



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Met recht risico's reduceren

Wijck, P.W. van; Niemeijer, E..

Citation

Wijck, P. W. van, & Niemeijer, E. (2007). Met recht risico's reduceren. *B En M: Tijdschrift Voor Beleid, Politiek En Maatschappij*, 168-179. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/43261>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/43261>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Met recht risico's reduceren

**Bert Niemeijer en
Peter van Wijck**

Bert Niemeijer is plv. directeur van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie en hoogleraar rechtssociologie aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. Recente publicaties van zijn hand zijn 'Verdeling van rechtspraak', *Beleidswetenschap*, 20 (1): 30-47; 'Vanishing or Increasing Trials in the Netherlands?', *Journal of dispute resolution*, vol. 2006 (1): 71-107 (beide met C. Klein Haarhuis) en *Een wereld van geschillen. Over het gebruik van gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures*, oratie, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag (2007).
E-mail: e.niemeijer@minjus.nl

Peter van Wijck is coördinator strategieontwikkeling bij het ministerie van Justitie en universitair docent rechtseconomie aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Tot zijn recente publicaties behoren 'Welvaartseffecten van juridische bijstand', *Tijdschrift voor openbare financiën*, 2005: 292-307 en 'Recht door de windtunnel', *NJB*, 2007: 1404-1411 (met Richard de Wit en Stavros Zouridis).
E-mail: p.w.vanwijck@law.leidenuniv.nl

Samenvatting

Door mensen die in afnemende mate accepteren dat ze risico's lopen wordt druk op de overheid uitgeoefend om maatregelen te nemen om risico's te reduceren. Veel besproken is de opkomst van 'risico-justitie', een ontwikkeling waarbij risicobeheersing richtinggevend wordt in het denken over strafrecht en criminaliteitsbestrijding. Dit artikel gaat in op achtergronden van de afnemende acceptatie van risico's en bespreekt de consequenties in de civiel- en bestuursrechtelijke sfeer.

1. Inleiding

Probleemschets

Leven is riskant. Zodra iemand geboren wordt, en zelfs al daarvoor, staat hij aan vele risico's bloot. Mensen kunnen risico's over zichzelf afroepen. Daarnaast bestaat altijd het risico dat anderen, bedoeld of onbedoeld, schade toebrengen. Volgens Boutellier (2002) is er in uiteenlopende sectoren van de huidige

samenleving sprake van een steeds grotere drang naar 'vitaliteit'. Het gaat daarbij om een gedrevenheid om zich te manifesteren en ervaringen te ondergaan, waarbij de risico's die ermee verbonden zijn minder zwaar wegen. 'Risk is a joy of life'. Dit komt op allerlei manieren tot uiting, in het economisch leven (bijv. toenemende ondernemerszin), in de media, in de jeugdcultuur, in sport en in criminaliteit. De keerzijde van deze vitaliteit zijn de risico's die er mee gepaard gaan, niet alleen voor de mensen zelf, maar ook voor anderen. Deze risico's roepen tegelijkertijd een behoefte op aan veiligheid, zekerheid en bescherming tegen het risicovolle gedrag van anderen.

De gedachte dat mensen in toenemende mate bescherming zoeken tegen risicovol gedrag van anderen heeft vele pennen in beweging gebracht. Daarbij is vooral veel aandacht uitgegaan naar de rol die het strafrecht kan spelen bij het terugdringen van crimineel gedrag.

Kenmerkend voor het *strafrecht* is dat het wordt gehandhaafd door middel van het opleggen van

straffen. Door bepaalde gedragingen strafbaar te stellen en ervoor te zorgen dat een delinquent daadwerkelijk wordt gestraft, kunnen die gedragingen worden ontmoedigd. Daardoor wordt het risico voor potentiële slachtoffers verkleind. In het denken over strafrecht en criminaliteitsbestrijding lijkt risicobeheersing steeds dominanter te zijn geworden. Er wordt wel gesproken van de opkomst van 'risicojustitie'. In het klassieke strafrecht wordt een individu achteraf schuldig verklaard voor een bepaalde, vooraf omschreven wetsovertreding. Bij risicojustitie wordt juist vooraf ingegrepen in verdachte situaties en groepen. Hierbij is niet iemands strafrechtelijke schuld maatgevend, maar het risicoprofiel (Van Swaaningen 2001). Het karakter van het strafrecht verschuift daarmee van 'ultimum remedium' naar een preventief instrumentarium (Moerings 2006). Illustratief hiervoor is, in de woorden van Van de Bunt (2003), 'dat misdrijfplegers en potentiële misdrijfplegers worden geïnclassificeerd in een jargon dat niet op de misdrijven uit het wetboek, maar op de logica van het risicodenken, is gebaseerd. Zij worden beschreven als "harde kern jongeren", "risicjongeren", "veelplegers", of "draaideurcriminelen". Het gaat er niet primair om wat zij hebben gedaan, maar om wat zij *zullen* gaan doen. Het risicobeleid is er op gericht om dit "zullen" te voorkomen.' Deze ontwikkeling wordt door veel strafrechtjuristen en criminologen, vooral op normatieve gronden, met argusogen bekeken (bijvoorbeeld Moerings 2003).

In de literatuur wordt het risicodenken vooral in verband gebracht met strafrecht en criminaliteitsbestrijding. Er zijn aanwijzingen dat zich in de sfeer van het civiel- en het bestuursrecht analoge ontwikkelingen voordoen (Directie Algemene Justitiële Strategie 2001, 24). Daarvoor bestaat echter slechts zeer incidenteel aandacht.

Het *civiel recht* reguleert de betrekkingen tussen burgers onderling. Hieronder valt ondermeer het aansprakelijkheidsrecht, dat bepaalt dat iemand die schade toebrengt aan een ander die schade, onder voorwaarden, moet vergoeden. Het aansprakelijkheidsrecht vervult een preventieve functie, omdat het potentiële schadeveroorzakers aanzet tot grotere voorzichtigheid. En daardoor wordt het risico voor potentiële slachtoffers kleiner. Volgens sommige waarnemers doet zich op dit terrein een verschuiving voor in het rechtsgevoel, waarbij het adagium 'ieder draagt zijn eigen schade' langzaam wordt ver-

vangen door 'pech moet weg' (Mertens e.a. 2003). Onze hoogste rechter, de Hoge Raad, heeft bijgedragen aan het idee dat het uitgangspunt dat ieder zijn eigen schade draagt, relativering verdient (Hartliet 2006, 38). Het meest recente voorbeeld daarvan is het 'wrongful life-arrest', ook wel het 'baby Kelly-arrest' (HR 18 maart 2005). Kelly is een meervoudig gehandicapt ter wereld gekomen meisje dat stelt dat zij, gelet op haar handicaps, liever niet had willen bestaan. De verloskundige heeft nagelaten onderzoek te doen naar mogelijke afwijkingen, terwijl daarvoor wel indicaties bestonden. Bovendien staat vast dat bij een onderzoek afwijkingen aan het licht waren gekomen die de ouders tot abortus hadden doen besluiten. Uiteindelijk worden de vorderingen van Kelly en van haar ouders zowel op het punt van de kosten van opvoeding/levensonderhoud als van smartengeld toegewezen (Hartliet en Tjittes 2005, 1609).

