschappelijk onderzoek vastgestelde relevante variabelen met betrekking tot woonsituatie, dagbesteding, financiële situatie, vriendengroep en persoonlijke stoornis – altijd ook door professionals moeten worden beoordeeld.

Risicoperceptie

Meer in het algemeen zijn er twee complicerende factoren die maken dat risico's zelden zo helder vast te stellen zijn als de statistische kans om twee keer achter elkaar zes te gooien met een dobbelsteen. De eerste van deze factoren laat zich als volgt samenvatten: er bestaat niet zoiets als een risico 'an sich'. Wat we als risico of gevaar zien is altijd ook het product van een specifieke culturele en sociale context (e.g. Douglas & Wildavsky, 1982). Sommige risico's nemen we graag voor lief – we begeven ons dagelijks in het verkeer en zien ondernemerschap als basis van ons economisch systeem – terwijl andere risico's, zoals terrorisme of kindermisbruik, juist het object van verstrekkende preventie zijn. De selectie van risico's is, met andere woorden, niet zozeer een objectieve aangelegenheid, maar het product van een bepaalde *perceptie* op sociale orde.

Daarenboven geldt dat het denken in termen van risico's pas wijdverspreid is geraakt sinds de moderne tijd (Bernstein, 1996). In pre-moderne samenlevingen werd het noodlot vaak toegeschreven aan bovennatuurlijke zaken, terwijl de moderne 'mindset' uitgaat van causale ketens tussen schade en hun materiële oorzaken (Douglas, 2005:3; De Mul, 2006). De moderne mens verklaart zijn leefwereld niet door verwijzingen naar God of Noodlot, maar door de rationele en objectieve analyse van oorzaken en gevolgen. Dit geloof in kenbaarheid van de wereld is een belangrijke voorwaarde voor het eveneens typisch moderne geloof in de beheersbaarheid van de menselijke leefwereld. Ongeluk is geen kwestie van pech of noodlot, maar van schuld en verantwoordelijkheid (Stone, 2002:200): wie de materiële oorzaken van risico's kent kan deze risico's ook vermijden of de gevolgen ervan mitigeren. Typerend voor de moderne tijd is de 'kolonisatie van de toekomst' (Giddens, 1991:111).

Tegelijkertijd is ook het moderne denken in termen van risico's aan verandering onderhevig. De dynamiek in onze omgang met risico en schade kan in drie periodes worden onderverdeeld (Pieterman, 2008). In de 19^e eeuw

werd, analoog aan de klassieke rechtsstaatgedachte, schade en noodlot gezien als een zaak van individuele verantwoordelijkheid. In de 20e eeuw kwam de overtuiging op dat veel risico's zich buiten de controle van individuen bevinden – een gedachte die de grondslag heeft gevormd voor de verzorgingsstaat die compensatie biedt voor de mogelijke gevolgen van het noodlot. De afgelopen decennia is daar dan het denken in termen van preventie bijgekomen: in plaats van compensatie voor risico's worden risico's zoveel mogelijk voorkomen door vroegtijdige interventies, waarbij de grenzen tussen individuele verantwoordelijkheid van burgers en de overheidsverantwoordelijkheid fluïde zijn.

Ons denken in termen van risico's is echter niet alleen het product van een specifiek cultureel-historische context, maar wordt ook door een andere vorm van perceptie beïnvloed: sociaal-psychologische processen van overschatting en onderschatting. Volgens de 'protection motivation theory' (e.g. Rogers, 1983) handelen mensen volgens een afweging tussen voorstelbare bedreigingen en mogelijke oplossingen daarvoor, waarbij een intentie tot handelen volgt uit een positief oordeel over het eigen vermogen om risico's of nadelen te overwinnen of te controleren. In veel gevallen is deze 'afweging' echter minder rationeel en bewust dan deze formulering doet vermoeden (e.g. Tversky & Kahneman, 1974; Slovic et al., 1982; Koger & Winter, 2010; Kahneman, 2011).

Mensen hebben de neiging om 'voorstelbare' risico's als bedreigender te ervaren dan meer abstracte of ver in de toekomst gelegen risico's. Voorstelbaarheid is een belangrijk element bij de beoordeling van risico's door individuen in hun dagelijks leven. Ook onderschatten mensen vaak de risico's van hun eigen handelen (zoals bij het autorijden) en overschatten ze de risico's in situaties waarin ze afhankelijk van anderen zijn (zoals bij vliegverkeer). De beoordeling van risico's hangt sterk af van de vraag of mensen het idee hebben controle over het risico te kunnen uitoefenen. Dergelijke processen kunnen een belangrijke rol spelen bij publieke discussies over risico's, waarbij aan de individuele risicoperceptie een collectief element wordt toegevoegd: 'risk amplification' – de subjectieve uitvergroting van risico's – is een bekend fenomeen bij grootschalige media-aandacht voor rampen, terrorisme, criminaliteit of besmettelijke ziekten (e.g. Kasperian et al., 1988; Vasterman, 2004).

Onzekerheid

Op het eerste gezicht rust de opkomst van het 'preventiedenken' (Peeters, 2013a) als omgangsvorm met risico's sinds het eind van de 20e eeuw nog

immer op de fundamenten van de Verlichting: het is een voortzetting van de gedachte dat risico's kenbaar en beheersbaar zijn. Een nog niet bestaande toekomst is vanuit dit perspectief een vanzelfsprekend object van analyse en interventie. Toch zijn er twee scheuren te vinden in dit beeld van rationaliteit en beheersbaarheid: laat-moderne samenlevingen worden gekenmerkt door het bewustzijn dat niet alle risico's volledig kenbaar zijn en dat de menselijke inspanningen om risico's te beteugelen ook allerlei ongewenste neveneffecten produceren (Giddens, 1991; Bauman, 2000). De tweede belangrijke complicerende factor in het begrijpen van onze hedendaagse omgang met risico's is dan ook de rol die *onzekerheid* speelt.

Toen Beck het begrip 'risicomaatschappij' muntte (1986) bedoelde hij daarmee niet dat het bestaan van risico's an sich nieuw is, maar wel dat de oorzaak van veel risico's veranderd is: de centrale kwestie van laat-moderne samenlevingen is niet het temmen van externe of natuurlijke risico's, maar van 'man made risks'. In een 'reflectieve moderniteit' (Beck et al., 1994) is de mens zich bewust geworden van het feit dat ook zijn eigen vooruitgangstreven bron is van talloze risico's, variërend van klimaatverandering tot kernrampen en van overbevolking tot welvaartsziekten. De onbedoelde gevolgen van ons eigen handelen brengen vooruitgangspessimisme (Trommel, 2009): twijfels over het menselijke vermogen om vooruitgang te realiseren zonder onherstelbare schade aan mens en milieu.

Deze zure vruchten van de vooruitgang hebben echter niet onmiddellijk geleid tot een radicale herziening van ons geloof in de menselijke beheersbaarheid van risico's. Het is niet de postmoderne ironie die zegeviert, maar het laat-moderne onbehagen over onzekerheid. Deze onzekerheid over de toekomst wordt bestreden via preventie, als uitdrukking van de merkwaardige combinatie tussen vooruitgangspessimisme en maakbaarheidsoptimisme (Peeters, 2013a:33). Kortom, de eerste haarscheur in het Verlichtingsmodel is te vinden in deze ambivalente houding ten opzichte van de menselijke vermogens tot het realiseren van vooruitgang.

Een tweede haarscheur in het Verlichtingsmodel betreft de ambivalente houding ten opzichte van de menselijke vermogens tot het kennen en begrijpen van risico's. Nu hebben risico's vrijwel per definitie een complexe relatie tot kennis. Het gaat immers steeds om een nog niet bestaande werkelijkheid die ten principale nooit volledig te kennen of te voorspellen valt – hoogstens in termen van statistische kansberekening. Toch is een zekere mate van rationaliteit de kern van veel risicoanalyse: via wetenschappelijke analyse worden plausibele risicofactoren in kaart gebracht. Preventie berust op een ver-

onderstelde causale relatie tussen risicofactoren in het heden en een ongewenste mogelijke toekomst.

Ook zonder een dergelijke veronderstelde causale relatie wordt echter preventief beleid ontwikkeld. Om het onderscheid tussen beide helder te maken wordt hier ook wel gesproken van 'voorzorg' (e.g. Kortleven, 2013). Bij voorzorg staat onzekerheid centraal: de afwezigheid van zekere kennis over een mogelijke toekomst en de onmogelijkheid om onzekerheid te reduceren door het vergaren van meer kennis (Knight, 1921). Voorzorg betekent het zekere voor het onzekere nemen, omdat niet bekend is of het onzekere alternatief risico's met zich meebrengt (Wiener, in Paustenbach, 2002:1513). Waar preventie uitgaat van de mogelijkheid om risico's te identificeren, daar neemt voorzorg het bestaan van onzekerheid óf er überhaupt risico's zijn als rechtvaardiging voor handelen (Trouwborst, 2009:117).

De bekendste toepassing van dit argumentatiepatroon is het zogeheten 'voorzorgprincipe', dat is vastgesteld op een VN-conferentie over milieu en duurzame ontwikkeling in 1992 (hoewel preventief beleid op dat terrein al van een eerder datum is). Dit principe stelt dat gebrek aan wetenschappelijke zekerheid niet mag worden gebruikt als argument om maatregelen gericht op het voorkomen van ernstige of onomkeerbare schade uit te stellen. De drievoudige ontkenning in dit principe – geen zekerheid is geen argument om geen maatregelen te nemen – kan worden geïnterpreteerd als argument voor interventie bij onzekere dreigingen (Sandin, 1999:889) en als argument voor de omkering van bewijslast, waarbij gedrag ontoelaatbaar is tenzij kan worden aangetoond dat het geen gevaar oplevert (Wiener, in Paustenbach, 2002:1514-1518). In voorzorg zien we dan ook de merkwaardige combinatie van kenbaarheidspessimisme gekoppeld aan maakbaarheidsoptimisme.

Daarnaast speelt onzekerheid nog op een andere manier een cruciale rol in zowel voorzorg als preventie. Ook als eenmaal besloten is dat preventief handelen gerechtvaardigd is zal de vraag hoeveel nodig is om een risico te voorkomen principieel onbeantwoord blijven. Het onzekere karakter van risico's leidt ook tot onzekerheid over de maatvoering van preventieve maatregelen. Overschatting en onderschatting zijn de Scylla en Charybdis van preventie: "one can never know whether one is doing *enough* to prevent a hazard from occurring. Even after a hazard has occurred, one is still left with the question of how much more action would have been necessary to have prevented it [...]" (Ravetz, in Dierkes et al., 1980:47). Denk hierbij aan het voorkomen van terroristische aanslagen: hoeveel precies nodig is om een aanslag te voorkomen is onzeker, maar ook als een aanslag zich heeft voorgedaan blijft het onzeker hoeveel nodig was geweest om die te voorkomen.

De logica van preventie is echter om het zekere voor het onzekere te nemen – ‘to err on the side of caution’.

3.1.2. *Vrijwilligheid*

Het tweede onderdeel van het concept ‘vrijwillige risicoacceptatie’ is de notie van vrijwilligheid. In de meest eenvoudige opvatting is er sprake van vrijwilligheid als mensen intentioneel en uit vrije wil een bepaalde keuze maken. Het Verlichtingsmodel van kenbaarheid en beheersbaarheid, zoals we dat zagen bij de bespreking van het concept ‘risico’, is ook hier van toepassing. Onder noties van vrijwilligheid en vrije wil gaan enkele belangrijke assumpties schuil over de mens: deze wordt verondersteld in staat te zijn tot rationele actie en tot het dragen van individuele verantwoordelijkheid voor zijn daden. Het handelen van de mens is volgens dit wereldbeeld niet gedetermineerd door God of biologie.

Vrijheid en verantwoordelijkheid zijn – binnen het concept van de mens als rationele actor – onlosmakelijk met elkaar verbonden. Wie vrij is, kan verantwoordelijk voor zijn handelen worden gehouden: “one person cannot transfer to another the burden of what happens to him” (Ewald, in Baker & Simon, 2002:274). Dat principe geldt bij voorbeeld in het strafrecht, dat valt of staat bij de mogelijkheid van individuele schuldattributie. Maar het geldt ook voor veel verzorgingsstatelijke arrangementen, waarop burgers recht hebben omdat ze redelijkerwijs geen controle kunnen uitoefenen op bepaalde risico’s, zoals ziekte en armoede: het argument voor interventie volgt dus uit het bepalen van de grenzen van individuele verantwoordelijkheid. En ook ten aanzien van preventie van risico’s wordt vaak een beroep gedaan op dergelijke argumentaties: daarbij heeft verantwoordelijkheid niet de klassieke betekenis van achteraf (ex post) verantwoording afleggen (e.g. Hart, 1968; Bovens, 1990), maar van het vermogen om vooraf (ex ante) na te denken over de consequenties van je handelen (Peeters, 2013b).

Begrensde rationaliteit en irrationaliteit

Maar dit beeld van de rationale en verantwoordelijke burger – hoe belangrijk het ook is – kan op twee manieren genuanceerd en geproblematiseerd worden. Ten eerste is het nog maar de vraag in hoeverre het beeld van de burger als rationele actor recht doet aan de werkelijkheid. Naast de voorstelling van menselijk gedrag als de uiting van vrije en rationele keuze zijn er ten minste nog twee andere voorstellingen denkbaar. Dat zijn het beeld van de mens als ‘*begrensd rationele actor*’, die vooral handelt op een manier die passend is bij de sociale, culturele en organisatorische context die voor een belangrijk deel ‘gegeven’ is (e.g. Simon, 1947; Giddens, 1984), en het beeld van de mens als

'irrationele actor' die vooral handelt op basis van driften of andere psychologische prikkels (e.g. Thaler & Sunstein, 2008; Kahneman, 2011).

De gedachte achter het beeld van de 'begrensd rationele actor' is tweeledig: ten eerste vertonen mensen 'satisficing behaviour' (Simon, 1947) en ten tweede gedragen ze zich volgens een 'logic of appropriateness' (March & Olsen, 1989). Volgens de eerste benadering handelen mensen niet rationeel in de zin dat ze zich bij elke beslissing afvragen wat de best mogelijke optie is. Mensen bezitten niet de cognitieve vermogens en evenmin de tijd of de intentie om bij elke beslissing alle mogelijke argumenten tegen elkaar af te wegen. In plaats daarvan kiezen ze voor het gedrag dat min of meer bevredigend is in de concreet voorliggende situatie: 'goed genoeg' in plaats van perfect. De rationaliteit van burgers is dus hier vooral door pragmatiek ingegeven: wat is de meerwaarde van een extra inspanning om voors en tegens af te wegen of om een product te perfectioneren ten opzichte van het snel tot een acceptabele beslissing komen?

De tweede vorm van begrensd rationeel handelen voegt hieraan een structurelement toe: mensen gedragen zich wellicht rationeel, maar de aard van deze rationaliteit wordt bepaald door de context en structuur waarin bepaald gedrag 'passend' of 'normaal' is. Gedrag wordt in belangrijke mate bepaald door ingesleten patronen van handelen, uit beelden van wat in een bepaalde situatie wenselijk of heilzaam is en op basis van de betekenis die actoren geven aan wat een situatie precies 'is' of 'betekent'. Door passend gedrag te vertonen bevestigen en versterken actoren vervolgens weer deze structuur van gewoonten, posities en verwachtingen (Giddens, 1984). Wat 'rationeel' handelen is, is dus altijd afhankelijk van de context. Een bekende toepassing van deze theorie op het openbaar bestuur is het onderscheid dat Snellen maakte tussen de juridische, economische, sociaal-wetenschappelijke en politieke rationaliteit (1987): actoren handelen rationeel, maar dan wel binnen hun eigen specifieke prikkelstructuur en organisatorische context.

De notie van de 'begrensd rationele actor' plaatst rationaliteit nog steeds centraal om het gedrag van mensen te verklaren, zij het dat de context van handelen mede bepaalt wat precies rationeel handelen is. Daarnaast zijn er ook benaderingen die de notie van de rationele actor verlaten en voor een psychologisch model kiezen om het gedrag van mensen te verklaren. De mens kent slechts ten dele een vrije wil (Tiemeijer, 2011:89). Prikkels in de gelegenheidsstructuur en leefomgeving hebben een enorme invloed op het gedrag dat mensen vertonen en de 'keuzes' die ze maken. Concreet: mensen weten rationeel gezien wel dat fastfood ongezond is en ze willen ook wel

gezond eten, maar een gebrek aan tijd weerhoudt de begrensde rationele actor hiervan en gebrek aan wilskracht doet hetzelfde voor de irrationele actor. De irrationele actor vraagt zich niet af welk gedrag passend is gegeven zijn positie of context, maar laat zijn gedrag afhangen van impulsen, driften of sociale druk. Interventies gericht op het organiseren van een prikkelstructuur worden 'keuzearchitectuur' of 'nudging' genoemd (Thaler & Sunstein, 2008). Vier voorbeelden ter verheldering:

- De inrichting van een kantine is medebepalend voor het eetgedrag van mensen: met gezonde producten op ooghoogte en aan het begin van het buffet zijn mensen te 'verleiden' tot andere aankopen.
- Sociale druk kan leiden tot energiebesparing in huishoudens: door mensen te informeren dat hun energieverbruik afwijkt van dat van hun burens zijn ze geneigd om hun verbruik aan te passen.
- De inrichting van de openbare ruimte kan wetsgetrouw gedrag bevorderen: in een publieke ruimte die schoon, geordend en heel is zullen mensen minder snel overgaan tot vervuiling of verloedering (cf. Kelling & Wilson, 1982).

Sociale normering is een belangrijke strategie in antirookbeleid: waar klassieke informatieverstrekking over de gezondheidsrisico's van roken een beroep deed op de rationele actor, daar is huidig beleid vooral gericht op het 'framen' van roken als sociaal onacceptabel of onverantwoordelijk gedrag.

Materiële beperkingen van keuzevrijheid

Een tweede nuancering op het beeld van de rationele en verantwoordelijke burger heeft niet zozeer betrekking op de vraag in hoeverre er sprake is van rationaliteit, maar op de vraag in hoeverre ze deze rationaliteit ook kunnen uitoefenen. Bij het kiezen van een plaats van vestiging zijn burgers niet alleen afhankelijk van hun eigen vermogen tot rationaliteit, maar ook van allerlei praktische belemmeringen en bezwaren. Wil er sprake zijn van vrije wil dan moeten er – naast rationaliteit en intentionaliteit – ook keuzealternatieven zijn en moet de keuze vrij van externe dwang worden gemaakt. Naast de formele eis van rationaliteit gaat het hier dus om *materiële beperkingen* in de implementatie van keuzevrijheid. Het ongehinderd kunnen maken van vrije keuzes kan stuiten op tal van beperkingen in de weerbarstige werkelijkheid – niet in de laatste plaats in de vorm van beperkingen die door de overheid worden opgelegd.

Het onderscheid dat Berlin (2007) maakte tussen 'negatieve vrijheid' en 'positieve vrijheid' kan helpen om inzicht te krijgen in het soort beperkingen waaraan de uitoefening van de vrije wil onderhevig is. Negatieve vrijheid

is het vermogen om vrij van dwang van anderen te handelen. In een samenleving is deze vrijheid echter nooit volledig en altijd onderwerp van regulering (zoals strafbaarstelling van bepaald gedrag), aangezien de handelingsvrijheid van de ene burger schade kan toebrengen aan de vrijheid van de ander. Positieve vrijheid is het vermogen tot daadwerkelijke realisatie van de eigen wil en tot vormgeving van het eigen leven. Dit vermogen is onder meer afhankelijk van de middelen – financieel, fysiek, geestelijk, juridisch – die iemand daartoe kan inzetten.

Burgers worden op allerlei manieren beperkt in hun keuzevrijheid. Om te beginnen staan er wetten in de weg van de keuze van de ene burger om de andere burger aan te tasten in zijn rechten van vrijheid, leven en eigendom. En daarnaast is er tal van wetgeving – zoals bij voorbeeld van het omgevingsrecht – die bedoeld is voor het ordenen van het maatschappelijk verkeer of het beschermen van burgers tegen de schadelijke gevolgen van het (collectieve) gedrag van anderen. Ook legt de fysieke ruimte begrenzingen op aan het gedrag van burgers. Zeker waar velen dezelfde ruimte moeten delen liggen strijd en conflict over het gebruik van deze ruimte al snel op de loer. Ook hier is wettelijke regulering een beproefd middel om deze strijd te pacificeren.

Behalve dat burgers met anderen rekening dienen te houden bij het maken van hun keuzes, worden ze vaak ook beperkt door de middelen waarover ze kunnen beschikken – is het niet financieel, dan wel in termen van sociale positie of geestelijke vermogens. Die beperkingen zijn niet per se bezwaarlijk voor de vrije wil, zo lang deze materiële beperkingen maar niet geheel de keuzevrijheid aantasten. Ook al komt iemand langs rationele weg tot een bepaalde intentie, er kan geen sprake zijn van vrije wil als de keuze voor een bepaalde handeling uiteindelijk is ‘gemaakt’ doordat beperkte financiële middelen geen alternatieve keuze mogelijk maken. Concreet voor de kwestie van vrijwillige risicoacceptatie in het omgevingsrecht betekent dit dat vrijwilligheid betwistbaar is als de keuze voor een risicovolle woonplek voortkomt uit financiële nood.

Uit het bovenstaande volgt dat externe dwang onverenigbaar is met vrije wil. Een eerste eis voor vrijwilligheid is dat individuen niet tot bepaalde keuzes gedwongen worden door anderen – ongeacht of dat andere burgers of overheden zijn. Daarnaast dient er ook in materiële zin enige keuzevrijheid te zijn. Een tweede eis van vrijwilligheid is dat individuen ook redelijkerwijs de optie hebben om een andere keuze te maken. Dit hangt af van 1) de aanwezigheid van andere opties en 2) de feitelijke beschikbaarheid van deze opties. Vrije wil bestaat dus bij de gratie van het ontbreken van externe dwang, de aanwezigheid van alternatieven en de feitelijke beschikbaarheid

van tenminste één alternatief. Met andere woorden: er is sprake van vrije wil als individuen op basis van hun persoonlijke voorkeur en intentie ook een andere keuze hadden kunnen maken.

3.1.3. *Bouwstenen voor een analyse*

In het bovenstaande zijn de concepten 'risico' en 'vrijwilligheid' verkend teneinde een uitspraak te kunnen doen over de vraag onder welke condities ruimte gemaakt kan worden voor vrijwillige risicoacceptatie door burgers bij de keuze voor hun woonplek. Daarbij gaat het om burgers die uit vrije wil afzien van de bescherming die overheidsregelgeving hen biedt, bij voorbeeld omdat ze andere risicoafwegingen maken of omdat de voordelen van het wonen op bepaalde plekken voor hen belangrijker zijn dan de nadelen (zoals ruimte, nabijheid van het werk, betaalbaarheid van de woning, et cetera).

In zijn meest simpele definitie is een risico de kans op schade. Er zijn echter twee problematiseringen, die maken dat de selectie en inschatting van risico's met de nodige subjectiviteit omgeven is. Ten eerste speelt perceptie een belangrijke rol – zowel in de cultureel bepaalde omgang met risico's als in de deels door psychologische processen bepaalde inschatting van risico's door individuen. En ten tweede is een zekere mate van onzekerheid inherent aan het analyseren van risico's, waardoor het vooraf principieel onzeker is of, wanneer en in welke mate een risico zich voordoet en daarmee ook hoeveel maatregelen nodig zijn om een risico desgewenst te voorkomen.

Ten aanzien van het begrip vrijwilligheid is opgemerkt dat er sprake moet zijn van een rationele en intentionele keuze voor bepaald gedrag. Ook hier zijn echter twee belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is de rationaliteit van burgers weliswaar een belangrijke assumptie in het denken over 'vrije wil', maar is het empirisch gezien allesbehalve vanzelfsprekend: de mens is vaak begrensd in zijn rationaliteit doordat zijn culturele of organisatorische omgeving bepaald gedrag wenselijk, logisch of normaal maakt. Bovendien kan veel menselijk gedrag ook verklaard worden door niet-rationele psychologische processen en prikkels. En ten tweede kan de vrije wil alleen bestaan bij de gratie van het ontbreken van externe dwang, de aanwezigheid van alternatieve handelingsopties en de feitelijke beschikbaarheid van die alternatieven. Materiële begrenzingen kunnen een rationele intentie betekenisloos maken.

Het simpele antwoord op de vraag onder welke condities ruimte gemaakt kan worden voor vrijwillige risicoacceptatie door burgers bij de keuze voor hun woonplek luidt: indien een redelijke inschatting van de relevante

risico's mogelijk is en burgers uit vrije wil hun gedragskeuze maken. De bovengenoemde problematiseringen dwingen echter tot twee belangrijke aanvullingen op dit antwoord:

- Er bestaat niet zoiets als een risico 'an sich'; perceptie en onzekerheid kleuren de selectie en inschatting van risico's alsmede de omgangsvorm met risico's. Deze subjectiviteit maakt dat verschillende omgangsvormen met risico's verkend moeten worden bij het ruimte maken voor vrijwillige risicoacceptatie door burgers. Zowel aan de zijde van burgers als aan de zijde van de overheid is er geen eenduidige of vanzelfsprekende manier om met risico's om te gaan.
- Rationaliteit en materiële keuzevrijheid van burgers kunnen niet op voorhand verondersteld worden. Burgers kunnen besluiten nemen die niet gestoeld zijn op rationele afwegingen of kunnen besluiten nemen die voortvloeien uit gebrek aan alternatieven. Hieruit volgt dat de overheid na dient te gaan of er sprake is van vrijwilligheid en of burgers beschikken over de noodzakelijke informatie om een rationele afweging te kunnen maken over de relevante risico's. Of burgers ook daadwerkelijk van deze informatie gebruik maken en of ze tot een, in de ogen van de overheid, verstandige afweging komen doet in principe niet ter zake – het betreft hier vooral procesmatige voorwaarden.

Deze noties over de kenbaarheid en beheersbaarheid van risico's, over mensbeelden en over de grenzen van rationaliteit en vrije wil hebben gevolgen voor de vraag welke zorgplicht de overheid heeft in het geval een beroep van burgers op vrijwillige risicoacceptatie wordt gehonoreerd. Deze vraag naar verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid wordt in het navolgende behandeld.

3.2. De zorgplicht van de overheid

De overheid heeft een grondwettelijke zorgplicht voor 'de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu' (artikel 21 GW). Zoals andere sociale grondrechten behelst dit een prestatieverplichting voor de overheid, die nadere invulling dient te krijgen in wetgeving en beleid. Waar klassieke grondrechten grenzen stellen aan de manier waarop de overheid haar machtsmonopolie mag inzetten, daar dragen sociale grondrechten de overheid op om zorg te dragen voor publieke en collectieve goederen, zoals onderwijs, gezondheidszorg en leefomgeving. Waar de grenzen van deze zorgplicht liggen is evenwel niet op voorhand te zeggen, maar onderwerp van permanent politiek debat. De nieuwe Omgevingswet is te begrijpen als een bijdrage aan dat debat.

In het onderstaande wordt het vraagstuk van de zorgplicht van de overheid langs twee lijnen besproken. Ten eerste laat een analyse van de historische ontwikkeling van de verzorgingsstaat zien hoe sociale wetgeving steeds meer in termen van 'rechtsgelijkheid' is geïnterpreteerd – uiteindelijk leidend tot een analoge interpretatie van sociale grondrechten aan klassieke grondrechten. Dit impliceert dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om voor elke burger gelijke kansen en gelijke toegang tot voorzieningen te creëren. En ten tweede wordt dieper ingegaan op de zorgplicht van de overheid inzake risico's. Deels parallel aan de ontwikkeling van de verzorgingsstaat is in de loop der jaren een handelingsrepertoire ontstaan, waarin ten minste drie verschillende omgangsvormen met risico's te onderscheiden zijn.

3.2.1. *Zorgplicht als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid*

Sociale grondrechten zijn een uitdrukking van een verzorgingsstatelijk gedachtegoed. Centraal staat daarin de overtuiging dat er grenzen zijn aan de individuele verantwoordelijkheid van burgers om zichzelf te beschermen tegen risico's van ziekte en armoede. Tegelijkertijd was de ontwikkeling van de verzorgingsstaat ook een praktisch antwoord op de eisen van een industrialiserende samenleving sinds de 19^e eeuw. Voordien was de overheid te karakteriseren als een 'nachtwakersstaat' die zich enkel bezighield met taken zoals openbare orde, rechtspraak, buitenlands beleid en defensie. Kerk, gemeenschap en familie waren de aangewezen instituties voor zorg en caritas. Met de komst van urbanisatie en industrialisatie bleek echter dat de maatschappelijke vrede niet louter via deze weg bewaard kon worden.

Zo ging het ontstaan van een arbeidersklasse in de steden gepaard met de opkomst van achterbuurten, waar niet alleen openbare orde een probleem was maar waar door gebrekkige publieke hygiëne ook talloze epidemische ziekten de kans kregen zich te verspreiden. En ook de socialistische lokroep was een bedreiging voor de bestaande maatschappelijke orde. Deze sociale kwesties ontstegen de grenzen van de achterbuurten en raakten ook de gezondheid, openbare orde en economische belangen van de middenklasse en hogere klassen van de samenleving. Deze wederzijdse afhankelijkheden – of: de onmogelijkheid te ontsnappen aan de problemen die de onderklasse voortbracht – zijn een belangrijke verklaring voor het ontstaan van collectieve arrangementen gericht op publieke hygiëne, armenzorg, onderwijs en een deugdelijke woonomgeving (Elias, 1939; De Swaan, 1988).