De kern van het *bestuursrecht* wordt gevormd door de rechtsverhouding tussen overheid en burger. Het bestuursrecht biedt burgers een mogelijkheid om in het geweer te komen tegen besluiten van bestuursorganen. Voor burgers leidt dit tot risicoreductie, omdat het de mogelijkheid biedt om het bestuur tot de orde te roepen. Op het terrein van het bestuursrecht is een toename van klachten over overheidsorganen te zien. Door burgers wordt druk op bestuurders uitgeoefend om risico's te reduceren. Dit verschijnsel wordt treffend geïllustreerd door uitspraken van drie Haagse wethouders, Heijnen, Bruins en Stolte. Volgens hen leidt de afnemende acceptatie van risico's tot een aantasting van de bestuurbaarheid van de stad (NRC *Handelsblad* 1 april 2006):

Op het Prins Bernard viaduct vonden in 2003 op precies dezelfde plek twee ongelukken plaats. Drie mensen verongelukten. Ze reden te hard, en botsten op een verkeersheuvel. Het is een beetje opa vertelt, verontschuldigt Heijnen zich, maar vroeger was dat een risico van het leven. Nu moest Bruins, die dat eerst ook niet wilde, uiteindelijk een reflecterend paaltje neerzetten. 'Mensen eisen veel vrijheid, maar als het een beetje misgaat, leggen ze de schuld bij de overheid. Zelf nemen ze steeds minder verantwoordelijkheid.'

Het verkeerspaaltje is een voorbeeld van wat de wethouders als belangrijk probleem zien voor de

bestuurbaarheid van de stad: de onweerstaanbare neiging (die zij ook zelf voelen) om risicomijdend beleid te maken. Valt er een kind in de sloot, dan zet de gemeente om elke sloot hekken. 'We accepteren geen risico's meer.'

Probleemstelling

Het voorgaande suggereert dat er op verschillende rechtsgebieden verschijnselen te zien zijn die samenhangen met een afnemende acceptatie van risico's. Mensen nemen niet alleen zelf vaker maatregelen om risico's af te wenden. Ze oefenen ook druk uit op de overheid om risico's te reduceren. Teneinde meer zicht op deze problematiek te krijgen, zoeken we antwoord op de volgende vragen:

- Wat is er bekend over risicoacceptatie en de ontwikkeling ervan?
- Zijn er aanwijzingen in het gedrag van burgers die lijken te wijzen op verandering in risicoacceptatie?
- Zijn er beleidsmaatregelen die lijken te zijn ingegeven door een (veronderstelde) verandering in risicoacceptatie van burgers?

Er bestaat een uitgebreide literatuur over de opkomst van 'risicodenken' en de daaraan gerelateerde opkomst van 'risicojustitie'. In deze, vaak wat anekdotische, literatuur staan strafrecht en criminaliteitsbestrijding centraal. Met behulp van inzichten uit verschillende disciplines willen we in dit artikel tot meer inzicht komen, in het bijzonder in de civiele en bestuursrechtelijke sfeer. Ten eerste proberen we zicht te krijgen op de feitelijke ontwikkeling van risicoacceptatie in Nederland. Gezien het ontbreken van (tijdreeks)data op dit punt, zijn we aangewezen op een indirecte benadering. Daarbij maken we in paragraaf 2 gebruik van inzichten die psychometrisch onderzoek in determinanten van risicoacceptatie heeft opgeleverd. Een tweede aanvulling zit in het feit dat we niet naar het strafrecht, maar naar civiel- en bestuursrecht kijken. Op basis van inzichten uit de rechtssociologie en rechtseconomie, gaan we na welke gedragseffecten van een afnemende acceptatie van risico's te verwachten zijn. Het civiel- en bestuursrechtelijk domein worden in paragraaf 3 en 4 behandeld. Om na te gaan in hoeverre de bedoelde gedragingen optreden, inventariseren we de beschikbare empirische informatie. Informatie over beleidsreacties in de civiel- en bestuursrechtelijke

lijke sfeer komt overwegend uit juridische literatuur. We eindigen in paragraaf 5 met enkele conclusies. Op alle rechtsgebieden zijn manifestaties van een afnemende acceptatie van risico te zien. In toenemende mate vragen mensen om maatregelen ter bescherming tegen risico's. We stellen ter discussie of de wetgever deze trend moet accommoderen dan wel vooral terughoudend moet zijn.

2. Risico en risicoacceptatie

Risico wordt doorgaans gedefinieerd als het product van de kans op schade en de omvang van de eventuele schade. Objectief identieke risico's kunnen door individuen echter uiteenlopend worden beoordeeld. Met andere woorden, het subjectieve risico kan afwijken van het objectieve risico. Dat doet zich voor indien de waargenomen kans op schade afwijkt van de objectieve kans of indien de ingeschatte omvang van de eventuele schade afwijkt van de feitelijk te verwachten schade.

Naar de determinanten van de beoordeling van risico's is veel onderzoek gedaan.¹ Daarbij worden doorgaans drie soorten determinanten onderscheiden: kenmerken van het risico als zodanig, kenmerken van de waarneming en kenmerken van de waarnemer.

Kenmerken van het risico als zodanig

Kenmerken van een risico kunnen ertoe leiden dat het risico minder acceptabel wordt gevonden. Andere kenmerken maken dat een risico juist meer acceptabel wordt geacht. Een eerste kenmerk dat een risico minder acceptabel maakt is *catastrofaliteit*. Indien de gevolgen van een risico geconcentreerd zijn in tijd en plaats, dan wordt dat als ernstiger beoordeeld dan risico's die zich meer gespreid manifesteren. Een gebeurtenis met een hoog rampgehalte veroorzaakt meer onrust dan gebeurtenissen waarbij regelmatig enkele doden vallen. Vergelijk de reacties op tientallen doden als gevolg van een neergestort vliegtuig met die op de meer dan zeventien doden die elk jaar opnieuw bij verkeersongelukken in Nederland vallen. In het verlengde hiervan ligt een tweede kenmerk, namelijk *veranderlijkheid*. Een risico dat de potentie heeft om ernstiger te worden, wordt minder geaccepteerd dan een onveranderlijk risico. Ook *de aard van het risico* speelt een rol. Door mensen in het leven geroepen risico's worden minder geaccepteerd dan risico's van natuurlijke oorsprong.

Bepaalde andere kenmerken maken risico's voor mensen juist acceptabeler. Zo geldt dat risico's waaraan mensen zich *vrijwillig* blootstellen als minder ernstig worden gezien dan risico's waarmee men onvrijwillig geconfronteerd wordt. Ook worden risico's eerder geaccepteerd indien er ook *voordelen* verbonden zijn aan de activiteiten die het risico in het leven roepen. Bovendien worden risico's waarover mensen zelf *controle* (denken te) hebben meer geaccepteerd dan risico's die door derden worden gecontroleerd.