Van 'volstreckte onvermijdelijkheid' naar 'rechtsgelijkheid'

Vanaf het ontstaan van de eerste sociale wetgeving – zoals het Kinderwetje van Van Houten (1874), de Woningwet (1901) en de Gezondheidswet (1901) –

is de reikwijdte van de zorgtaak van de overheid onderwerp van fel politiek debat geweest. Daarbij is steeds de kernvraag: wanneer is de overheid gelegitimeerd tot interventie in de samenleving? In het geval van sociale wetgeving hangt het bepalen van de grenzen van de taak van de overheid in belangrijke mate af van de opvattingen over de mate waarin individuen zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de bescherming tegen het noodlot en voor het realiseren en onderhouden van collectieve goederen. Met andere woorden: de interpretatie van de zorgplicht van de overheid impliceert altijd ook een stellingname in de vraag naar de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen samenleving en overheid.

Deze vraag is door de jaren heen zeer verschillend beantwoord. Drie bepalende momenten in de wording van de Nederlandse verzorgingsstaat laten een ontwikkeling zien waarbij 'rechtsgelijkheid' steeds meer de toetssteen wordt voor het bepalen van de reikwijdte van zorgplichten (RMO, 2013; Van der Zwaard, 2013). Een eerste moment is de totstandkoming van de Armenwet in 1854.⁴ Deze wet bepaalde dat armenzorg van staatswege enkel is toegestaan op plaatsen waar private – vaak religieuze – caritas achterwege blijft. Enkel in gevallen van 'volstreckte onvermijdelijkheid' is de overheid gelegitimeerd tot interventie. Bijna vijftig jaar later wordt een tweede belangrijke stap gezet in de ontwikkeling van sociale wetgeving: de Ongevallenwet van 1901 – de eerste sociale verzekeringswet van Nederland – verplichtte werkgevers tot het organiseren van een ongevallenverzekering voor hun werknemers. Daarbij werd echter nadrukkelijk bepaald dat de aard van die verzekering een zaak was van onderhandeling tussen werkgevers en werknemers en bovendien van branche tot branche kon verschillen.

Weer een kleine vijftig jaar verder worden in het Van Rhijn-rapport Sociale Zekerheid uit 1945 de contouren van de naoorlogse verzorgingsstaat geschetst. De stap die in dit rapport wordt gezet is dat elke burger recht dient te hebben op sociale zekerheid en dat alle inkomens onderwerp van herverdelingspolitiek dienen te zijn om collectieve sociale zekerheid te kunnen financieren. Voor 'charitatieve willekeur' is in dat perspectief geen plaats meer (Schuyt & Taverne 2000:288). En de organisatie van verzekeringen dient collectief te zijn om een gelijk recht op sociale zekerheid voor een ieder te kunnen

4 In de periode tussen de Grondwet van 1815 en die van 1848 werden al eerdere overheidsverplichtingen inzake de armenzorg geformuleerd. Die konden echter op weinig enthousiasme rekenen van de tot dan toe dominante religieuze caritas. De protestantse notie van soevereiniteit in eigen kring en de katholieke subsidiariteitgedachte vormden de belangrijkste argumenten om de overheid op afstand te houden. Zorg wordt daarbij voorgesteld als een uiting van (naasten)liefde, die zich niet laat vervangen door een anonieme wettelijke verplichting en door met belastinggeld gefinancierde overheidsdiensten.

garanderen. De uiteindelijke codificatie van sociale grondrechten in 1983 is een bevestiging van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid als leidende principes in de organisatie van sociale wetgeving.

De moeizame omgang met verschil

Impliciet in de hierboven beschreven ontwikkeling is de afnemende ruimte voor verschil. Sociale zekerheid en bescherming tegen het noodlot – zoals ziekte of armoede – zijn een recht waar elke burger in gelijke mate aanspraak op moet kunnen maken. Verschil in rechtsbescherming is een vorm van onacceptabele willekeur, die bovendien vooral ten koste gaat van de zwaksten in de samenleving. Ook in het huidige omgevingsrecht is deze interpretatie van de zorgplicht van de overheid dominant. Regelgeving voor het gebruik van ruimte geldt voor elke burger, zonder uitzondering, en normen beogen elke burger in gelijke mate te beschermen tegen overlast en gevaar.

Voor deze interpretatie is veel te zeggen, maar ze kent ook enkele problematische aspecten. Ten eerste is bureaucratiesing en regeldruk een logische consequentie van het denken in termen van rechtsgelijkheid. De bureaucratie is een rechtsstatelijke manier van organiseren: het is de meest geschikte organisatievorm voor het genereren van gelijke uitkomsten. Bureaucratieën zijn transparant, voorspelbaar en onpersoonlijk: verantwoordelijkheden zijn helder belegd, verantwoording is georganiseerd in een hiërarchische structuur, en algemene procedures vormen de richtsnoer voor het handelen van medewerkers (Weber, 2006:222). De bureaucratie is ideaal voor het bewaken van rechtszekerheid en het realiseren van rechtsgelijkheid voor burgers – of het nu gaat om gelijke toegankelijkheid van burgers tot hoger onderwijs, om gelijke kwaliteit van gezondheidszorg, of om gelijke bescherming tegen overlast en gevaar in de leefomgeving.

Een tweede problematische aspect van zorgplicht in termen van rechtsgelijkheid is de moeizame omgang met de alom aanwezige maatschappelijke verschillen. De gelijke toepassing van normen en regels op elke burger houdt zich spanningsvol tot de behoefte van burgers om verschil te maken en tot de gevarieerde maatschappelijke realiteit. Om met dat laatste te beginnen: de plekken waar burgers wonen verschillen in hoge mate van elkaar – van stad tot platteland, van bovenwoning tot villa en van nieuwbouw tot monumentaal pand. De bureaucratische neiging in het licht van deze variëteit is het verfijnen van de regelgeving door het onderscheiden van verschillende categorieën woonomgevingen en het formuleren van normen per categorie. Dit bureaucratische middel om de spanning tussen variëteit en rechtsgelijkheid te mitigeren heeft als belangrijk nadeel dat de regeldruk

toeneemt terwijl geen enkele categorisering volledig recht kan doen aan de rijkdom aan maatschappelijke variëteit.

Bovendien staat het principe van rechtsgelijkheid vaak in contrast met de behoefte van burgers om verschil te maken. Tot op zekere hoogte is dat ook de bedoeling van regelgeving ter bevordering van rechtsgelijkheid: ervoor zorgen dat burgers niet ten koste van anderen kunnen profiteren van een bevoorrechte uitgangspositie in het leven. Tegelijkertijd belemmert veel regelgeving burgers ook in gedrag dat niet schadelijk is of ten koste gaat van de belangen van andere burgers. Hierbij kan het gaan om regels die burgers beogen te beschermen tegen hinderlijk gedrag van anderen, terwijl de 'getroffen' burgers uit vrije wil deze hinder in hun leefomgeving voor lief nemen omdat er bepaalde voordelen tegenover staan. Of het kan gaan om regelgeving die burgers beschermt tegen gevaarlijke situaties, terwijl burgers welbewust een andere omgangsvorm met deze risico's verkiezen.

3.2.2. *Drie omgangsvormen met risico's*

Eerder in dit essay is gesproken van twee motieven die ten grondslag liggen aan het omgevingsrecht: een ordeningsmotief gericht op de regulering van het maatschappelijk verkeer en een beschermingsmotief gericht op de verdediging van kwetsbare belangen en de compensatie van de beperkte rationaliteit van individuele burgers. Het ordeningsmotief richt zich daarbij vooral op collectieve en publieke belangen, terwijl het beschermingsmotief individuele belangen als uitgangspunt neemt. Later in dit essay komen we nog kort te spreken over het ordeningsmotief bij de keuze voor een bepaalde zorgplicht van de overheid. In het navolgende wordt het beschermingsmotief nader geanalyseerd in het licht van de mogelijke omgangsvormen met risico's in de leefomgeving door de overheid.

Acceptatie, compensatie, preventie

Dit beschermingsmotief past in de verzorgingsstatelijke rol van de overheid, waarin de overheid verantwoordelijkheid neemt in zoverre burgers redelijkerwijs niet zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor risico's (Marshall, 1950; Titmuss, 1968; Cox, 1998). De rechtvaardiging voor interventie is dus gelegen in het bestaan van schadelijke externaliteiten buiten de controle of beïnvloedingssfeer van individuele burgers. Daarbij kan het enerzijds gaan om reeds manifeste factoren – zoals ongelijke startposities en levenskansen – en anderzijds om latente risico's van ziekte en armoede. In het raamwerk van de klassieke verzorgingsstaat bood de overheid compensatie voor de gevolgen van deze externaliteiten, variërend van toegang tot onderwijs om ongelijke startposities op te heffen tot collectieve voorzieningen van zorg en

sociale zekerheid. De verzorgingsstaat maakte het leven minder een speelbal van willekeur en noodlot (Maier, 1994:14).

Dit verzorgingsstatelijke patroon gericht op 'compensatie van het noodlot' (Peeters, 2013a:72) is echter slechts één van de mogelijke hedendaagse manieren om met risico's om te gaan. Twee andere vormen zagen we reeds in de typologie van Pieterman (2008), die aan de hand van historische ontwikkelingen drie omgangsvormen met risico's onderscheidt. Reeds voor het verzorgingsstatelijke paradigma was er de klassieke eigen verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid, zoals die tegenwoordig onder andere in het strafrecht tot uitdrukking komt: elk individu dient zelf de consequenties van zijn handelen te dragen. Hierbij wordt ook verondersteld dat de situatie waarin een individu zich bevindt terug te voeren is op zijn eigen handelen. Er kan geen sprake zijn van afwenteling van verantwoordelijkheid op anderen of op de overheid. Het lot is iets dat een individu zelf dient te dragen en te accepteren.

Een derde omgangsvorm met risico's is vooral sinds het laatste kwart van de 20e eeuw tot ontwikkeling gekomen: preventie. In tegenstelling tot de verzorgingsstatelijke compensatie is het doel hier om te voorkomen dat schadelijke externaliteiten zich überhaupt voordoen. In dit perspectief is de overheid gelegitimeerd tot vroege interventie op risicofactoren. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger is hier ambigu. Waar het verzorgingsstatelijke patroon eigen verantwoordelijkheid van burgers a priori als niet aanwezig beschouwt en het aansprakelijkheidspatroon eigen verantwoordelijkheid van burgers a priori als wel aanwezig beschouwt, daar bewandelt het preventiepatroon een tweeledig spoor: enerzijds worden burgers aangesproken op hun redelijke vermogens om vooraf na te denken over de consequenties van hun handelen, anderzijds veronderstelt de overheid dat dit in veel gevallen onvoldoende is om onheil af te wenden. Zo nemen veel redeneringen voor preventief beleid als uitgangspunt dat de mens slechts beperkt rationeel en soms zelfs irrationeel is en dat de mens slechts beperkt in staat is om zelf de risico's van zijn eigen handelen of dat van anderen te overzien – laat staan te voorkomen.

Onbedoelde gevolgen

Een andere manier om de eerder beschreven 'reflectieve moderniteit' (Beck et al., 1994) te begrijpen is door de analyse van onverwachte en ongewenste gevolgen van menselijk handelen. We leven in een 'tijdperk van onbedoelde gevolgen' (Ankersmit, 1996), waarin we ons voortdurend bewust zijn van de mogelijke negatieve effecten van goedbedoelde interventies. Het vooraf doordenken van dergelijke mogelijke effecten is inmiddels tamelijk gebrui-

kelijk in beleidsontwikkeling, onder meer in de vorm van ex ante evaluaties waarin een soort 'precautionary reasoning' ten aanzien van overheidsbeleid tot uitdrukking komt. Een dergelijke exercitie levert ook nuttige inzichten op over de drie hierboven genoemde strategieën voor de omgang met risico's in de leefomgeving.

De acceptatie-strategie ten aanzien van risico's in de leefomgeving legt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het is ten principale aan de burger zelf om te bepalen of hij een bepaald risico wil nemen en of hij preventieve maatregelen wil nemen. Ook dient de burger zelf de gevolgen van eventuele schade op te vangen. Er is veel te zeggen voor deze benadering: als burgers een soepeler omgang met regels wensen zien ze immers welbewust af van de bescherming die deze regels hen bieden. Tegelijkertijd berust deze strategie op een mensbeeld, waarin veel rationaliteit en draagkracht wordt verondersteld.

Anders geformuleerd: deze strategie gaat er van uit dat burgers een behoorlijke inschatting van hun risico's kunnen maken en dat ze hebben nagedacht over de manier waarop ze eventuele schade zelf kunnen dragen. De eerdere bespreking van de mens als 'begrensd rationele actor' of zelfs 'irrationele actor' leidt echter tot de conclusie dat deze rationaliteit niet op voorhand verondersteld kan worden: zo kunnen burgers risico's onderschatten of korte termijn voordelen laten prevaleren boven lange termijn risico's. Het onbedoelde gevolg van de acceptatie-strategie is dan ook dat burgers geconfronteerd worden met de ondraaglijke gevolgen van de door hen genomen risico's.

De compensatie-strategie gaat van een vrijwel tegenovergesteld mensbeeld uit: niet de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor het dragen van de gevolgen van eigen beslissingen staat voorop, maar juist het beschermen van de burger tegen risico's waarvan hij de gevolgen niet kan overzien, waarvan hij de negatieve effecten niet kan voorkomen en waarvan hij de eventuele schade niet kan opvangen. Dit is de redenering waarmee veel regels en normen oorspronkelijk zijn gelegitimeerd: de individuele belangen van burgers verdienen bescherming tegen hun eigen begrensde rationaliteit en tegen de negatieve effecten van het gedrag van anderen. De overheid compenseert het onvermogen van burgers om zichzelf te beschermen tegen schadelijke externaliteiten.

Deze strategie is waardevol, maar de inzet van dit essay is de problematisering ervan: welke rol past de overheid als er uitzonderingen worden gemaakt op beschermende regelgeving? Een eerste onbedoeld gevolg van

deze strategie is dus, zoals hierboven besproken, dat bescherming omslaat in disproportionele belemmering van keuzevrijheid. Maar ook in gevallen van vrijwillige risicoacceptatie kan de compensatie-strategie worden gebruikt. Ze heeft dan de vorm van compensatie van ondraaglijke schade – bij voorbeeld voor burgers die ervoor hebben gekozen buitendijks te wonen, maar voor wie de onverzekerbare schade van een overstroming tot een financiële strop leidt; of burgers die na jarenlange blootstelling aan schadelijke uitlaatgassen met gezondheidsklachten kampen en medische hulp behoeven.

Verliezen mensen die welbewust risico's nemen daarmee ook hun recht op bescherming? Vanuit de compensatie-strategie redenerend is het antwoord 'nee': er zijn nu eenmaal risico's die noch door de betrokken burgers noch door de overheid te overzien zijn, en er is nu eenmaal schade die redelijkerwijs niet door burgers gedragen kan worden. Tegelijkertijd ontleent een dergelijke strategie de prikkel voor burgers om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Sterker nog: ze kunnen voordeel behalen uit extra risiconeming als ze nog steeds aanspraak op dezelfde bescherming kunnen maken als burgers die zich wel aan de gestelde normen houden. Een tweede onbedoeld gevolg van de compensatie-strategie is dan ook de afwenteling van risico's op de overheid en de belastingbetaler.

De preventie-strategie gaat deels uit van een zelfde mensbeeld als de compensatie-strategie: burgers verdienen bescherming tegen risico's die ze niet kunnen overzien of niet kunnen dragen. Tegelijkertijd veronderstelt deze strategie in veel gevallen ook een verantwoordelijkheid van burgers om preventieve maatregelen te nemen. Hierbij gaat het dan niet om het achteraf dragen van de gevolgen van je daden, zoals bij de 'ex post' eigen verantwoordelijkheid uit de acceptatie-strategie, maar om het 'ex ante' reflecteren op de mogelijke gevolgen van je handelen (e.g. Peeters, 2013b). Deze strategie legt de nadruk op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van burger en overheid om schade en de daaraan verbonden kosten te voorkomen.

Tegelijkertijd krijgt de reflectief-moderne houding ten aanzien van risico's hier al snel de vorm van een preventie-imperatief: burgers worden ingekapseld in één specifieke omgangsvorm met risico's. Het mogelijke onbedoelde gevolg van de preventie-strategie is dat burgers aan meer in plaats van minder voorwaarden dienen te voldoen om aanspraak op een uitzondering te maken. In plaats van 'vrijwillige risicoacceptatie' worden burgers door de overheid gedwongen danwel verleid tot het meewerken aan preventieve maatregelen, bij voorbeeld door een verplichting om extra isolatie aan te brengen tegen geluidsoverlast of door een verplichte medische keuring om eventuele gezondheidsschade van luchtvervuiling in een vroegtijdig stadium op te sporen.

3.2.3. *Bouwstenen voor een analyse*

De vraag naar de zorgplicht van de overheid is indirect ook de vraag naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen samenleving en overheid bij de omgang met risico's. In deze omgang kunnen tenminste drie verschillende strategieën worden onderscheiden. De tot nu toe gehanteerde strategie past in het raamwerk van de klassieke verzorgingsstaat, waarin burgers beschermd dienen te worden tegen risico's die buiten hun individuele controle liggen en waarvan de eventuele schade ondraaglijk is voor individuele burgers. Wat betreft legitimatiegrond verschillen regels ter bescherming van de leefomgeving van burgers niet wezenlijk van de collectieve bescherming die de verzorgingsstaat biedt tegen armoede (sociale zekerheid) en ziekte (gezondheidszorg).

Een belangrijk probleem van deze klassieke overheidsrol is de moeizame omgang met verschil. In de loop der jaren zijn de verzorgingstaken van de overheid steeds meer als sociale rechten opgevat – hetgeen definitief bekrachtigd is met de grondwetswijziging van 1983 – en daarmee in termen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geïnterpreteerd. Elke burger heeft een gelijk recht op een veilige en aangename leefomgeving. Uitzonderingen passen niet in het raamwerk van rechtsgelijkheid; maatwerk staat in deze opvatting gelijk aan willekeur. Dat gaat wringen in een complexe samenleving, waar steeds meer regelgeving nodig is om bescherming te kunnen garanderen en waar de eenduidige normen uit overheidsregels niet samenvallen met de gevarieerde maatstaven van burgers ten aanzien van de gewenste kwaliteit en veiligheid van hun leefomgeving.

Maatschappelijke variëteit is een belangrijk argument om flexibeler om te gaan met de interpretatie van sociale rechten in termen van rechtsgelijkheid. Niet door het principe zelf los te laten, maar door opnieuw na te denken over wat we willen verstaan onder 'gelijke gevallen'. Rechtsgelijkheid betekent immers dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden, maar elk geval is alleen gelijk op bepaalde als relevant benoemde aspecten. Door het benoemen van andere aspecten verandert ook de definitie van 'gelijke gevallen'. De overheid kan er dus voor opteren om burgers anders te behandelen als er goede redenen zijn hen niet als 'gelijk geval' te beschouwen. Het criterium om iemand niet langer als 'gelijk geval' te beschouwen dient dan uiteraard ook weer in termen van rechtsgelijkheid te worden toegepast. Meer concreet kan hierbij voor het omgevingsrecht gedacht worden aan het toevoegen van het criterium van 'vrijwillige risicoacceptatie': indien burgers daaraan kunnen voldoen kunnen zij afzien van de bescherming die de wet hen biedt.

Daarbij is het goed om verschil niet te verwarren met privileges. Het principe van rechtsgelijkheid in de klassieke grondrechten (vrijheidsrechten en politieke rechten) is een belangrijk argument om elke burger gelijk te be-

handelen – zoals dat onder andere in het non-discriminatiebeginsel tot uitdrukking komt. Het vormt een antwoord op de in het verleden door de overheid in stand gehouden verschillen in burgerschap: aan sommige burgers kwam bij voorbeeld het privilege toe om deel te nemen aan verkiezingen, terwijl anderen daarvan werden uitgesloten. Privileges tegenover de staat zijn een manier om een bevoorrechte maatschappelijke positie te verkrijgen en te behouden door aanwending van staatsmacht. Ruimte maken voor verschil, zoals in de omgang met risico's in de leefomgeving, kan dus niet betekenen dat burgers daarmee een bevoorrechte positie verkrijgen. Een belangrijk uitgangspunt voor vrijwillige risicoacceptatie is dat burgers niet kunnen profiteren van hun risiconeming door de aanspraak op extra bescherming door de overheid.⁵

De overheid kan, zoals gezegd, op minstens drie manieren risico's in de leefomgeving tegemoet treden. Elk van deze manieren heeft waardevolle elementen voor omgang met vrijwillige risicoacceptatie voor burgers, maar kent ook zijn mogelijke onbedoelde gevolgen:

- **Acceptatie-strategie:** in deze benadering van vrijwillige risicoacceptatie staat de eigen verantwoordelijkheid van burgers centraal. Uitgangspunt is dat burgers eventuele schade niet kunnen afwentelen op de overheid. Ze dragen zelf de consequenties van hun beslissing om op een risicovolle plaats te willen wonen. Zo hoeven burgers die buitendijks willen wonen in deze benadering niet te rekenen op steun of schadevergoeding van de overheid in het geval van een overstroming. Een mogelijk onbedoeld gevolg van de acceptatie-strategie is dat burgers opgezadeld worden met ondraaglijke en onverzekerbare schade, bij voorbeeld omdat ze de risico's van hun beslissing onderschat hebben.
- **Compensatie-strategie:** de overheid is verantwoordelijk voor de bescherming van burgers tegen risico's die buiten de controle en verantwoordelijkheid van individuen liggen. Daarmee berust deze strategie op een mensbeeld dat het tegenovergestelde is van de acceptatie-strategie: niet de burger, maar de overheid draagt de gevolgen van risico's. Zo kunnen burgers die buitendijks wonen in het geval van een overstroming rekenen op overheidssteun als de schade onverzekerbaar en ondraaglijk groot is voor de bewoners. Een mogelijk onbedoeld gevolg is dat burgers hiermee risico's en schade kunnen afwentelen op de overheid; er is geen

⁵ Hetgeen natuurlijk onverlet laat dat burgers wel een persoonlijk voordeel mogen ontleenen aan hun uitzonderingspositie, bij voorbeeld doordat ze extra ruimte of wooncomfort verkrijgen.

prikkel tot eigen verantwoordelijkheid, maar eerder een 'beloning' voor vrijwillige risiconeming.

- Preventie-strategie: overheid en burgers kennen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het voorkomen van schade en overlast. Hoewel er grenzen zijn aan hetgeen burgers kunnen voorzien en kunnen voorkomen, rust op hen wel de verantwoordelijkheid om voorafgaand aan vrijwillige risicoacceptatie te reflecteren op de mogelijke gevolgen van hun handelen. Uit die reflectie kan volgen dat preventieve maatregelen nodig zijn. Zo dienen burgers die buitendijks wonen maatregelen te nemen om eventuele waterschade zoveel mogelijk te voorkomen of hebben ze de verplichting om mee te werken aan een evacuatie door de overheid bij acuut gevaar. Een mogelijk onbedoeld gevolg van deze strategie is dat burgers die vrijwillig bepaalde risico's accepteren juist met meer in plaats van minder regels en verplichtingen worden geconfronteerd; bovendien kunnen ze worden ingekapseld in de overheidskeuze voor een preventie-strategie, terwijl ze zelf een andere omgang met risico's prefereren.

4 Risicovolle ruimte

Hoe zinvol ook, conceptuele beschouwingen over vrijwilligheid, risico's en zorgplicht zijn onvoldoende voor het beantwoorden van de vraag of er ruimte voor vrijwillige risicoacceptatie gemaakt kan worden en zo ja, wat dan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid is. Zoals de maatschappelijke variëteit een uitdaging vormt voor het bestaande omgevingsrecht, zo is ze dat ook voor het bepalen van een nieuwe rolopvatting van de overheid. Er is een breed spectrum aan risico's waarmee burgers geconfronteerd worden, waartegen ze beschermd moeten worden of die ze voor lief willen nemen in de keuze van hun woonomgeving.

De aard van het risico is van belang voor het vraagstuk van de vrijwillige risicoacceptatie. Er zijn vele mogelijke manieren om verschillende type risico's te onderscheiden. Bekend is onder meer het onderscheid tussen 'een groot risico op kleine schade' (bij voorbeeld een auto-ongeluk) en 'een klein risico op grote schade' (bij voorbeeld een vliegtuigongeluk). Eerder in dit essay is echter een keuze gemaakt om vier verschillende risico's te onderscheiden op basis van twee criteria:

- Gevaar of hinder? Gevaar heeft betrekking op risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers. Hinder betreft risico's op overlast (zoals geluidsoverlast) en schade (zoals waterschade bij overstromingen).
- Manifest of latent? Latente risico's doen zich in het heden nog niet voor, maar hun negatieve effect treedt wel onmiddellijk op zodra ze manifest worden (zoals bij ongevallen of overstromingen). Manifeste risico's zijn reeds aanwezig, maar hun negatieve effect doet zich niet onmiddellijk voor (zoals het effect van luchtvervuiling op de gezondheid).

Dit is geen poging om compleet te zijn, maar om een indruk te geven van de variëteit aan risico's die spelen in de leefomgeving. Voor elk van de vier type risico's wordt in het onderstaande een typische casus beschreven. Doel daarvan is om te bezien of en in welke vorm de bovengenoemde bouwstenen voor vrijwillige risicoacceptatie toepasbaar zijn op concrete situaties.

	Latent (maar onmiddellijk negatief effect)	Manifest (maar uitgesteld negatief effect)
Gevaar (veiligheid of gezondheid)	Externe veiligheid (casus: wonen op industrieterrein)	Lucht- of grondvervuiling (casus: wonen op verontreinigde grond)
Hinder (overlast of schade)	Wateroverlast (casus: buitendijks wonen)	Geluidsoverlast (casus: dove gevel)

4.1. **Wonen op een industrieterrein**

Al tientallen jaren bevindt zich langs een dijk in een plattelandsgemeente een kleinschalige fabriek waar wordt gewerkt met gevaarlijke stoffen. Vanwege het ontplofingsrisico is in het gebied rondom de fabriek geen nieuwbouw toegestaan. Naast de fabriek bevindt zich een weilandje met schapen en daarnaast een boerderij, die wel mag blijven staan. Direct naast de boerderij gaat de lintbebouwing door met verschillende bedrijffjes en woningen. Een boer en boerin hebben het bedrijf overgedragen aan hun dochter en schoonzoon. Op het erf willen ze een seniorenwoning bouwen waar ze tot hun dood kunnen blijven wonen.

Een industrieterrein is een bron van tal van risico's. Zo kunnen fabrieken of het zware transportverkeer zorgen voor de nodige geluidshinder. En zo kan de uitstoot van schadelijke stoffen een gevaar voor de volksgezondheid vormen.⁶ Een ander risico's van het wonen op of nabij een industrieterrein houdt verband met externe veiligheid: de mogelijkheid dat zich een industrieel ongeval voordoet dat een directe bedreiging voor de veiligheid en gezondheid van omwonenden vormt – nog los van de materiële schade die hierdoor kan ontstaan.⁷ De vuurwerkramp in Enschede in 2000 is een inmiddels klassiek voorbeeld van wat er kan gebeuren als het misgaat met gevaar-

- 6 Vergelijkbare risico's doen zich voor ten aanzien van plattelandswoningen. In de wet Plattelandswoningen is sinds 2013 geregeld dat een (voormalige) agrarische bedrijfswoning niet langer is losgekoppeld van de inrichting, maar er deel van uitmaakt. Zij kan door een derde bewoond worden. Dit is ingegeven vanuit schaalvergroting, en beoogt vooral de bescherming tegen geurhinder los te laten. Kanttekeningen hierbij zijn dat het ook om geluidshinder gaat, en dat mogelijk ook andere (gezondheids)aspecten kunnen meespelen zoals q-koorts of andere epidemieën, het 'gevaar' van biovergisters, etc. De gemeente heeft nu de afwegingsmogelijkheid en moet nog wel de woning als zodanig bestemmen in het bestemmingsplan (straks omgevingsplan), en kan daarbij ook gezondheidsafwegingen meenemen.
- 7 Bestaande regelgeving ten aanzien van externe veiligheid is onder meer vastgelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (http://wetten.overheid.nl/BWBR0016767/geldigheidsdatum_20-12-2013).

lijke stoffen in een woonomgeving. Van recenter datum (2011) is de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk, waar de vrees was dat grote hoeveelheden giftige stoffen in de atmosfeer terecht zouden komen.

Hoewel er dus vele soorten risico's kunnen kleven aan het wonen op een industrieterrein, gaat de aandacht hier uit naar de mogelijke gevolgen van een industrieel ongeval voor de veiligheid en gezondheid van omwonenden. Daarmee is het risico te categoriseren als 'latent' en als een kwestie van 'gevaarstelling'. Het gaat, met andere woorden, om de mogelijkheid van een explosie of ongeval waardoor er een onmiddellijk gevaar optreedt voor omwonenden. Onder welke voorwaarden kan vrijwillige risicoacceptatie door burgers worden toegestaan, zoals in het voorbeeld hierboven beschreven?

Mogen de gepensioneerde boer en boerin uit het voorbeeld wonen in een nieuw te bouwen seniorenwoning? Gezien het feit dat zij al hun hele leven in de buurt van de fabriek wonen mag enige bekendheid met de risico's daarvan verondersteld worden. Bovendien neemt het risico voor de boer en boerin niet toe. Ze nemen zelf niet meer risico dan ze voorheen deden – dat doen enkel de nieuwe bewoners (dochter en schoonzoon), maar dat valt binnen de regelgeving. Hoewel het risico substantieel is zijn er in deze casus geen redenen om aan te nemen dat vrijwilligheid en rationaliteit ontbreken. Ook is er geen sprake van een mogelijk extern effect op een publiek goed en heeft een en ander geen gevolgen voor het opereren van de fabriek. Het toestaan van vrijwillige risicoacceptatie lijkt dan ook gerechtvaardigd.