Kenmerken van de waarneming

De beoordeling van risico's hangt ook af van kenmerken van de waarneming. Een eerste kenmerk betreft het *'frame'* van waaruit het risico wordt gezien. Negatieve informatie (de boodschap dat iets gevaarlijk is) wordt meer vertrouwd dan positieve informatie (de bewering dat er geen gevaar dreigt). Ook het *vertrouwen* dat de waarnemer heeft in de informatiebron speelt een rol. Naarmate de bron van informatie meer vertrouwd wordt, wordt het risico meer geaccepteerd. Risico's worden ook meer geaccepteerd naarmate de waarnemer betere *kennis* van het risico heeft. Dat betekent ook dat nieuwe, onbekende risico's minder worden geaccepteerd. Risicocommunicatie, de wijze waarop informatie over risico's wordt overgedragen, heeft dan ook aanmerkelijke invloed op de mate van risicoacceptatie.

Kenmerken van de waarnemer

De beoordeling van risico's is ook afhankelijk van kenmerken van de waarnemer, namelijk *geslacht*, *leeftijd* en *sociaal-economische status*. Gemiddeld genomen lijken vrouwen risico's hoger in te schatten dan mannen. Ouderen staan gemiddeld negatiever tegenover risico's dan jongeren. Mensen met een lagere sociaal-economische status, gemeten naar opleiding en beroep, en – daarmee samenhangend – mensen met lagere inkomens, beoordelen risico's zwaarder.

Het voorgaande wijst op factoren die tot een afname van acceptatie van risico's kunnen leiden.

Toenemende zorgen om risico's kunnen natuurlijk ook voortvloeien uit een toename van objectieve risico's. Dat is echter niet aannemelijk. Technische en sociale mogelijkheden om risico's te beheersen zijn immers eerder groter dan kleiner geworden. Daarom valt te verwachten dat objectieve schades en de omvang van eventuele schades eerder

zullen zijn afgenomen en dat zullen blijven doen.

Daarentegen zijn er wel ontwikkelingen die kunnen maken dat de kans op schade of de omvang van de eventuele schade hoger wordt ingeschat. In dit verband wordt wel gesproken van *'the social amplification of risk'*. Sensationele berichtgeving over risico's kan leiden tot een vergroting van subjectieve risico's.

Bovendien zijn er ontwikkelingen waardoor gegeven (subjectieve) risico's minder acceptabel worden gevonden. Hierbij spelen attributieprocessen een belangrijke rol. Daarbij gaat het om de vraag aan welke oorzaak een risico wordt toegeschreven. Vermijdbare risico's zijn minder acceptabel dan risico's die niet of moeilijk beïnvloedbaar zijn. Meer specifiek: door mensen in het leven geroepen risico's worden minder geaccepteerd dan risico's van natuurlijke oorsprong. In dit verband is het van belang dat door technische ontwikkelingen natuurlijke risico's steeds beter te beheersen zijn. En daarmee vindt een verschuiving plaats die leidt tot een afnemende acceptatie van risico's.

Voorts is te voorzien dat demografische ontwikkelingen, in het bijzonder vergrijzing, tot een afnemende acceptatie van risico's leiden. Dat komt omdat ouderen gemiddeld genomen afwijzender tegenover risico's staan.

Voortgaande technische ontwikkelingen brengen nieuwe, complexe risico's met zich mee. Dergelijke risico's worden doorgaans minder geaccepteerd dan bekende, overzichtelijke risico's. Denk aan risico's van genetisch gemanipuleerd voedsel of straling van UMTS-zendmasten.

Het is aannemelijk dat de laatst genoemde factoren die tot een afnemende acceptatie van risico's leiden, zich ook de komende jaren zullen voordoen. Als dat zo is, dan zal dat ook doorwerken in het gedrag van mensen. Mensen zullen enerzijds meer maatregelen nemen om zelf risico's af te wenden. En anderzijds is te voorzien dat ze van de overheid maatregelen vragen.

3. Risicoreductie in de civielrechtelijke sfeer

In de civielrechtelijke sfeer bestaan er aanwijzingen voor een afnemende acceptatie van risico's. Bovendien zijn er beleidsreacties waarmee wordt ingespeeld op een roep om risicoreductie.

3.1 Omgang met risico's

Bij de omgang met risico's in de civielrechtelijke sfeer, is het nuttig onderscheid te maken tussen twee

typen interacties, namelijk die tussen 'contractspartijen' en die tussen 'derden'. We gaan nu eerst na welke consequenties een afnemende acceptatie van risico's naar verwachting heeft op de interactie tussen contractspartijen en tussen derden. Vervolgens kijken we of er aanwijzingen zijn dat de verwachte ontwikkelingen in Nederland zich ook daadwerkelijk voordoen.

Interactie tussen contractspartijen

Tussen contractspartijen kan er van alles mis gaan. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat een leverancier te laat aan zijn verplichting voldoet waardoor de afnemer schade lijdt. Het kan ook zijn dat de leverancier een product levert dat niet aan de verwachting van de afnemer voldoet. Dergelijke risico's zijn inherent aan contracten.

Contractpartijen kunnen dergelijke risico's op verschillende wijze proberen te beperken. Ze kunnen bijvoorbeeld gedetailleerde afspraken maken om risico's zo duidelijk mogelijk te spreiden en te verdelen. Op deze wijze zouden, naar Angelsaksisch voorbeeld, langere contracten ontstaan. Er is dan sprake van een juridisering van relaties. De op deze wijze te bereiken duidelijkheid heeft een prijs in de vorm van hogere transactiekosten bij het onderhandelen over contracten. Bovendien is gedetailleerder niet altijd helderder.²

Naarmate de afspraken die contractspartijen hebben gemaakt helderder zijn, zullen de posities van de partijen duidelijker zijn in geval van een eventueel (dreigend) geschil. Volgens het zogenoemde 'optimisme model', een standaardmodel uit de rechts-economische analyse van geschilbeslechting, zullen geschillen daardoor vaker uitmonden in een schikking (Van Velthoven en Van Wijck 2001, 232). Indien geschillen minder vaak in een rechtszaak uitmonden kunnen proceskosten worden uitgespaard.

Het voorgaande wijst op een 'naar voren schuiven' van transactiekosten. Dat wil zeggen: er worden hogere transactiekosten gemaakt in de precontractuele fase om lagere transactiekosten te bereiken bij de afhandeling van eventuele geschillen. Voor zover ons bekend bestaat er geen empirisch onderzoek naar de vraag of contractspartijen daadwerkelijk langere contracten sluiten om risico's te reduceren. Er zijn wel aanwijzingen dat zakelijke partijen in toenemende mate, naar Angelsaksisch gebruik, zeer uitgebreide contracten opstellen die zoveel moge-

lijk onduidelijkheid uitsluiten (Directie Algemene Justitiële Strategie 2001, 75). Indien partijen meer gedetailleerde contracten sluiten teneinde beter gedefinieerde posities bij eventuele geschillen te krijgen, dan zou dat ertoe kunnen leiden dat geschillen vaker buiten de rechter om worden beslecht. Ook hierover bestaat echter geen empirisch onderzoek.³

Interactie tussen derden

Schade kan ook ontstaan in de interactie tussen 'derden'. Daarmee doelen we op partijen die geen contractuele relatie hebben. In dergelijke situaties bepaalt het aansprakelijkheidsrecht wie het risico draagt. Het aansprakelijkheidsrecht allociert risico's en die risicoallocatie is van invloed op het gedrag van partijen die risico's in het leven roepen.