Hoe ziet de zorgplicht van de overheid er dan uit? Wat als zich tien jaar later een explosie voordoet? Moet een brandweerman dan zijn leven wagen om de slecht ter been zijnde boer en boerin te redden uit hun brandende woning? De achterliggende vraag is of kan worden volstaan met een acceptatie-strategie, waarmee de volledige verantwoordelijkheid voor het dragen van de gevolgen van een risico bij burgers zelf ligt. Als we elke mogelijke strategie nalopen, inclusief hun onbedoelde effecten, dan ontstaat het volgende beeld:

- Acceptatie: de externe veiligheidsrisico's zijn omgeven met onzekerheid. Wanneer en in welke omvang een ontploffing zich voordoet laat zich moeilijk voorspellen. De informatieplicht van de overheid om burgers voorafgaand aan vrijwillige risicoacceptatie in te lichten heeft dus zijn beperkingen. Bovendien is informatie niet alleen vooraf relevant, maar zeker ook op het moment dat het risico manifest wordt of dreigt te worden – de informatieplicht van de overheid strekt zich daarmee ook uit tot en met het moment van een (dreigende) ontploffing.
- Compensatie: uitgangspunt is dat burgers geen voordeel tegenover de

overheid mogen ontlenen aan hun uitzonderingssituatie. Van een volledige afwenteling van risico's op de overheid kan dus geen sprake zijn. Tegelijkertijd kan gezien het acute gevaar dat een ontploffing oplevert ook moeilijk worden verwacht dat burgers zichzelf redden. Bovendien hebben de bewoners zelf geen controle over het optreden van het risico. Dit zijn sterke argumenten om de boer en boerin uit de casus onverkort recht op noodhulp te geven. Bovendien geldt in deze casus dat de brandweerman hen waarschijnlijk ook had moeten redden als ze waren blijven wonen op de boerderij.

Een andere mogelijke vorm van compensatie is het uitkeren van een schadevergoeding. Hier kan eerder eigen verantwoordelijkheid van burgers verwacht worden, bij voorbeeld door het afsluiten van een aanvullende verzekering. Een eventuele schadevergoeding door de overheid komt alleen in beeld als de bewoners zelf eerst alle middelen binnen hun vermogen hebben aangewend om de kosten te dragen.

- Preventie: het reduceren van de gevolgen van een ontploffing zou de doelstelling kunnen zijn van een preventie-strategie. Aangezien de bewoners zelf geen controle hebben over het optreden van het risico, is er slechts beperkt preventie mogelijk. Wel kan de overheid overwegen om de bewoners nader te informeren over wat te doen als zich een ontploffing voordoet en hen te adviseren om eerste hulp sets in huis te halen. Deze uitgebreide informatieplicht geldt overigens in gelijke mate voor nieuwe en oude bewoners in de directe omgeving van de fabriek.

4.2. **Wonen op verontreinigde grond**

Een woonwijk is in de jaren '60 gebouwd op grond die is opgehoogd op havenslib. Begin jaren '90 is een deel van de woonwijk gesaneerd, maar de rest is niet schoon. Toenmalige bewoners zijn uit voorzorg gestopt met het verbouwen van voedselgewassen in de tuin. Nieuwe bewoners horen de verhalen wel, maar maken zich minder druk en telen groente en fruit in de tuin; de bodem is behoorlijk vruchtbaar. Niemand maakt zich hier druk over tot blijkt dat er wel erg veel kankergevallen voorkomen in de buurt. Er blijkt een substantieel gezondheidsrisico te zijn. Waarom heeft de overheid geen goede informatie verstrekt?

In deze casus wordt de overheid geconfronteerd met de gevolgen van een mogelijke eerdere nalatigheid. Of is dit een casus waarin burgers hebben nagelaten om zichzelf adequaat te informeren over de risico's? Hoewel de casus ook uitnodigt tot een juridisch oordeel over nalatigheid is voor ons met name interessant wat dit zegt over de 'overdraagbaarheid' van risico-acceptatie en over de tijdsperiode waarover de zorgplicht van de overheid

zich uit kan strekken. Nu is er al veel geregeld op het vlak van het wonen op verontreinigde grond.⁸ Er gelden allerlei gebruiksbeperkingen. Zo moet er een 'leeflaag' zijn en mag er geen groente en fruit geteeld worden. Ook zijn gevallen van bodemverontreiniging geregistreerd in het kadaster, waarmee de overheid al in zekere mate aan haar informatieplicht voldoet.

Het risico dat verontreinigde grond met zich meebrengt is manifest en een vorm van gevaarstelling. Er is dus op het moment van vrijwillige risico-acceptatie al veel bekend over de mogelijke gevolgen van blootstelling aan verontreinigde grond. Dat maakt een grote mate van eigen verantwoordelijkheid van burgers mogelijk. Tegelijkertijd kunnen de consequenties van het risico groot zijn voor de gezondheid van burgers. Dat zou weer een argument kunnen zijn voor een aanvullende zorgplicht van de overheid.

Mogen burgers wonen op verontreinigde grond? Gezien de aanwezigheid van informatie en de mogelijkheid van burgers om een geïnformeerde afweging te maken ligt toekenning van een verzoek tot vrijwillige risicoacceptatie meestal voor de hand. Toch zijn er gevallen denkbaar waarbij zo'n verzoek geweigerd moet worden. Als de bodem dermate verontreinigd is dat bij contact acuut gezondheidsgevaar dreigt is er een goede reden om burgers tegen zichzelf in bescherming te nemen.

Als vrijwillige risicoacceptatie wordt toegestaan staan de volgende handelingsopties open voor de overheid:

- Acceptatie: in principe is, gezien het manifeste karakter van het risico, een eenmalige informatieverstrekking voorafgaand aan de risiconeming afdoende. Het bovenstaande voorbeeld roept echter wel de vraag op hoe deze zorgplicht eruit ziet bij doorverkoop van de woning. Hier gelden dezelfde eisen als bij de initiële risicoacceptatie: de overheid heeft een informatieplicht. Die plicht kan bij voorbeeld vorm krijgen door een verplichte 'risicobijsluiters' toe te voegen aan het woonhuis, zodat de risico's ook voor potentiële kopers expliciet kenbaar worden gemaakt.
- Compensatie: een tweede vraag die het bovenstaande voorbeeld oproept is of de overheid een zorgplicht heeft voor het geval burgers besluiten de beschikbare informatie niet ter harte te nemen. Anders geformuleerd: zijn er grenzen aan de individuele verantwoordelijkheid om de gevolgen van het vrijwillig genomen risico te dragen? Indien de overheid voldaan heeft aan haar informatieplicht dient het antwoord op deze vraag ont-

⁸ Bestaande regelgeving over bodemverontreiniging is vastgelegd in de Wet Bodembescherming (http://wetten.overheid.nl/BWBR0003994/geldigheidsdatum_10-03-2014) en het Besluit bodemkwaliteit (http://wetten.overheid.nl/BWBR0022929/geldigheidsdatum_20-12-2013).

kennend te zijn. Burgers hebben in principe het recht om zich 'dom' te gedragen, zolang ze ook maar de gevolgen van dat gedrag dragen. Ook kan er geen sprake zijn van compensatie voor verminderde waarde van het huis – zolang de overheid tenminste maar aan haar informatieplicht heeft voldaan.

Het is goed mogelijk om op verontreinigde grond te wonen zonder gezondheidsschade op te lopen. Daarom zouden burgers geen negatieve consequenties moeten ervaren van hun keuze als het gaat om hun zorgverzekering. De overheid dient erop toe te zien dat verzekeraars geen risicoselectie toepassen. Burgers die vrijwillig risico's accepteren dienen vervolgens ook in de gelegenheid te worden gesteld om zonder verdere negatieve consequenties van derden hun eigen verantwoordelijkheid te dragen.

- Preventie: gezien de aard van het risico (gevaarstelling) is een oprekking van de informatieplicht tot advisering over mogelijke preventieve maatregelen in casu het overwegen waard. Zo kunnen bewoners worden geïnformeerd over manieren om contact met de vervuilde grond te vermijden. Het opleggen van een verplichting tot het aanleggen van een beschermende 'leeflaag' in de bodem lijkt op het eerste gezicht niet noodzakelijk en kan worden gezien als een kwestie van eigen verantwoordelijkheid (inclusief het dragen van de kosten voor het aanleggen van zo'n leeflaag). Tegelijkertijd speelt hier ook een mogelijk extern effect: als burgers het advies om geen groenten en fruit te telen naast zich neerleggen is dat hun eigen verantwoordelijkheid, maar wat als ze hun gewassen weggeven aan familie of vrienden die onwetend zijn van de risico's? Of als er kinderen in het spel zijn die contact met de vervuilde grond hebben? Aangezien vrijwillige risicoacceptatie niet verondersteld kan worden bij deze mensen (omdat ze geen informatie hebben gekregen of omdat ze minderjarig zijn) ontstaat een argument om een preventieve 'leeflaag' toch verplicht te stellen.

4.3. Buitendijks wonen

Buitendijkse bebouwing wordt vaak niet toegestaan vanwege een collectief belang: het beperkt de ruimte voor water. Waar dat niet het geval is mag in beginsel gebouwd worden. Veel buitendijkse gebieden zijn behoorlijk veilig omdat ze hoog gelegen zijn (bijvoorbeeld voormalige havengebieden). Toch kan ook daar het overstromingsrisico groter zijn dan we achter de dijken accepteren. Het huidige beleid stelt dat eventuele schade als gevolg van hoogwater op kosten van bewoners komen en dat bewoners zelf verantwoordelijk zijn voor het nemen van beschermende maatregelen. Provincies, gemeenten en waterschappen hebben een plicht om burgers te informeren over

de feitelijke situatie. Toch is de praktijk vaak anders: aangezien overstromingsschade niet gedekt wordt door een inboedelverzekering komen burgers vaak in aanmerking voor een bijdrage uit het Nationaal Rampenfonds. Is dat eigenlijk wel een gewenste situatie?

Burgers mogen geen voordeel ten opzichte van de overheid ontlenen aan hun uitzonderingspositie. Het bovengenoemde voorbeeld over een schadevergoeding uit collectieve middelen lijkt in strijd met dat uitgangspunt. Immers, burgers nemen vrijwillig meer risico op schade terwijl de samenleving betaalt zodra die schade daadwerkelijk optreedt. Deze compensatie van schade verhoudt zich spanningsvol tot de idee van eigen verantwoordelijkheid, waarbij burgers de consequenties van hun eigen keuzes niet op anderen kunnen afwentelen. Zijn er desalniettemin toch redenen denkbaar om als overheid compensatoir of preventief op te treden? Daarbij gaan we ervan uit dat er in principe ruimte ligt voor vrijwillige risicoacceptatie, aangezien het huidige beleid daar ook al in voorziet (zie casus)⁹ – enkel bij een extern effect voor een collectief belang (onvoldoende ruimte voor water) wordt buitendijkse bebouwing niet toegestaan.

- Acceptatie: aangezien overstromingen een latent risico vormen, is er een grote mate van onzekerheid of en wanneer schade ontstaat en hoe groot de schade dan zal zijn. Daarmee ontstaat er een omvangrijke informatieplicht voor de overheid, die zich niet alleen beperkt tot het moment van vrijwillige risicoacceptatie zelf. Ook op het moment dat het risico manifest dreigt te worden – dus in het geval van een mogelijke overstroming – dienen burgers in buitendijkse gebieden op de hoogte te worden gesteld van de risico's die ze lopen. Enkel door deze informatievoorziening kunnen burgers in staat worden gesteld om zelf verantwoordelijkheid voor hun keuzes te nemen, bij voorbeeld doordat ze zichzelf en hun bezittingen tijdig in veiligheid kunnen brengen.
- Compensatie: onder de voorwaarde dat burgers vooraf zijn geïnformeerd over de risico's die ze lopen bij buitendijks wonen kan er, in principe, bij een overstroming geen aanspraak worden gemaakt op schadevergoeding uit collectieve middelen. Het behoort tot het 'eigen risico' van burgers dat eventuele overstromingsschade voor hun rekening komt. Ook als de schade onverzekerbaar is blijft dit standpunt overeind, mits bewoners maar tijdig zijn geïnformeerd over een dreigende overstroming (en dus zelf aanvullende maatregelen hebben kunnen nemen).

9 Nadere toelichting op deze beleidslijn: http://www.deltacommissaris.nl/Images/Brochure%20Waterveiligheid%20buitendijks_tcm309-332427.pdf. Voor een deel vult de overheid haar informatieplicht reeds als volgt in: www.risicokaart.nl.

Overstromingen hoeven evenwel niet beperkt te blijven tot een kwestie van schade. In ernstige gevallen hebben burgers nog steeds geen recht op vergoeding van materiële schade, maar wel op noodhulp als hun veiligheid in het geding is. Ook kunnen burgers in buitendijkse gebieden aanspraak maken op een aanbod van basisnutsvoorzieningen en op reguliere zorg van politie, brandweer en ambulance. Bewoners in buitendijkse gebieden dragen immers enkel de verantwoordelijkheid voor het risico dat ze vrijwillig zijn aangegaan: schade als gevolg van overstromingen. Andere risico's vallen niet onder de uitzonderingssituatie – hoewel er in concrete gevallen kan worden bezien of handhaving van de wettelijke aanrijtijden van hulpdiensten redelijkerwijs haalbaar is.

- Preventie: aangezien het hier in beginsel gaat om risico's op schade valt het nemen van preventieve maatregelen onder de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Wel dient, zoals hierboven gezegd, de overheid via informatie burgers in de gelegenheid te stellen om preventieve maatregelen te nemen. Eventueel kan die informatieplicht nog worden opgerekt tot advisering over mogelijkheden tot isolatie van woningen, verkrijgbaarheid van zandzakken, etc.

4.4. Dove gevel

Gemeenten realiseren bepaalde bouwprojecten met een 'dove gevel': een gevel zonder ramen of deuren die open kunnen. Hiermee wordt geluidsoverlast tegengegaan en wordt bovendien vermeden dat er aanvullende maatregelen, zoals het plaatsen van geluidsschermen langs een snelweg, genomen moeten worden in het kader van de Wet geluidhinder. In het bestemmingsplan moet dan worden vastgelegd dat het niet toegestaan is deze ramen te wijzigen zodat ze alsnog open kunnen. Bewoners wensen soms toch de mogelijkheid om een venster te openen. Zo kan het in de zomer zeer heet worden in ruimten achter de dove gevel, zeker als de woning niet doorloopt tot aan de 'rustige' kant van het woongebouw. De hinder van de hitte is soms groter dan de hinder van het geluid. Bewoners gebruiken verschillende ruimtes in hun woning vaak op verschillende momenten. Kunnen bewoners niet zelf verantwoordelijk worden gemaakt voor het voorkomen van langdurige blootstelling aan (spoor)weggeluid?

Mag een burger zelf weten of hij in een dove gevel zijn raam opent? Zo gesteld, lijkt het antwoord evident: een overheid die een burger beschermt tegen geluidsoverlast door hem te verbieden een open raam te hebben is het schoolvoorbeeld van betutteling. Bovendien hebben burgers altijd nog de vrije keuze om het raam wel of niet open te zetten – nog een reden waarom de overheid zich hier niet mee hoeft te bemoeien. Maar ligt de zaak ook nog zo duidelijk als er geen enkel alternatief is om lucht te verversen? Als bur-

gers enkel de keuze hebben tussen frisse lucht met permanente geluidsoverlast of slechte – en dus op z'n minst eveneens hinderlijke – lucht zonder overlast van verkeersgeluid?¹⁰

In dit essay is de casus 'dove gevel' geschaard onder de categorie 'risico's op hinder'. Dat is echter niet volledig: onderzoek heeft aangetoond dat langdurige blootstelling aan geluidsoverlast uiteindelijk ook gezondheidseffecten kan hebben – al zal dat per individu verschillen, en zal het uitmaken hoe lang burgers op een dergelijke plaats wonen, hoe intensief ze gebruik maken van de ruimten achter de dove gevel en hoe vaak ze besluiten om het raam aan de (spoor)wegzijde te openen. Omwille van de redeneerlijn in dit essay zullen we deze casus toch reduceren tot een kwestie van hinder. Dat is te rechtvaardigen omdat de casus ten dienste staan aan een theoretische argumentatie over de voorwaarden voor vrijwillige risicoacceptatie. De casusbeschrijvingen zijn derhalve een uitsnede van de werkelijkheid en niet bedoeld als volledig betrouwbare weergave van de werkelijkheid.

Het risico in deze casus is manifest en direct kenbaar en te ervaren door burgers. In gevallen waarbij sprake is van vrijwillige risicoacceptatie ligt een nadruk op eigen verantwoordelijkheid voor de hand:

- **Acceptatie:** hoewel het risico manifest en dus kenbaar is voor burgers rust op de overheid een informatieplicht ten aanzien van de risico's die verbonden zijn aan het installeren van een open raam in een dove gevel – zeker als het gaat om de risico's op de langere termijn. Net zoals bij eerdere casus kan deze informatieplicht ook ingevuld worden door middel van een 'risicobijsluit', zodat risico's ook voor toekomstige bewoners (bij voorbeeld bij doorverkoop van de woning) kenbaar zijn. Onderdeel van deze informatieplicht kan ook een inschatting zijn van eventuele toename van geluidshinder in de toekomst (bij voorbeeld door toenevend vrachtverkeer) – al kunnen daar door burgers geen rechten aan worden ontleend.
- **Compensatie:** zo lang er sprake is van vrijwillige risicoacceptatie en zo lang de overheid heeft voldaan aan haar informatieplicht kan er geen sprake zijn van compensatie voor geleden materiële of immateriële schade. Burgers konden immers voorafgaand aan de risicoacceptatie weten dat hun keuze de mogelijkheid tot hinder of tot verminderde waarde van hun woning kan leiden.

¹⁰ Bestaande regelgeving is onder meer vastgelegd in de Wet geluidhinder (http://wetten.overheid.nl/BWBR0003227/geldigheidsdatum_10-03-2014) en in het Bouwbesluit (http://wetten.overheid.nl/BWBR0030461/geldigheidsdatum_20-12-2013) en de Memorie van Toelichting daarop (http://www.bouwbesluitonline.nl/Inhoud/docs/wet/bb2012_nvt).

Deze situatie verandert zodra de overheid besluit om de verkeerssituatie drastisch te veranderen. Burgers hebben een risico geaccepteerd op basis van de huidige situatie en op basis van een prognose over eventuele autonome toename van geluidshinder, maar ze hebben daarmee niet vrijwillig ingestemd met een wijziging van de situatie door bewust overheidshandelen (zoals de uitbreiding van een weg). Als de overheid zelf voor een toename van het risico zorgt kan eventuele compensatie wel plaatsvinden, al geldt dan hier het principe van kostendeling om te voorkomen dat burgers voordeel behalen uit hun risiconeming.

- **Preventie:** ook hier geldt dat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor het eventueel installeren van een alternatief voor luchtverversing, zodat ze de keuze hebben om geluidshinder te vermijden en toch verse lucht in huis te krijgen. De kosten hiervoor komen voor rekening van de burger. De situatie verandert echter als de overheid besluit om de verkeerssituatie te wijzigen waardoor de hinder toeneemt: dan is de overheid medeverantwoordelijk om ofwel enige compensatie te bieden (zie hierboven) ofwel apparatuur te installeren waardoor burgers hinder kunnen voorkomen zonder aan frisse lucht in te moeten boeten.

4.5. **Eigenaren, bewoners en gebruikers**

Mogen burgers ook vrijwillige risico's namens anderen accepteren? In de bovenstaande casusbesprekingen is steeds impliciet uitgegaan van de burger als eigenaar, die de beslissing tot risicoacceptatie ten aanzien van zijn eigen woning neemt. Maar er zijn ook eigenaren die hun huis verhuren, er zijn eigenaren die hun woning of grond tijdelijk ter beschikking stellen aan anderen (bij voorbeeld voor recreatie of vakantie), en er zijn grondeigenaren die via projectontwikkelaars woningen voor anderen laten bouwen. Kan er in die gevallen ook ruimte worden gemaakt voor vrijwillige risicoacceptatie?

Het uitgangspunt van de bovenstaande discussie is de vrijwillige acceptatie van risico's door burgers ten aanzien van hun eigen leefomgeving. Dit principe van vrijwilligheid staat ook centraal in het eventueel maken van ruimte voor risicoacceptatie namens anderen, dat wil zeggen risicoacceptatie door de eigenaar van een woning of terrein die niet (alleen) door hemzelf wordt gebruikt. Vrijwilligheid is op een individuele wilsuiting, die niet uit te besteden is aan andere burgers. Daarom dienen eigenaren die andere burgers gebruik laten maken van hun woning – en hen daarmee confronteren met geaccepteerde risico's – zelf die gebruikers ook in staat te stellen tot vrijwillige risicoacceptatie.

Huurders kunnen geconfronteerd worden met de door de eigenaar van de woning geaccepteerde risico's, zonder dat die eigenaar daar zelf de lasten

van draagt. In die gevallen heeft de eigenaar een informatieplicht richting potentiële huurders over relevante risico's. Het gaat daarbij om de informatie die de eigenaar zelf van de overheid heeft ontvangen. Bestaande huurders dienen bovendien expliciet in te stemmen met aanvaarding van de risico's – waarbij eventuele weigering zonder consequenties blijft.

Mochten huurders zelf een verzoek tot vrijwillige risicoacceptatie doen, dan zal ook de eigenaar hiermee akkoord moeten gaan alvorens er ruimte voor uitzonderingen kan worden gemaakt. Het is vervolgens aan de overheid om al dan niet toestemming te verlenen. Daarbij dient de overheid ook na te gaan of de betreffende woning voor eigen gebruik door de eigenaar is, of dat er sprake is van verhuur. Als dat laatste het geval is, dan dient voor zowel eigenaar als gebruikers te worden nagegaan of er sprake is van vrijwilligheid.

Een speciale groep huurders betreft de bewoners van sociale woningbouw. Het is voor deze groep nog maar de vraag of ze gezien hun financiële situatie wel een alternatief heeft. Om die reden kan als stelregel gelden dat er geen ruimte voor risicoacceptatie in sociale woningbouw is door de eigenaar van de woningen (woningcorporatie). Eventuele uitzonderingen kunnen gemaakt worden, maar dan dienen zowel de huidige als de toekomstige bewoners daar niet de dupe van te worden – bij voorbeeld doordat bewoners die een open raam in een dove gevel laten installeren worden verplicht de oorspronkelijke situatie te herstellen bij vertrek uit de woning.

Een andere kwestie betreft de rol van ondernemers en bedrijfseigenaren, die hun bezoekers blootstellen aan risico's. Hierbij dient in de eerste plaats de tijdelijke aard van het bezoek in ogenschouw te worden genomen: in tegenstelling tot bewoners zijn bezoekers slechts gedurende een korte periode blootgesteld aan hinder of gevaar. Er is dus veel voor te zeggen om geen restricties op te leggen als het gaat om manifeste risico's op hinder – zoals een camping of hotel met geluidsoverlast. Dat ligt anders als het gaat om gevaarstelling, waarbij de veiligheid en gezondheid van gasten in het geding is. Daarbij is tenminste een informatieplicht richting bezoekers op z'n plaats, zoals bij een camping op vervuilde grond of een restaurant op een industrie-terrein. Bij acuut gevaar voor de gezondheid van bezoekers kan ook worden gekeken naar een verbod op commerciële activiteiten, aangezien hier evident sprake is van irrationeel gevaarstellend gedrag.

Ondernemers kunnen ook hun medewerkers blootstellen aan risico's. Het recht op een veilige en gezonde werkplek is in wetgeving vastgelegd.¹¹

¹¹ Zie hiervoor de Arbeidsomstandighedenwet (http://wetten.overheid.nl/BWBR0010346/geldigheidsdatum_10-03-2014).

Eventuele uitzonderingen daarop dienen ook hier te berusten op de vrijwillige acceptatie door medewerkers. Gezien de kwetsbare positie van werkgevers in relatie tot hun werknemer is grote terughoudendheid ten aanzien van uitzonderingen gewenst. De mogelijkheid van externe dwang (bij voorbeeld in de vorm van, al dan niet subtiele, sanctionering van werkgevers die risico's weigeren te accepteren) is immers zelden volledig uit te sluiten.

4.6. **Ter afsluiting**

Een lastig punt van vrijwillige risicoacceptatie is dat het maken van uitzonderingen om maatwerk vraagt. Als het aantal verzoeken tot vrijwillige risicoacceptatie groot is, betekent dat een forse belasting voor de overheid (en dan met name voor gemeenten). Het vaststellen van richtlijnen en protocollen kan het onbedoelde effect van regeldruk met zich meebrengen. Toch kunnen wel enkele generieke uitgangspunten worden geformuleerd op basis van het voorgaande – hoewel die niet als een automatische toepasbaar zijn:

- Manifeste risico's kunnen in de regel goed worden afgehandeld via informatievoorziening (acceptatie-strategie).
- Latente risico's vragen eerder om aanvullende preventieve maatregelen.
- Risico's op overlast en schade kunnen in de regel tegemoet worden getreden met acceptatie en een beroep op eigen verantwoordelijkheid.
- Risico's op gevaar voor veiligheid of gezondheid vragen eerder om preventieve of compenserende maatregelen.
- De eigen verantwoordelijkheid van burgers betreft enkel de risico's die ze vrijwillig geaccepteerd hebben; ten aanzien van andere risico's geldt in principe onverkort de zorgplicht van de overheid.
- Voor huurders en bezoekers van woningen of bedrijven op risicovolle plekken geldt hetzelfde principe als voor eigenaars: ook zij dienen in staat te zijn om vrijwillig het risico te accepteren.

5 Ruimte voor vrijwillige risicoacceptatie

5.1. Over de publieke ruimte

In het voorgaande is gesproken over de aard van risico's. Een belangrijke conclusie was dat er niet zoiets bestaat als een risico 'an sich' – elke risico-selectie is contingent aan een bepaalde historische, culturele en geografische context. Dat opent niet de deur naar 'anything goes', maar noopt de overheid wel tot terughoudendheid met het innemen van een standpunt over de gewenste manier om met risico's om te gaan. Normen ter bescherming van zwakke belangen en ter bescherming van publieke en collectieve goederen zijn er met goede redenen.

Tegelijkertijd bestaan er onder burgers vele verschillende behoeften met betrekking tot hun woonomgeving, die zich niet eenduidig laten vatten in regelgeving. Het ruimte geven aan deze verschillende behoeften is, binnen bepaalde voorwaarden, een waardevol uitgangspunt: het doet waarschijnlijk meer recht aan de grondwettelijke zorgplicht van de overheid voor de bescherming en verbetering van de leefomgeving dan een strikte en eenvoudige regeltoepassing. Bovendien heeft strikte regeltoepassing ook een praktische prijs: in een complexe samenleving leidt het tot een toename van regeldruk en bureaucratie, die uiteindelijk hun doel voorbij schieten.

Ook vanuit politiek-filosofisch perspectief kan de overheid niet het monopolie op de inrichting van de leefomgeving hebben (e.g. Arendt, 1958; Habermas, 1962; Van Gunsteren, 1998). Het publieke domein – waaronder de leefomgeving valt – wordt in dat perspectief gepositioneerd tussen het politieke domein en het private domein. De private sfeer is dat gedeelte van het maatschappelijk leven waar burgers zonder bemoeienis van overheid of andere burgers kunnen handelen. De politieke sfeer is waar beslissingen ten aanzien van de organisatie van de samenleving worden gemaakt, ondersteund door het machtsmonopolie van de staat. En de publieke sfeer is de ruimte waarin mensen vrij met elkaar interacteren, tot gedachtenvorming komen en zich organiseren.

De inrichting van de publieke sfeer is ten principale een zaak van vrije burgers, niet van de overheid. Dat uitgangspunt geldt onverkort voor de fysieke leefomgeving. Vanuit de politieke sfeer wordt de leefomgeving

beschermd en gereguleerd, maar dat betekent niet dat de leefomgeving ook 'van' de overheid is. De bevoegdheid om regels vast te stellen betekent niet dat daarmee ook het 'eigendom' van de leefomgeving wordt overgedragen aan de overheid. Het principiële uitgangspunt is dat burgers zelf – in onderlinge interactie – bepalen hoe de publieke sfeer en hun leefomgeving eruit zien.

5.2. Voorwaarden voor verschil

De doelstelling van dit essay was het verkennen van de mogelijke rol van de overheid bij vrijwillige risicoacceptatie door burgers ten aanzien van hun leefomgeving. Ook hebben we stilgestaan bij de voorwaarden waaronder de overheid überhaupt ruimte voor vrijwillige risicoacceptatie kan maken. In het navolgende worden enkele overwegingen geëxpliciteerd die in de eerdere bespreking van de notie 'vrijwillige risicoacceptatie' reeds zijdelings aan bod kwamen. Daarbij stellen we de regels waarop al dan niet een uitzondering wordt gemaakt zelf niet ter discussie – al kan ook op dat vlak uiteraard het nodige gedaan worden (als bij voorbeeld blijkt dat er meer uitzonderingen dan regelconforme gedragingen zijn).