Neem bijvoorbeeld een bedrijf dat gevaarlijke stoffen vervoert. Door meer veiligheidsmaatregelen (beter materieel, voorzichtiger rijden, etc.) te nemen, neemt de kans op schade en de omvang van de eventuele schade af. Dat impliceert dat het risico kleiner wordt. Wanneer de wetgever de aansprakelijkheid zodanig regelt dat het vervoersbedrijf toegebrachte schade te allen tijde moet vergoeden, wordt het risico naar de vervoerder verplaatst. Daardoor krijgt de vervoerder een prikkel om op risicoreductie gerichte maatregelen te nemen.

Een afnemende acceptatie van risico's zal ertoe leiden dat individuen meer gebruik maken van de mogelijkheid om in het geweer te komen tegen schade die derden toebrengen. Daarbij zijn de volgende gedragspatronen te voorzien.

Potentiële slachtoffers zullen proberen hun positie te versterken ten opzichte van degenen die schade kunnen toebrengen. In deze lijn valt te verwachten dat zij vaker een rechtsbijstandverzekering zullen afsluiten. In reactie daarop hebben ook potentiële daders een prikkel om zich te wapenen tegen mensen die schade op hen willen verhalen. Ook voor hen wordt een rechtsbijstandverzekering belangrijker. Benadeelden zullen degene die hen schade heeft toegebracht vaker en voor hogere bedragen aansprakelijk stellen. Dit maatschappelijk klimaat wordt wel aangeduid met de term 'claimcultuur'.

In reactie op deze veranderende opstelling van slachtoffers, is er ook voor potentiële daders aanleiding om maatregelen te nemen. Vanwege de toegenomen aansprakelijkheidsstelling zullen zij een groter beroep op aansprakelijkheidsverzekeringen

doen. Bovendien hebben ze een prikkel om meer maatregelen te nemen ter verkleining van de kans op het toebrengen van schade aan derden, of afzien van handelingen die schade aan derden kunnen toebrengen. Verder zullen ze meer trachten zich juridisch in te dekken.

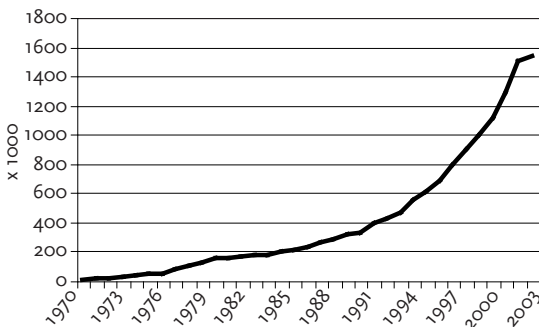
Empirische aanwijzingen

Over de vraag in hoeverre de geschetste ontwikkeling zich in Nederland daadwerkelijk voordoet, is slechts weinig empirische informatie beschikbaar. In het volgende sprokkelen we de weinige beschikbare gegevens bijeen. Daarbij hebben we zeker niet de pretentie dat we een harde empirische toetsing van de geformuleerde verwachtingen geven.

Rechtsbijstandverzekeringen

Wanneer mensen in afnemende mate accepteren dat ze risico's lopen, leidt dat naar verwachting tot een toename in het aantal rechtsbijstandverzekeringen. In de praktijk blijkt dit aantal inderdaad sterk te groeien, zie figuur 1 (gebaseerd op Van Velthoven 2002 en Verbond van Verzekeraars, diverse jaren). Overigens hoeft de groei van het aantal rechtsbijstandverzekeringen natuurlijk niet exclusief uit een afnemende acceptatie van risico's voort te vloeien. Ook bijvoorbeeld marketinginspanningen van verzekeraars, waardoor een latente vraag te gelde wordt gemaakt, kunnen een rol spelen.

Figuur 1. Rechtsbijstandverzekeringen



Claimcultuur

Indien mensen in afnemende mate accepteren dat ze risico's lopen, zou dat tot uiting kunnen komen in de ontwikkeling van een 'claimcultuur': 'een cultuur waarin burgers elkaar veelvuldig en voor hoge bedragen in juridische zin aanspreken ter vergoeding van geleden schade, zonder dat dit overigens in alle

gevallen hoeft te leiden tot een juridische procedure' (Werkgroep claimcultuur 1999). Eshuis (2003) heeft onderzocht of dit soort veranderingen zichtbaar is in het zaakaanbod bij rechtbanken. Daartoe heeft hij gekeken naar claims bij de civiele sectoren van rechtbanken in de periode 1997-2000, in het bijzonder op gebieden waarop deze claimcultuur zich bij uitstek zou manifesteren. De onderzoeksbevindingen worden door hem als volgt samengevat: 'Bezien we de resultaten in relatie tot het bredere onderwerp van studie, dan moet worden geconcludeerd dat de voorspelde toename van het aantal zaken zich over de periode 1997-2000 niet voordeed, maar dat zich wel een verandering voordoet in de hoogte van geëiste bedragen. De spectaculaire stijging van de geclaimde bedragen over een periode van 3 jaar laat zich niet verklaren uit enige verandering in de aard van de geschillen die zich voordoen in het maatschappelijk verkeer; het lijkt veeleer de wijze te zijn waarop men met het verhalen van schades omgaat: hoog inzetten. Uit het onderzoek blijkt dat geen sprake is van een navenante stijging in de toegewezen bedragen. Rechters zijn kennelijk terughoudend en zien vaker reden om het geëiste bedrag naar beneden bij te stellen.' (Eshuis 2003, 33).

Recente cijfers over civiele rechtspraak laten wel een flinke toename van het aantal zaken zien. Civiele procedures worden in eerste aanleg door de rechtbank behandeld. De sector kanton behandelt in het algemeen de eenvoudiger zaken. De andere zaken worden behandeld door de sector civiel. Tabel 1 laat zien dat zowel het aantal ingediende als het aantal bij eindvonnis afgedane dagvaardingsprocedures in de sector kanton de laatste jaren sterk is gestegen.

Tabel 1. Aantal dagvaardingsprocedures (in duizenden)

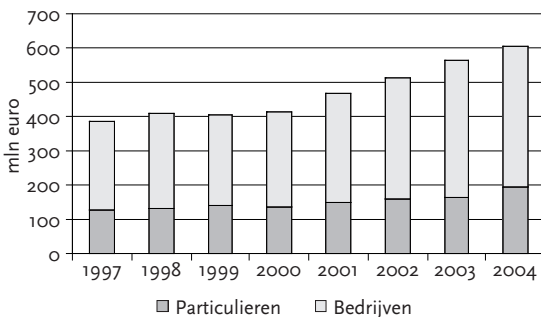
	2001	2002	2003	2004	2005
Rechtbank, sector kanton					
ingediend	316,1	311,9	386,0	460,0	467,4
afgedaan bij eindvonnis	254,7	255,6	318,8	382,3	398,3
Rechtbank, sector civiel					
ingediend	49,3	44,8	46,6	50,7	49,2
afgedaan bij eindvonnis	29,2	30,4	32,0	34,6	32,7

Bron: CBS, 2006

Aansprakelijkheidsverzekeringen

Het bedrag dat op basis van aansprakelijkheidsverzekeringen uitgekeerd is, laat de afgelopen jaren een flinke toename zien. Dat geldt zowel voor particulieren als voor bedrijven, zie figuur 2. In de periode 1997 t/m 2004 is het totaalbedrag gestegen van 385 naar 603 miljoen euro, dat wil zeggen met ruim 56% (Verbond van Verzekeraars, diverse jaren, tabel 1.6). Deze stijging wordt niet veroorzaakt door een trendmatige toename van het aantal polissen. Wel neemt het gemiddelde schadebedrag per claim sterk toe. De stijging van de uitgekeerde bedragen heeft vooral betrekking op bedrijven en zal voor een deel terug te voeren zijn op claims van individuen die in afnemende mate accepteren dat ze door toedoen van bedrijven schade lijden.

Figuur 2. Aansprakelijkheidsverzekeringen



Vorzorgsmaatregelen

Visscher (2005, hoofdstuk 7) deed empirisch onderzoek naar de preventieve werking van, in het bijzonder, verkeersaansprakelijkheid, medische aansprakelijkheid, productaansprakelijkheid, milieuaansprakelijkheid en werkgeversaansprakelijkheid. De resultaten zijn niet eenduidig. Verkeersaansprakelijkheid lijkt van de onderzochte rechtsgebieden het beste de preventiedoelstelling te bereiken. Milieuaansprakelijkheid lijkt in het geheel niet preventief te werken. Bij werkgeversaansprakelijkheid hangt het resultaat van de onderzochte bedrijfstak af. Bij medische en productaansprakelijkheid zijn er zowel positieve als negatieve effecten van aansprakelijkheid en is niet duidelijk welke effecten overheersen.

Uit het voorgaande is af te leiden dat er op civielrechtelijk gebied ontwikkelingen zijn te constateren die in lijn zijn met een afnemende acceptatie van risico's.

Zo neemt het aantal rechtsbijstandsverzekeringen toe en stijgt het bedrag dat op basis van aansprakelijkheidsverzekeringen wordt uitgekeerd. Ook de aantallen zaken en de geclaimde bedragen vertonen een stijgende lijn. Daar staat tegenover dat door rechters toegekende bedragen nauwelijks toenemen. Over de vraag of potentiële daders zich voorzichtiger gaan gedragen uit vrees voor claims is weinig bekend.

3.2 Beleidsreacties op civielrechtelijk gebied

Schade moet zo veel mogelijk worden voorkomen. Indien er toch schade ontstaat moet deze worden vergoed. Door burgers wordt daartoe druk uitgeoefend op de overheid. Deze tendens roept ook voor de wetgever vragen op. In hoeverre moet aan deze maatschappelijke druk tegemoet worden gekomen? En in hoeverre moet juist tegenwicht worden geboden? In de civiele sfeer zijn indicaties voor beide soorten reacties te vinden.

Massaschade

De recent in werking getreden Wet collectieve afwikkeling massaschade is te zien als geval waarin de wetgever meebeweegt met de maatschappelijke wens tot schadevergoeding.⁴ De wet voorziet in de mogelijkheid om een overeenkomst over de afwikkeling van een groot aantal gelijksoortige schadevorderingen (zogenoeten 'massaschade') verbindend te laten verklaren voor de gehele groep van schuldeisers (Tweede Kamer 2003-2004, 29414 nr. 3). Een dergelijke overeenkomst wordt vaak gesloten tussen een organisatie die de belangen van schuldeisers van die vorderingen behartigt en de aansprakelijke partij of partijen. Aldus kunnen slachtoffers binnen korte tijd een reëel schadebedrag ontvangen, zonder dat zij daarvoor afzonderlijk jarenlange juridische procedures moeten voeren. Ook worden verzekeraars in minder procedures betrokken en worden er kosten bespaard doordat een groot aantal civiele procedures in één keer afgedaan kan worden.

Affectieschade

Op dit moment is er een wetsvoorstel betreffende zogenoemde affectieschade in behandeling bij de Eerste Kamer.⁵ Affectieschade is het nadeel dat men lijdt doordat een persoon waarmee men een affectieve relatie heeft ernstig gewond raakt of overlijdt als gevolg van een gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is. Het wetsvoorstel is enerzijds te zien als

een voorbeeld waarin de wetgever meebeweegt met de maatschappelijke roep om schadevergoeding. Er wordt immers een regeling voor affectieschade in het leven geroepen. Anderzijds is het voorstel te zien als geval waarin de wetgever tegenwicht biedt. De schadevergoeding wordt gefixeerd op een vast (laag) bedrag. Recht op een vergoeding wordt slechts toegekend aan een beperkte kring van directe naasten van het slachtoffer. Tenslotte wordt de hoogte van de vergoeding niet door de rechter bepaald, maar bij algemene maatregel van bestuur voor alle gebeurtenissen en voor alle rechthebbenden op hetzelfde bedrag gesteld.

Verschuiving van schuld- naar risicoaansprakelijkheid

Passend bij de ontwikkeling van een risicomaatschappij is dat het voor slachtoffers eenvoudiger wordt om schade op een veroorzaker te verhalen. De reeds lang bestaande tendens in het aansprakelijkheidsrecht, waarbij een verschuiving plaatsvindt van schuld- naar risicoaansprakelijkheid, sluit hierop aan. Bij schuldaansprakelijkheid ontstaat alleen aansprakelijkheid indien het gedrag van de dader tekort geschoten is ten opzichte van bepaald normgedrag. Als de dader zorgvuldig genoeg is geweest, dan hoeft hij de door hem toegebrachte schade niet te vergoeden. Bij risicoaansprakelijkheid moet de dader de schade in elk geval vergoeden, hoe zorgvuldig hij ook is geweest. Onder risicoaansprakelijkheid is het voor een 'slachtoffer' dus eenvoudiger om schade te verhalen dan onder schuldaansprakelijkheid.

Claimcultuur

Sinds enige jaren wordt de mogelijke ontwikkeling van claimcultuur kritisch gevolgd (Tweede Kamer 1998-1999, 26 630 nr. 1). Deze insteek is te zien als geval waarin, zo nodig, maatregelen worden genomen die tegen de maatschappelijke tendens ingaan. Het afwijzen van een experiment met *no cure no pay* in de advocatuur past in deze lijn.

4. Risicoreductie in de bestuursrechtelijke sfeer

4.1 Omgang met risico's

Evenals op civielrechtelijk gebied, zijn op bestuursrechtelijk gebied gedragingen te zien die lijken voort te komen uit een afnemende acceptatie van risico's.

In het volgende gaan we achtereenvolgens in op risicomanagement bij de overheid en het gedrag van burgers en handhavers.

Risicomanagement

Er is bij de overheid in toenemende mate sprake van risicomanagement en risico-assessment. Daartoe behoren ook ex ante studies en impactanalyses. Deze zijn erop gericht om het risico van negatieve effecten van beleid en eventueel daaruit voortvloeiende aanspraken te minimaliseren. Ook handhavers, inspecteurs en toezichthouders hebben het risicodenken omarmd. Zij maken risicoanalyses van scholen, ziekenhuizen, onderwijsinstellingen, gevangenissen, etc. en stemmen hun handhaving en toezicht daar op af.