Een interpretatie van overheidsregels ter bescherming van de leefomgeving in termen van strikte rechtsgelijkheid laat weinig ruimte voor uitzonderingen. Willekeur ligt immers op de loer. Maatschappelijke variëteit is echter een belangrijk argument om flexibeler om te gaan met de interpretatie van sociale rechten in termen van rechtsgelijkheid: niet alleen omdat een complexere samenleving heeft geleid tot complexere regelgeving, maar ook omdat er niet één objectief 'goede' manier is om met risico's om te gaan en burgers naast risico's ook andere waarden meenemen in de beoordeling van hun leefomgeving. Het ruimte maken voor uitzonderingen vraagt om de criteria voor 'gelijke gevallen' anders te formuleren. In het omgevingsrecht kan 'vrijwillige risicoacceptatie' een criterium zijn om burgers niet gelijk te behandelen: indien burgers daaraan kunnen voldoen kunnen zij afzien van de bescherming die de wet hen biedt. Uit het voorgaande kunnen drie voorwaarden worden gedestilleerd voordat de overheid kan overgaan tot het accepteren van vrijwillige risicoacceptatie als uitzonderingscriterium.

Een eerste voorwaarde is dat een uitzondering voor vrijwillige risicoacceptatie geen negatieve *externe effecten* genereert. Zo kunnen burgers mogelijk worden aangetast in hun belangen door niet-regelconform gedrag van anderen. Daarbij kan het bij voorbeeld gaan om bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken of om bewoners die door aanpassingen aan hun huis het woongenot

van buren aantasten.¹² In dergelijke gevallen dient ten minste de expliciete instemming van omwonenden verkregen te worden. Anders geformuleerd: ook direct belanghebbenden kiezen voor vrijwillige risicoacceptatie. Overigens is ook hier maatwerk mogelijk: de overheid kan bedrijven verplichten tot compenserende of preventieve maatregelen die ervoor zorgen dat de kwaliteit van de leefomgeving niet achteruitgaat (zoals isolatie van woningen of aanleg van natuurgebieden elders).¹³

Ook kan vrijwillige risicoacceptatie een schadelijk effect hebben op collectieve of publieke goederen, waarvoor de overheid vanuit haar ordeningsmotief zorg draagt. Eerder in dit essay is hiervoor het voorbeeld van de 'tragedy of the commons' aangehaald: leidt het toestaan van een uitzonderingstoestand tot free-rider gedrag ten koste van het algemeen belang? Zo bestaat ten aanzien van buitendijks wonen de mogelijkheid dat er ruimte voor water wordt weggenomen, waardoor het overstromingsrisico achter de dijken toeneemt.

Ook bestaat er een risico op precedentwerking, waardoor collectieve belangen kunnen worden geschaad: 'als mijn buurman zich niet aan de regels hoeft te houden, waarom zou ik dat dan wel moeten doen?' Hoewel er geen principiële reden is om de ene burger te ontzeggen wat de ander wordt gegund, moet dit niet verward worden met een automatisme van precedentwerking. Vrijwillige risicoacceptatie is het doorslaggevend criterium om een uitzondering op regelgeving te maken. Elke aanspraak van burgers op zo'n uitzondering dient derhalve beoordeeld te worden op de vraag of er sprake kan zijn van vrijwillige risicoacceptatie – en dus ook op eventuele schadelijke externe effecten voor collectieve en publieke goederen.

¹² Hier laten we de mogelijke spanning tussen het ordeningsmotief en het beschermingsmotief van de overheid buiten beschouwing. Het versimpelen van complexe regelgeving of het snoeien in bezwaarprocedures – bij voorbeeld ten behoeve van verbreding van een weg die ten koste gaat van flora en fauna of van woongenot – kan worden gelegitimeerd met een beroep op het belang van ordening, terwijl het ook een inbreuk vormt op de belangen van directe omwonenden. De afweging tussen beide belangen is geen onderwerp van dit essay: het gaat bij de botsing tussen ordenings- en beschermingsbelang immers om burgers die worden geconfronteerd met een (wettelijk geoorloofde) aantasting van hun belangen, niet om burgers die vrijwillig afstand willen doen van hun rechten.

¹³ Voor dergelijke situaties is een exercitie denkbaar die vergelijkbaar is met de mogelijke rollen van de overheid die in dit essay zijn uitgewerkt. In het geval van negatieve externe effecten kan een uitzondering worden gemaakt als 1) belanghebbenden deze vrijwillig accepteren, 2) als belanghebbenden worden gecompenseerd (financieel of in hun woongenot) of 3) als risico's van belanghebbenden worden voorkomen. Daaraan vooraf gaat de vraag of het ordeningsbelang zodanig wordt gediend dat een uitzondering ook op zijn plaats is bij het achterwege blijven van vrijwillige acceptatie door belanghebbenden. Als het antwoord op die vraag bevestigend is komen de strategieën van compensatie en preventie in beeld: compensatie als er directe schade of hinder ontstaat (bij voorbeeld in de vorm van schadevergoeding) en preventie als burgers worden blootgesteld aan normoverschrijdende risico's.

Een tweede voorwaarde voor vrijwillige risicoacceptatie is dat er wordt voldaan aan de eisen van 'vrijwilligheid'. Zoals in het voorgaande besproken kan er geen sprake zijn van vrije wil in materiële zin als er sprake is van externe dwang door anderen, als er geen alternatieve handelingsopties beschikbaar zijn, of als materiële omstandigheden (zoals geldgebrek) alternatieven onhaalbaar maken. De overheid dient bij een verzoek tot risicoacceptatie na te gaan of dit verzoek daadwerkelijk voortkomt uit een vrijwillige intentie. Wetten dienen immers ook tot bescherming van zwakke belangen.

Tegelijkertijd is het goed om te benadrukken dat het hier een procesmatige voorwaarde betreft. De aard van de intentie tot risicoacceptatie zelf is hier geen onderwerp van toetsing. De gedachte achter vrijwillige risicoacceptatie is dat burgers andere afwegingen kunnen maken dan de wetgever oorspronkelijk heeft gedaan. Er bestaat geen eenduidige 'goede' of 'vanzelfsprekende' omgang met risico's in de leefomgeving. Ruimte behouden voor deze variëteit is het uitgangspunt voor de overheid.

Een derde voorwaarde voor vrijwillige risicoacceptatie is de aanwezigheid van een *zekere mate van rationaliteit*. De idee van 'vrije wil' berust op de assumptie van een rationele actor, die in staat is tot overdenking van de gevolgen van zijn handelen en tot het nemen van verantwoordelijkheid voor de gevolgen van dat handelen. Uit de assumptie van vrijheid volgt – binnen dit concept van de rationele actor – verantwoordelijkheid. Hieruit volgt wel dat burgers blij dienen te geven van een bewustzijn van de risico's die ze bereid zijn te nemen. Ook heeft de overheid een verantwoordelijkheid om een rationele beslissing te faciliteren – zonder daar onmiddellijk een inhoudelijk oordeel over te hebben.

Er kan, zoals eerder gezegd, meestal geen objectieve (volledig rationele) inschatting van risico's worden gemaakt – de selectie en beoordeling van risico's zijn altijd verbonden aan een bepaalde cultuur en tijdgeest, en staat bovendien onder invloed van sociaal-psychologische processen. Dat is echter geen argument om volledig voorbij te gaan aan rationaliteit. Inschattingen van risico's en omgangsvormen met risico's kunnen verschillen, maar er mag een zeker bewustzijn worden gevraagd van burgers die afzien van de wettelijke bescherming tegen bepaalde risico's in hun leefomgeving: de burger in kwestie dient in ieder geval te begrijpen dat hij bewust afziet van zijn recht op bescherming.

Overigens kan de overheid vrijwillige risicoacceptatie weigeren als er evident sprake is van irrationeel gedrag of als vrijwillige risicoacceptatie evident tot gevaarlijke situaties zal leiden. Ook in andere beleidsdomeinen is er wetgeving die de overheid legitimeert om burgers tegen zichzelf in be-

scherming te nemen – denk onder andere aan de Wet bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen, die onvrijwillige opname in een psychiatrisch ziekenhuis mogelijk maakt als iemand door een psychische stoornis een gevaar vormt voor zichzelf. Nu hoeft er voor een weigering van vrijwillige acceptatie van risico's in de leefomgeving uiteraard geen sprake te zijn van een psychische stoornis. Een belangrijk criterium kan hier de aard van het risico zijn: in het geval van een levensbedreigend risico dat zich niet laat voorkomen ligt een weigering voor de hand, terwijl dat veel minder het geval is bij de vrijwillige acceptatie van overlast of hinder.

5.3. **Zorgplicht van de overheid**

Hierboven zijn enkele procesmatige voorwaarden genoemd die aan een eventuele vrijwillige risicoacceptatie voorafgaan. Als aan deze voorwaarden is voldaan en er ruimte voor risicoacceptatie van burgers wordt gemaakt komt de vraag aan de orde wat de zorgplicht van de overheid ten aanzien van deze burgers is. Burgers mogen dan vrijwillig afstand hebben gedaan van de bescherming die een specifieke normstelling (bij voorbeeld over geluidsoverlast of luchtkwaliteit) hen bood, maar daaruit volgt niet dat zij geen enkele aanspraak meer hebben op bescherming van de overheid. Wel is het evident dat de burger *geen voordeel tegenover de overheid* mag behalen door normoverschrijdende risico's te accepteren. De vrijwilligheid van de keuze impliceert dat burgers in principe ook de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van die keuze accepteren.

Hiermee kan worden aangesloten op een bredere ontwikkeling in de verzorgingsstaat, waarbij *wederkerigheid* in de relatie tussen overheid en burger voorop staat. De klassieke verzorgingsstaat stond in het teken van sociale rechten en universele bescherming van burgers (Cantillon & Van Lancker, 2012:658; cf. Marshall, 1950). Tegelijkertijd was deze verzorgingsstaat daarmee ook een 'passive benefit machine' (Van Kersbergen & Hemerijck, 2012:475): mensen maakten aanspraak op rechten zonder dat daar een tegenprestatie tegenover stond. Op tal van terreinen zien we nu echter een zoektocht naar een balans tussen rechten en plichten (Schnabel, 2013; Pintelon et al., 2013) – zo is de sollicitatieplicht in ruil voor een uitkering inmiddels gemeengoed geworden en zo vormt de filosofie van 'quid pro quo' de kern van de nieuwe Participatiewet.

Ook in de context van vrijwillige acceptatie van risico's in de leefomgeving is de idee van wederkerigheid een redelijk beginsel: het gaat immers niet om burgers in een kwetsbare positie, maar om burgers waarvan een zekere eigen verantwoordelijkheid mag worden verwacht. Bovendien is het een middel om de mogelijke onbedoelde gevolgen van compensatie of pre-

ventie van de overheid te mitigeren. In het navolgende wordt het principe van wederkerigheid toegepast op de drie mogelijke rollen van de overheid die eerder in dit essay zijn besproken.

Drie strategieën

De eerste mogelijke rol van de overheid is de *acceptatie-strategie*: in deze benadering van vrijwillige risicoacceptatie staat de eigen verantwoordelijkheid van burgers centraal. Uitgangspunt is dat burgers eventuele schade niet kunnen afwentelen op de overheid. Ze dragen zelf de consequenties van hun beslissing om op een risicovolle plaats te willen wonen. Er kan dus geen aanspraak zijn op schadevergoeding voor waterschade als burgers er zelf voor kiezen om buitendijks te wonen en er kan geen aanspraak zijn op preventieve maatregelen tegen geluidsoverlast als burgers zelf kiezen om af te zien van een dove gevel.

Toch heeft de overheid ook hier een zorgplicht: ze dient burgers in staat te stellen om een zo rationeel mogelijke beslissing te nemen. De overheid heeft een *informatieplicht* richting burgers over de risico's die ze wensen te nemen. Of burgers van deze informatie gebruik maken en of ze deze informatie laten meewegen is in principe niet relevant. Het punt is hier dat burgers in staat moeten worden gesteld een zo geïnformeerd mogelijke afweging te maken over de verantwoordelijkheid die ze willen nemen – bij voorbeeld in de vorm van een 'risicobijsluiters' voor een woning. Rationaliteit kan immers niet op voorhand worden verondersteld, aangezien mensen ook beslissingen nemen uit emotionele driften of uit onwetendheid. Met deze informatieplicht wordt een belangrijk mogelijk onbedoeld gevolg gemitigeerd: burgers worden opgezadeld met ondraaglijke en onverzekerbare schade doordat ze de mogelijke gevolgen van de risico's hebben onderschat.

De tweede mogelijke overheidsrol is de *compensatie-strategie*: de overheid is verantwoordelijk voor de bescherming van burgers tegen risico's die buiten de controle en verantwoordelijkheid van individuen liggen. Daarmee berust deze strategie op een mensbeeld dat het tegenovergestelde is van de acceptatie-strategie: niet de burger, maar de overheid draagt de gevolgen van risico's. Burgers die buitendijks wonen kunnen in het geval van een overstroming rekenen op overheidssteun als de schade onverzekerbaar is. En burgers die wonen op een industrieterrein hebben bij een chemisch ongeval 'gewoon' recht op medische zorg.

Deze zorgplicht van de overheid is evenwel niet onbegrensd. Burgers kunnen geen voordeel ontfangen aan hun vrijwillige risicoacceptatie. En vanuit het principe van wederkerigheid kan om een tegenprestatie worden

gevraagd, bij voorbeeld in de vorm van een verplichting tot het afsluiten van een aanvullende verzekering of in de vorm van *kostendeling* (de overheid vergoedt alleen schade als burgers naar vermogen hun deel van de kosten dragen). Op die manier kan worden voorkomen dat risico's onevenredig op de overheid afgewenteld worden. Bij de compensatie-strategie dienen ook prikkels voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid ingebouwd te worden.

De derde en laatste mogelijke roloppvatting van de overheid is de *preventie-strategie*: overheid en burgers kennen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het voorkomen van schade en overlast. Hoewel er grenzen zijn aan hetgeen burgers kunnen voorzien en kunnen voorkomen, rust op hen wel de verantwoordelijkheid om voorafgaand aan vrijwillige risicoacceptatie te reflecteren op de mogelijke gevolgen van hun handelen. Uit die reflectie kan volgen dat preventieve maatregelen nodig zijn. Burgers die buitendijks willen wonen dienen maatregelen te nemen om eventuele waterschade te voorkomen. En burgers die wonen op verontreinigde grond dienen ervoor te zorgen dat ze intensief contact met die grond vermijden.

Het mogelijke onbedoelde gevolg van deze strategie is dat het uiteindelijk tot meer in plaats van minder regulering leidt: burgers worden ingekapseld in de preventie-strategie van de overheid en hebben de verantwoordelijkheid om zelf de maatregelen te nemen zodat de risico's in hun leefomgeving beperkt worden. Het principe van wederkerigheid wordt daarmee te rigoureus doorgevoerd. De overheid dient in principe dan ook terughoudendheid te betrachten ten aanzien van verplichte preventieve maatregelen. Wel kan de overheid haar *informatieplicht oprekken* door te adviseren over mogelijke preventieve maatregelen die burgers zelf kunnen nemen. De aard van risico's speelt in deze afweging een belangrijke rol: bij hinder en overlast ligt preventie van overheidswege minder voor de hand dan bij gevaar en veiligheid, waar de overheid eerder een verplichting heeft tot het mitigeren van de gevolgen van de risico's die burgers nemen.