De overheid lijkt zich dus in toenemende mate in te dekken tegen risico's waarop zij eventueel kan worden aangesproken. Dit komt bijvoorbeeld ook tot uiting in de toenemende aandacht voor de juridische kwaliteitszorg in overheidsorganisaties (Peij, Westerink en Winter 2003). Deze kwaliteitszorg is erop gericht juridische risico's in een overheidsorganisatie systematisch in kaart te brengen en onder controle te krijgen. Door de toenemende juridisering van de maatschappij is het risico op aansprakelijkheidsstelling als gevolg van procedurele tekortkomingen of fouten groter geworden. Tegen deze achtergrond wordt in toenemende mate geïnvesteerd in een meer proactieve benadering van juridische risico's. Daardoor kan men maatregelen nemen al voordat problemen zich daadwerkelijk voordoen.

Overheid en burger

Indien mensen minder accepteren dat hen (al dan niet vermeend) nadeel wordt toegebracht, dan zal dit ook tot uiting komen in de relatie tussen overheid en burger. Als een burger zich benadeeld voelt door een besluit van de overheid dan rest betrokkene vaak weinig anders dan een bezwaarschrift in te dienen en vervolgens naar de bestuursrechter te stappen. De verhouding tussen overheid en burger is doorgaans zo gejuridiseerd dat er relatief weinig ruimte is voor informele stappen. Met andere woorden, afnemende risicoacceptatie zou tot uiting moeten komen in een toenemend aantal zaken bij de bestuursrechter. Dit lijkt te worden bevestigd door de ontwikkeling van de instroom van zaken bij de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken. Onderstaande tabel geeft

de ontwikkeling van de instroom van verschillende soorten bestuurszaken naar soort zaak weer.⁶

Tabel 2. Instroom van bestuurszaken bij de rechtbanken, naar zaakstype, 2002-2005 (afgerond op tientallen)

	2002	2003	2004	2005
Bodemzaken	33.770	36.520	39.970	41.150
Sociale zekerheidszaken	17.340	18.380	19.570	19.640
Ambtenarenzaken	2.320	2.520	3.140	2.910
Bijstand/studiefinanciering	3.830	4.180	5.630	7.170
Overig	10.280	11.440	11.630	11.430
Voorlopige voorzieningen	8.960	8.910	8.960	9.770
Vreemdelingenkamer	97.880	68.900	58.810	58.690
	140.610	114.330	107.740	109.610

Bron: Raad voor de rechtspraak (Jaarverslag van de rechtspraak 2004 en 2005)

Uit deze cijfers blijkt dat, op vreemdelingenzaken na, over de hele linie van een gestage stijging sprake is. De daling van het aantal vreemdelingenzaken is te herleiden tot de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet per 1 april 2001. Deze wet heeft een sterke vereenvoudiging van de procedures en een impliciet ontmoedigingsbeleid voor asielzoekers als doel. Zoals uit de tabel blijkt, heeft dit grote invloed op de ontwikkeling van het aantal zaken bij de vreemdelingenkamers.

De spagaat van de handhaver in concrete gevallen

Een afnemende acceptatie van risico's kan ook gevolgen hebben voor beslissingen van handhavers in concrete gevallen. Indien burgers in toenemende mate bezwaar maken indien ze nadeel (verwachten te) ondervinden van acties van een handhaver, dan brengt dit handhavers in een lastige spagaat. Wanneer een handhaver te stringent optreedt en daarmee schade berokkent aan degene waarop hij toezicht houdt, dan kan de handhaver claims van de benadeelde verwachten. Te denken valt aan het sluiten van een café omdat niet geheel aan de brandvoorschriften zou zijn voldaan. Wanneer de handhaver daarentegen te weinig voortvarend optreedt en er schade bij derden ontstaat, dan kan de handhaver

claims van die derden verwachten. Te denken valt aan schade die ontstaat omdat niet adequaat is opgetreden tegen een café dat niet aan de veiligheidsvereisten voldeed.

Naar de vraag of handhavers meer of minder daadkrachtig optreden wanneer zij bevreesd zijn voor reacties van burgers, is door Van Lomwel en Nelissen (2005) onderzoek gedaan. Daartoe hebben ze gekeken naar het bestuursrechtelijk handhaven van wet- en regelgeving door gemeenten. Het onderzoek was toegespitst op de beslissing om al dan niet te dreigen met bestuursrechtelijke sancties op drie handhavingsdomeinen, te weten brandveiligheid, bouwveiligheid en milieuveiligheid. In het onderzoek werd aan ambtenaren en wethouders gevraagd welke beslissing ze in een aantal cases zouden nemen. Uit het onderzoek is af te leiden dat voor alle domeinen geldt dat de ernst van de situatie het grootste effect heeft op de kans dat de voor-aankondiging van een sanctie zeker verstuurd zal worden. Maar ook andere factoren spelen een rol. Met name de juridische status van de casus is van belang. Wanneer deze niet rooskleurig is, leidt dit tot een terughoudende opstelling. Voorzichtig stellen de onderzoekers dat er sprake lijkt te zijn van risicoaversie onder handhavingsambtenaren en wethouders en dat dit verband zou kunnen houden met de afnemende acceptatie van risico's bij burgers. In het verlengde hiervan blijkt ook publieke druk de handhavingsbeslissing te beïnvloeden. Bemoeienis van burgers leidt tot toenemende daadkracht van handhavers.

Van Dam (2006) spreekt in dit verband van 'het toezichthoudersdilemma': een toezichthouder kan te actief zijn en daarmee de onder toezicht staande instelling schade berokkenen, maar hij kan ook te weinig actief zijn waardoor derden schade kunnen lijden. Hij deed onderzoek naar de vraag in hoeverre toezichthouders financiële risico's lopen doordat zij aansprakelijk kunnen worden gesteld voor schade die is veroorzaakt door inadequaat handhavingstoezicht. Daarbij gaat het zowel om de mogelijke aansprakelijkheid jegens personen en bedrijven op wie toezicht wordt gehouden, als om de mogelijke aansprakelijkheid jegens derden die schade lijden wegens inadequaat handhavingstoezicht op personen en bedrijven. Uit een 'beknopt praktijkonderzoek' bij zes landelijke toezichthouders en tien gemeenten concludeert hij dat aansprakelijkheids-

claims door de toezichthouders op dit moment niet als een bijzonder probleem worden ervaren.

Bang voor de bestuursrechter?

Angst van bestuursorganen voor uitspraken van de bestuursrechter inzake handhavingsbesluiten zou tot terughoudend handhaven kunnen leiden. Om dit te onderzoeken, hebben Gundelach en Michiels (2003) gekeken naar sanctiebesluiten, afwijzingsbesluiten (waarbij een bestuursorgaan een verzoek om handhavend optreden afwijst) en gedoogbeschikkingen. De titel van hun onderzoek, *Ongegronde vrees*, geeft hun conclusie kernachtig weer. Sanctiebesluiten worden betrekkelijk zelden vernietigd. Weigeringsbesluiten worden echter veel vaker vernietigd, 'hetgeen een aarzelend bestuursorgaan, dat niet goed weet hoe het meer belangen tegelijk moet dienen, over de handhavingsstreep kan helpen.' Gemeenten hoeven niet bang te zijn voor een te formele dan wel te indringend toetsende rechter. Volgens de onderzoekers kan hij veeleer worden beschouwd als bondgenoot van het bestuursorgaan dat wil handhaven.

4.2 Maatregelen op bestuursrechtelijk gebied

In zijn recente oratie over preventieve bestuurlijke rechtshandhaving laat Rogier (2006) goed zien hoezeer het risicodenken ook het bestuursrecht ingrijpend beïnvloedt. Het gaat daarbij niet zozeer om het preventief weigeren van vergunningen of om het voorzorgbeginsel uit het milieurecht, maar om maatregelen die expliciet zijn gericht op het voorkomen van overtredingen. Dergelijke maatregelen zijn op zich niet nieuw. Burgemeesters hebben altijd al dergelijke bevoegdheden gehad ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en het optreden in noodsituaties.

Rogier laat zien dat het in meer recente wetgeving niet alleen meer gaat om noodsituaties, maar ook om normale situaties. Hij wijst er daarbij tevens op dat hierbij steeds vaker grondrechten van burgers in het gedrang komen, zoals het huisrecht, de privacy en de persoonlijke vrijheid, en dat de rechter zich bij toetsing minder terughoudend lijkt op te stellen. Voorbeelden hiervan zijn de Wet Bibob, de bestuurlijke ophouding, het preventief fouilleren in veiligheidsgebieden, het cameratoezicht en de preventieve sluitingsbevoegdheid. De *Wet Bibob* maakt het mogelijk een onderzoek uit te voeren naar

de integriteit van aanvragers van een vergunning, subsidie of overheidsopdracht. De uitkomsten van een dergelijk onderzoek kunnen een grond zijn om de vergunning, subsidie of opdracht te weigeren. Zo kunnen bestuursorganen voorkomen dat zij met malafide partners in zee gaan. *De bestuurlijke ophouding* betreft de bevoegdheid van de burgemeester om een groep personen op een door hem aangewezen plaats tijdelijk vast te zetten. Deze bevoegdheid kan worden toegepast indien een groep, bijvoorbeeld voetbal supporters, gemeentelijke openbare orde-regels groepsgewijs overtreedt. De regeling laat ook ruimte voor ophouding als nog niet sprake is van grootschalige ordeverstoring, maar wel ernstige vrees daarvoor bestaat. *Preventief fouilleren* betreft de bevoegdheid van de officier van justitie om in een bepaald gebied preventief te laten fouilleren. Daarbij wordt dus gefouilleerd op wapenbezit, zonder dat er van een concrete verdenking sprake is. Daartoe wordt eerst een bepaald 'veiligheidsgebied' aangewezen waarin sprake moet zijn van verstoring van de openbare orde dan wel vrees voor het ontstaan daarvan. Bij *cameratoezicht* gaat het om de bevoegdheid die door de gemeenteraad aan de burgemeester kan worden verleend om vaste camera's te laten plaatsen ten behoeve van het toezicht op bepaalde openbare en andere plaatsen. Deze bevoegdheid kan alleen worden verleend indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. Het gaat daarbij niet alleen om daadwerkelijke handhaving maar ook om preventie van ordeverstoringen. Onlangs kondigde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te zullen komen met wetgeving die het OM en de burgemeester de bevoegdheid geven om een *contactverbod* op te leggen aan overlast veroorzakende jongeren.⁷ *De preventieve sluitingsbevoegdheid* is nog weer een stap verder. In de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, de zogenoemde Rotterdamwet, is een preventieve sluitingsbevoegdheid opgenomen. De voorwaarden voor preventieve sluiting zijn weer wat ruimer dan criteria die voordien werden gehanteerd. Bij overtreding van voorschriften uit de Woningwet die gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid – bijvoorbeeld brandveiligheid – en wanneer er een klaarblijkelijk gevaar is van herhaling van de overtreding, dan kan het college van B&W besluiten een gebouw, open erf of terrein daadwerkelijk te sluiten.

De wet is bedoeld voor situaties waarin bijvoorbeeld overbewoning van bepaalde panden plaatsvindt. In al deze gevallen gaat het om bevoegdheden die kunnen worden toegepast, niet alleen in reactie op overtredingen, maar ook om ze te voorkomen, indien sprake is van voldoende risico. Het criterium daarvoor is doorgaans betrekkelijk vaag geformuleerd: 'ernstige vrees', 'noodzakelijk voor', 'bedreiging van' of 'in het belang van'.

Er staat nog meer wetgeving van deze aard aan te komen. Het *Huisverbod* maakt het mogelijk om – in gevallen van huiselijk geweld – iemand de toegang tot de woning en/of het opnemen van contact met partner of kinderen te verbieden. Dit mag slechts dan indien uit feiten en omstandigheden blijkt dat ernstig en onmiddellijk gevaar of het ernstige vermoeden daarvan bestaat voor de veiligheid van een of meerdere personen met wie een huishouden wordt gedeeld. Ook in het kader van de bestrijding van *terrorisme* heeft de regering bestuurlijke preventieve maatregelen aangekondigd. Het wetsvoorstel 'Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid' introduceert drie soorten bestuurlijke maatregelen, een meldingsplicht, een gebiedsverbod en een persoonsverbod. Het kan dus verboden worden om zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen of objecten, zoals spoorwegstations en luchthavens. Deze verboden kunnen worden opgelegd indien dit noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Het moet gaan om personen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Het is onder meer de bedoeling dat van deze maatregelen ook preventieve werking uitgaat op personen die aldus weten dat zij in de gaten worden gehouden door de autoriteiten.

5. Conclusie

De laatste jaren is veel geschreven over een tendens waarbij het strafrecht in toenemende mate wordt ingezet als instrument om risico's te reduceren. Aan verwante ontwikkelingen in de sfeer van het civiel en bestuursrecht is veel minder aandacht besteed.

Omdat er empirisch weinig over de (veronderstelde) afnemende acceptatie van risico's bekend is, hebben we eerst gekeken naar de determinanten van risicoacceptatie en vervolgens hoe deze zich lijken te ontwikkelen. Op basis daarvan hebben we geconstateerd dat het aannemelijk is dat sprake is

van een afnemende acceptatie van risico's. Zowel op civiel als bestuursrechtelijk gebied zijn gedragspatronen te zien die met de bedoelde ontwikkeling corresponderen. In het verlengde daarvan zien we op de verschillende rechtsgebieden beleidsreacties waarmee de overheid tegemoet wil komen aan de maatschappelijke roep om risicoreductie. Aan het inzetten van het recht om risico's te reduceren zijn zowel voor- als nadelen verbonden.

Wanneer het strafrecht in toenemende mate wordt gericht op risicoreductie, dan draagt dat bij aan een veiliger samenleving. Een enkele risicozoeker daargelaten, zullen de meeste mensen het op prijs stellen dat de kans op slachtofferschap wordt verkleind. Toch is het moeilijk om een dergelijke verandering als louter positief te zien. Als deze ontwikkeling doorschiet kunnen we in een 'controlestaat' belanden en dreigen rechten van verdachten en burgers in het gedrang te komen.