In onderstaand schema zijn deze drie strategieën samengevat:

Strategie	Kenmerk	Onbedoeld gevolg	Wederkerigheid
Acceptatie	Eigen verantwoordelijkheid van burgers	Begrensde rationaliteit van burgers	Kostendeling (b.v. aanvullende verzekering/eigen risico)
Compensatie	Vergoeding van ondraaglijke en onverzekerbare schade	Afwenteling van risico's en kosten	Externe veiligheid (casus: wonen op industrieterrein)
Preventie	Verplichte maatregelen ter voorkoming van schade of gevaar	Regeldruk voor bewoners	Advisering over mogelijke preventieve maatregelen

De aard van het risico

Wanneer dient de overheid voor welke strategie te kiezen? Bij de beantwoording van die vraag geldt de *acceptatie-strategie als uitgangspunt*: uit de voorwaarden voor het maken van uitzonderingen volgt immers dat burgers vrijwillig en zonder dwang kiezen voor het accepteren van risico's waar regelgeving ze tegen beschermt. De zorgplicht van de overheid strekt zich in de meeste gevallen uit tot het faciliteren van een zo rationeel mogelijke risico-afweging door burgers. Deze informatieplicht impliceert evenwel niet dat de overheid ook een oordeel heeft over de uiteindelijke afweging van burgers.

Vervolgens is met name de *aard van het risico* bepalend voor de vraag of de overheid nog een aanvullende zorgplicht heeft. Manifeste risico's (die al 'zichtbaar' aanwezig zijn en waarvan het negatieve effect zich pas na verloop van tijd doet gelden) kunnen eerder met een informatieplicht worden afgedaan dan latente risico's, waar de onzekerheidsfactor over de kans dat het risico optreedt en over de hoogte van de schade veel groter is.¹⁴ En risico's op hinder – zoals overlast en schade – kunnen eerder worden afgedaan met de acceptatie-strategie dan risico's voor de veiligheid van burgers, waar de eigen verantwoordelijkheid van burgers om de gevolgen van risico's op te vangen beperkter is.

¹⁴ Bovendien is de aard van de informatieplicht ook anders. Bij manifeste risico's kan worden volstaan met eenmalige informatie voorafgaand aan het aangaan van het risico. Bij latente risico's strekt de informatieplicht zich in de tijd uit: juist ook als de latente risico's manifest dreigen te worden dienen burgers hierover geïnformeerd te worden zodat ze hun eigen afwegingen kunnen maken.

Compensatie van hinder – zoals financiële schade als gevolg van een overstroming – is in de eerste plaats een zaak van eigen verantwoordelijkheid. De overheid kan besluiten om een deel van de kosten van eventuele schade op zich te nemen onder bepaalde voorwaarden: bij voorbeeld indien de volledige schade ondraaglijk groot is, maar burgers wel naar mogelijkheid hun deel bijdragen en ze een aanvullende verzekering tegen schade hebben afgesloten. Compensatie van gevaar is een taak van de overheid in zover burgers geen controle hebben over risico's. Dit is bij voorbeeld het geval bij het leveren van noodhulp bij industriële ongelukken en het zorgdragen voor evacuatie bij overstromingsgevaar. Ook moeten burgers kunnen rekenen op bescherming tegen andere risico's dan die welke ze vrijwillig geaccepteerd hebben – zo moeten ze ongeacht hun woonplek in principe kunnen rekenen op dezelfde aanrijtijden van hulpdiensten als een ieder¹⁵ en moeten ze ongeacht hun woonplek kunnen rekenen op dezelfde basisnutsvoorzieningen als een ieder.

Preventie is de meeste problematische strategie, aangezien deze vrijwel onvermijdelijk verplichtingen met zich meebrengt voor burgers. Zeker als het gaat om risico's op hinder ligt terughoudendheid van de overheid voor de hand. Bij gevaarstelling kan dat anders liggen, al zijn ook hier de ergste risico's al in een eerder stadium afgedekt bij de beoordeling van de vraag of er überhaupt ruimte voor vrijwillige risicoacceptatie kan worden gemaakt. Wel bestaat de mogelijkheid dat de overheid haar informatieplicht uitbreidt van louter informatievoorziening over de aard van risico's tot advisering over preventieve maatregelen die burgers zelf kunnen nemen, zoals isolatie tegen geluidsoverlast en wateroverlast. In een enkel geval kan een verplichting tot preventieve maatregelen worden overwogen, zoals een periodieke medische controle bij luchtverontreiniging of het in huis hebben van eerste hulp sets bij een risico op industriële ongevallen.¹⁶

Bij de beoordeling van de zorgplicht dient de overheid steeds alle drie mogelijke strategieën te verkennen. Er is bij maatwerk evenwel geen standaard-procedure. Daarnaast is *transparantie* richting burgers van belang. Het schriftelijk vastleggen van gemaakte afspraken, van de voldane informatieplicht en van overeengekomen voorwaarden is voor zowel burger als overheid essentieel. Zonder behoorlijke motivering bij het maken van uitzonderingen

¹⁵ Op deze stelregel zijn wel uitzonderingen mogelijk. Zo kan de keuze voor een afgelegen of moeilijk bereikbare locatie ertoe leiden dat de overheid niet dezelfde aanrijtijden kan garanderen. In dat geval rust op de overheid een informatieplicht richting burgers, zodat ze dit risico kunnen meenemen in hun eigen afweging.

¹⁶ Al zal de handhaving van dergelijke verplichtingen vrijwel altijd problematisch zijn.

ligt niet alleen het verwijt van willekeur op de loer, maar kunnen de kosten van de risico's die burgers wensen te nemen ook op de overheid afgewenteld worden of kunnen deze risico's burgers juist onevenredig treffen als overheidszorg in het geheel achterwege blijft.

5.4. Afsluiting

Het centrale probleem van het huidige omgevingsrecht is dat regels door burgers, bestuurders en bedrijven soms als onnodig belemmerend worden ervaren. De vraag is of en, zo ja, onder welke voorwaarden er meer ruimte gemaakt kan worden voor uitzonderingen en maatwerk voor burgers die zelf de keuze maken voor ongezondere, onveiligere of onaangename woonomgeving dan waar ze recht op hebben. Bij voorbeeld omdat burgers andere risicoafwegingen maken of omdat ze omwille van andere waarden – ruimte, nabijheid van werk of betaalbaarheid – bereid zijn bepaalde concessies te doen aan hun veiligheid en gezondheid.

In dit essay is een afwegingskader geschetst op basis waarvan ruimte voor vrijwillige risicoacceptatie gemaakt kan worden. Dat kader is gemaakt op basis van twee belangrijke uitgangspunten. Ten eerste hebben burgers het recht om beslissingen te nemen die bestuurders of beleidsmakers niet zouden nemen. Anders geformuleerd: burgers zijn vrij om zich eigenwijs, dom en onverantwoord te gedragen, zolang ze andere daarmee niet tegen hun wil schaden en zolang ze de gevolgen van hun handelen maar accepteren en dragen. Bij gebrek aan een objectief criterium voor de afweging van waarden in de leefomgeving (b.v. ruimte versus overstromingsgevaar) en bij het ontbreken van een collectief belang dat een individueel belang te boven gaat moet dat het uitgangspunt zijn in een vrije samenleving.

En ten tweede mag de burger geen voordeel ten opzichte van de overheid verkrijgen van een uitzonderingssituatie. De voorwaarden voor vrijwillige risicoacceptatie moeten zodanig worden ingericht dat risico's niet onevenredig op de overheid afgewenteld kunnen worden en dat er bij het vaststellen van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid wederkerigheid wordt betracht. Dit laat uiteraard onverlet dat burgers wel privaat voordeel mogen ontlenen aan de uitzonderingssituatie; de overheid heeft enkel een oordeel over de eventuele publieke belangen die op het spel staan. Ook moeten burgers kunnen rekenen op bescherming tegen andere risico's dan die welke ze vrijwillig geaccepteerd hebben.

Den Haag | April 2014

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Literatuur

Ankersmit, F.R. (1996), *Aesthetic Politics: political philosophy beyond fact and value*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Arendt, H. (2005 [1958]), *Vita Activa. De mens: bestaan en bestemming*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Baker, T. & J. Simon (eds.) (2002), *Embracing Risk. The Changing Culture of Insurance and Responsibility*, Chicago & London: University of Chicago Press.

Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity Press.

Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Beck, U., A. Giddens & S. Lash (1994), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Oxford: Polity Press.

Berlin, I. (2007), *Liberty*, Oxford: Oxford University Press.

Bernstein, P.L. (1998 [1996]), *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*, New York: John Wiley & Sons Inc.

Bovens, M.A.P. (1990), *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Bregman, A.G. (2014), *Vrijwillige risicoacceptatie door gebiedsgerichte normstelling als de echte winst van de omgevingswet*, essay in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Cantillon, B. & Lancker, W. van (2012), "Solidarity and Reciprocity in the Social Investment State: What Can be Learned from the Case of Flemish School Allowances and Truancy?", in: *Journal of Social Policy*, 41, no. 4, pp. 657-675.

Cox, R. H. (1998), "The consequences of welfare reform: how conceptions of social rights are changing", in: *Journal of Social Policy*, 27, no. 1, pp. 1-16.

Dierkes, M., S. Edwards & R. Coppock (eds.) (1980), *Technological Risk: Its Perception and Handling in the European Community*, Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain.

Douglas, M. (2005 [1992]), *Risk and Blame. Essays in Cultural Theory*, London: Routledge.

Douglas, M. & A. Wildavsky (1983 [1982]), *Risk and Culture. An essay on the selection of technical and environmental dangers*, Berkeley: University of California Press.

Elias, N. (1969 [1939]), *Über den Prozeß der Zivilisation: soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Bern: Francke.

Ericson, R.V. & A. Doyle (eds.) (2003), *Risk and Morality*, Toronto: University of Toronto Press.

Giddens, A. (1984), *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. (1991), *Modernity and Self Identity*, Cambridge: Polity Press.

Gunsteren, H.R. van (1998), *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Boulder & Oxford: Westview Press.

Habermas, J. (1990 [1962]), *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Hardin, G. (1968), "The Tragedy of the Commons", in: *Science*, vol. 162, no. 3859, pp. 1243-1248.

Hart, H.L.A. (1968), *Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law*, Oxford: Clarendon Press.

Kahneman, D. (2011), *Thinking, Fast and Slow*, London: Macmillan.

Kasperson, R.E., O. Renn, P. Slovic, H.S. Brown, J. Emel, R. Goble, J.X. Kasperson & S. Ratick (1988), "The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework", in: *Risk Analysis*, no. 2, pp. 177-187.

Kelling, G.L. & J.Q. Wilson (1982), "Broken Windows", in: *The Atlantic*, March issue.

Kersbergen, K. van & Hemerijck, A. (2012), "Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State", in: *Journal of Social Policy*, 41, no. 3, pp. 475-492.

Knight, F.H. (1921), *Risk, Uncertainty, and Profit*, Chicago: Houghton Mifflin.

Koger, S.M. & D.D.N. Winter (2010), *The Psychology of Environmental Problems. Psychology for Sustainability*, New York & London: Psychology Press.

Kortleven, W.-J. (2013), *Voorzorg in Nederland: Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersveiligheid en genetische modificatie*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Maier, C.S. (ed.) (1994 [1987]), *Changing Boundaries of the Political. Essays on the evolving balance between the state and society, public and private in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

March, J.G. & J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, New York: The Free Press.

Marshall, T.H. (1950), *Citizenship and social class, and other essays*, Cambridge: Cambridge: University Press.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Waarom een Omgevingswet? Schets omgevingsrechtelijke problemen*, uitgave Inderpartementale Programmadiirectie Eenvoudig Beter.

Mul, J. de (2006), *De domesticatie van het noodlot. De wedergeboorte van de tragedie uit de geest van de technologie*, Kampen: Uitgeverij Klement.

Paustenbach, D.J. (2002), *Human and Ecological Risk Assessment: Theory and Practice*, New York: John Wiley and Sons.

Peeters, R. (2013a), *The Preventive Gaze: How Prevention Transforms Our Understanding of the State*, Den Haag: Eleven International Publishers.

Peeters, R. (2013b), "Responsibilisation on Government's Terms: New Welfare and the Governance of Responsibility and Solidarity", in: *Social Policy and Society*, 12, no. 4, pp. 583-595.

Pieterman, R. (2008), *De Voorzorgcultuur. Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Pintelon, O., Cantillon, B., Bosch, K. van den & Whelan, C.T. (2013), "The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies", in: *Journal of European Social Policy*, 23, no. 1, pp. 52-67.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2013), *Terugtrekken is vooruitzien: maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Den Haag: RMO.

Rogers, R.W. (1983), "Cognitive and physiological processes in fear appeals and attitude change: A revised theory of protection motivation", in: J. Cacioppo & R. Petty (eds.), *Social Psychophysiology*. New York: Guilford Press.

Sandin, P. (1999), "Dimensions of the Precautionary Principle", in: *Human and Ecological Risk Assessment*, no. 5, pp. 889-907.

Schnabel, P. (2013), *Van Paars 2 naar Rutte II*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schuyt, C.J.M. en E. Taverne (2000). 1950. *Welvaart in zwartwit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Scott, J.C. (1998), *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, CT: Yale University Press.

Simon, H.A. (1976 [1947]), *Administrative Behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*, New York: The Free Press.

Slovic, P. B. Fischhoff & S. Lichtenstein (1982), "Why Study Risk Perception?", in: *Risk Analysis*, no. 2, pp. 83-93.

Snellen, J.Th.M. (1987), *Boeiend en geboeid*, oratie, Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

Stone, D. (2002 [1988]), *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York & London: W.W. Norton & Company.

Swaan, A. de (1988), *In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*, Cambridge: Polity Press.

Thaler, R.H. & C.R. Sunstein (2009 [2008]), *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*, New York: Penguin Books.

Tiemeijer, W.L. (2011), *Hoe mensen keuzes maken: de psychologie van het beslissen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Titmuss, R. (1968), *Commitment to Welfare*, London: George Allan & Unwin.

Trommel, W.A. (2009), *Gulzig Bestuur*, Den Haag: Boom/Lemma.

Trouwborst, A. (2009), "Prevention, precaution, logic and law. The relationship between the precautionary principle and the preventative principle in international law and associated questions", in: *Erasmus Law Review*, no. 2, pp. 105-127.

Tversky, A. & D. Kahneman (1974), "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases", in: *Science*, no. 4157, pp. 1124-1131.

Vasterman, P.L.M. (2004), *Mediahype*, Aksant, Amsterdam 2004.

Weber, M. (2006 [1922]), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Paderborn: Voltmedia GmbH.

Woud, A. van der (1987), *Het lege land: de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Amsterdam: Meulenhoff.

Zwaard, W. van der (2013). *Van Rechtsgrond tot Grondrecht: Sociale Wetgeving en het Dilemma van Particulariteit (1840-1960)*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).