In de civielrechtelijke sfeer leiden op risicoreductie gerichte maatregelen ertoe dat potentiële schadeveroorzakers tot grotere voorzichtigheid worden aangezet. Daardoor neemt het risico voor potentiële slachtoffers af. Een nadeel is dat voor de laatstgenoemden de prikkel om zelf risico's af te wenden afneemt. Omdat ze de schade op de dader kunnen verhalen hebben ze immers minder belang bij het vermijden van schade. Een verbetering van de mogelijkheden om schade te verhalen kan ertoe leiden dat er vaker van die mogelijkheid gebruik gemaakt zal worden. Daardoor dreigen de kosten die zijn verbonden aan het verhalen van schade toe te nemen.

In de bestuursrechtelijke sfeer worden overheidsorganen aangezet tot grotere voorzichtigheid, hetgeen voor burgers tot een verkleining van de kans op schade leidt. Dit kan de daadkracht van de overheid negatief beïnvloeden. Een ander nadeel is dat het risicomangement door de overheid kan onttaarden. Dat is het geval indien de focus van het risicomangement verschuift van substantiële risico's naar risico's voor de handhaver of toezichthouder zelf. Het is voor hen immers van belang te kunnen aantonen dat zij zorgvuldig zijn geweest in hun risicotaxatie en dat zij hun inspanningen daadwerkelijk ook daarop hebben geconcentreerd. Zij zijn dan ook zelf gevrijwaard van aansprakelijkheid wegens nalatigheid (Power 2004).

Veiligheid is wat waard, maar die waarde is niet onbegrensd. Daarbij komt dat op veiligheid gericht

te maatregelen onbedoeld kunnen verkeren in het tegendeel, een versterking van onveiligheidsgevoelens. Waar veel politie is, daar moet wel wat aan de hand zijn. Dan dreigt een vicieuze cirkel van een

steeds banger wordend Nederland. Zo bezien is er voor de wetgever alle aanleiding om niet zonder meer tegemoet te komen aan de roep om op risicoreductie gerichte maatregelen.

Literatuur

- Ale, B.J.M., 2003, *Risico's en Veiligheid: een historische schets*, Delft: TU.
- Antonides, G., 2005, *Risicoacceptatie: een literatuurstudie*, Den Haag: WODC.
- Boutellier, H., 2002, *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangens rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bunt, H. van de, 2003, *Op het kompas van het onveiligheidsgevoel*, Diesoratie Vrije Universiteit Amsterdam.
- CBS, 2006, *Rechtspraak in Nederland 2005*, Voorburg/Heerlen: CBS.
- Dam, C.C. van, 2006, *Aansprakelijkheid van toezichthouders*, Den Haag: WODC.
- Directie Algemene Justitiële Strategie, 2001, *Justitie over morgen: een strategische verkenning*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Eshuis, R.J.J., 2003, *Claims bij de rechtbank*, Den Haag: WODC.
- Gundelach, J. en F.C.M.A. Michiels, 2003, *Ongegronde vrees: een onderzoek naar de rechtspraak inzake handhavingsbesluiten*, Deventer: Kluwer.
- Hartlief T., 2006, 'Zorgplicht of eigen verantwoordelijkheid'. *Fiat Justitia*, 18/2: 38-41.
- Hartlief, T. en R.-J. Tjittes, 2005, 'Kroniek van het vermogensrecht'. *NJB*, 31: 1605-1612.
- Lomwel, A.G.C. van en J.H.M. Nelissen, 2005, *Handhaven onder de druk der omstandigheden: het gebruik van schriftelijke waarschuwingen door gemeenten*, Den Haag: WODC.
- Moerings, L.M., 2003, *Straffen met het oog op veiligheid: een onderneming vol risico's*, Oratie Universiteit Leiden.
- Moerings, L.M., 2006, 'Risicostatistiek als inzet voor een veiliger samenleving'. In: W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond, *Veiligheid en recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 161-173.
- Mertens F.J.M., R. Pieterman, C.J.M. Schuyt en G.H. de Vries, 2003, *Pech moet weg*, Amsterdam: Amsterdam University Press Salomé.
- Peij, S.C., B.G. Westerink en H.B. Winter, 2003, *Juridische kwaliteitszorg: Een organisatiekundige handleiding*, Deventer: Kluwer.
- Power, M., 2004, *The risk management of everything. Rethinking the politics of uncertainty*, London: Demos.
- RIVM, 2004, *Ons eten gemeten*, Bilthoven: RIVM.
- Slovic P., 2000, *The Perception of Risk*, London: Earthscan Publications.
- Rogier, L.J.J., 2006, *Preventieve bestuurlijke rechtshandhaving*, Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Swaaningen, R. van, 2001, 'Criminaliteitsbeleid en risicobeheersing'. In: E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen, *Tegen de regels IV*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 277-292.
- Verbond van Verzekeraars (diverse jaren), *Verzekerd van Cijfers*, <http://www.verzekeraars.nl/smartsite.dws?id=2643>.
- Velthoven, B.C.J. van, 2002, 'Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000; deel 1: tijdreeksanalyse', *Department of Economics Research Memorandum 2002.01*, Universiteit Leiden.
- Velthoven, B.C.J. van en P.W. van Wijck, 2001, *Recht en efficiëntie*, Deventer: Kluwer.
- Visscher, L. Th., 2005, *Een rechtseconomische analyse van het aansprakelijkheidsrecht*, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Werkgroep Claimcultuur, 1999, *Naar een claimcultuur in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Noten

- 1 Veel van dat onderzoek heeft een psychometrisch karakter. Een uitgebreid overzicht biedt Slovic (2000). Van iets recenter datum is Ale (2003). Een bondige samenvatting biedt RIVM (2004). Een recent overzicht van de literatuur geeft Antonides (2005). Het onderstaande overzicht is op deze publicaties gebaseerd.
- 2 In de VS wordt ook veel meer geprocedeerd, hetgeen mogelijk voortvloeit uit het feit dat complexe gedetailleerdheid tal van kansen biedt aan juristen om hun deskundigheid te gelde te maken. De VS worden niet voor niets 'a lawyer's paradise' genoemd.
- 3 De enige ons bekende tijdreeks heeft betrekking op geschillencommissies consumentenzaken. Deze geeft voor

ons doel echter een veel te beperkt beeld van de bedoelde ontwikkeling.

4 De wet is opgenomen in *Staatsblad* 340 van 5 juli 2005 en de inwerkingtreding is opgenomen in *Staatsblad* 380 van 26 juli 2005.

5 Het wetsvoorstel Affectieschade, kamerstuk 28 781, is op 22 maart 2005 aangenomen door de Tweede Kamer.

6 Met de invoering per 1 januari 2005 van belastingrecht-spraak in twee instanties geldt dit ook voor belastingzaken, die wij hier verder buiten beschouwing laten.

7 Brief over stand van zaken motie Van Schijndel voorafgaand aan AO 15 juni 2006. Te vinden op: www.minbzk.nl/contents/pages/66162/brief.pdf.