



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden



Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden

Voorwoord

Er wordt op dit moment veel nagedacht en gesproken over de vraag waar het gezag van de overheid op berust. Die discussie wordt niet meer, zoals vroeger, gevoerd vanuit ideologische vertrekpunten. Dat is verrassend maar ook aangenaam. En het is vooral hoopvol omdat dat patstellingen doorbreekt en dus perspectief biedt op veranderingen.

De discussie over de uitgangspunten van het optreden van de overheid verschuift van een aanbod-overheid die in zichzelf is opgesloten, naar een overheid die reageert op wat de burgers willen en verwachten.

Dat geldt ook op het gebied van risico's en verantwoordelijkheden. Daar wordt het mogelijk af te stappen van de verkrampte veronderstelling dat de overheid elk risico dient af te dekken en de daarmee verbonden neiging om, bij incidenten, allereerst naar zondebokken te zoeken.

De overheid is niet langer almachtig en alregelend. De overheid is dan ook niet meer verantwoordelijk voor alles. Verstandige mensen moeten ook zelf verantwoordelijkheid durven dragen en vervolgens duidelijk maken wat zij van de overheid verwachten.

Dat is de achtergrond van het programma Risico's en verantwoordelijkheden en in deze bundel worden nieuwe inzichten gepresenteerd over hoe om te gaan met fysieke risico's en de dilemma's waarvoor we ons geplaatst zien bij de vraag of, en zo ja welke, stappen genomen moeten worden.

Als we ons realiseren dat absolute veiligheid niet bestaat in een functionerende economie en samenleving, wat is dan de balans tussen veiligheid en kosten? Uit onderzoek blijkt dat burgers veel nuchterder tegen risico's en eigen verantwoordelijkheid aankijken dan bestuurders en volksvertegenwoordigers menen dat zij doen. Die veronderstellen soms uit hetzij oprechte bezorgdheid of uit angst voor reacties in de media, dat beter elke put gedempt kan worden voordat er ook maar over kalveren wordt gesproken.



Als de samenleving wordt getroffen door uitzonderlijke rampen dan is het begrijpelijk dat iedereen zoiets voor altijd wil uitsluiten. Maar de vraag of dat reëel is moet dan ook worden gesteld. Het bewaren van een balans tussen daadkracht en zorgvuldigheid is een opgave voor de overheid, die daarbij goed moet luisteren naar de opvattingen van burgers over aanvaardbaarheid van risico's in het algemeen belang.

Deze bundel geeft inzicht over dit soort vragen en ik hoop dat u er steun aan kunt ontleen bij de onvermijdelijke dilemma's rond risico's en verantwoordelijkheden.

Mr. drs. J.W.E. Spies
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Den Haag, 12 oktober 2012

Inhoud

	Voorwoord	2
	Enige duiding van de context en de nieuwe perspectieven	6
Hoofdstuk 1	Ontwikkeling, aard en omvang van disproportioneel veiligheidsbeleid Ira Helsloot en David de Vries	13
Casus 1	Hoogspanningslijnen	29
Hoofdstuk 2	Interdepartementale verschillen in het risicobeleid Tanja Gellweiler-Woeltjes	37
Casus 2	Spoorveiligheid	59
Hoofdstuk 3	Het discours in media en politiek geanalyseerd in de casus treinongeval Amsterdam Brahim Melssen en Michael Mekel	69
Casus 3	Voedselveiligheid	87
Hoofdstuk 4	Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Jony Ferket, Maxim Februari	95
Casus 4	Tijgermug	133
Hoofdstuk 5	De Nederlandse burger nader verkend: nuchter mits geïnformeerd Ira Helsloot, Astrid Scholtens, Jelle Groenendaal en Anke Stapels	141
Hoofdstuk 6	Instrumentele onderbouwing van rationele besluitvorming Robbert Bakker	167
Bijlage 1	Overzicht van bijdragen vanuit programma R&V aan inzicht in deze materie	185
Bijlage 2	Programmateam	190

Enige duiding van de context en de nieuwe perspectieven

Jan van Tol¹

¹ Programmaleider Risico's en verantwoordelijkheden, ministerie van BZK

Onderwerp en doel van deze bundel

De overheid is de afgelopen decennia in toenemende mate aangesproken op het afdekken van allerlei risico's voor burgers en bedrijven. Nadat een nieuw risico bekend wordt of na een ernstig incident volgt bijna standaard vanuit de samenleving en de politiek een roep om drastische overheidsmaatregelen, om het risico in de toekomst uit te sluiten. Wanneer de overheid snel meegaat met een dergelijke reactie, draagt ze onbedoeld bij aan het beeld dat zij inderdaad het voornaamste risicovangnet voor de samenleving is. Als er dan toch weer iets mis gaat, leidt die eerdere verwachting vaak tot teleurstelling in het veronderstelde falen van de overheid. In reactie daarop neemt de overheid dan weer extra, soms disproportionele, veiligheidsmaatregelen.

Dit is een breed en vitaal thema, dat al geruime tijd de aandacht trekt en bestudeerd wordt. Aspecten ervan zijn in de laatste tien jaar aangeduid als (on)nuchter omgaan met risico's, medialogica, regelreflex, pech moet weg, incidentalisme, gulzige overheid, risico-regelreflex, incidentreflex en preventiestaat.¹

Veel bestuurders en ambtenaren herkennen dit verschijnsel uit eigen praktijk. Lokale en regionale overheden zetten het in toenemende mate op de agenda. Er is ook veel herkenning in de buitenwereld.² Het is een complex en intrigerend onderwerp, waar een breed scala aan mechanismen op inwerkt waarvan sommige veel breder zijn dan veiligheid en risico's. Wat is eigenlijk de aard en omvang van dit verschijnsel? Welke dilemma's gaan erachter schuil? En kunnen bestuurders en ambtenaren er anders mee omgaan?

Het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden (R&V), gecoördineerd vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, houdt zich sinds begin 2011 met die vragen bezig en bouwt daarmee voort op een verkennend project uit 2010 onder de vlag van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Antwoorden op deze en dergelijke vragen zijn deels te vinden in bestaand Nederlands en internationaal onderzoek, maar daar bleken toch hiaten te bestaan. De voorliggende bundel probeert het aantal hiaten in kennis te verminderen. De hier gepresenteerde analyses zijn toegespitst op de rol en verantwoordelijkheid van de (rijks)overheid bij het omgaan met risico's en incidenten.

De aanleiding voor het programma R&V was een toezegging van de minister van BZK aan de Tweede Kamer in september 2009 om een algemene beschouwing op te stellen over de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van risico's.³ Achtereenvolgende ministers van BZK hebben dat uitgangspunt sindsdien

¹ RMO, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*(2003); RIVM, *Nuchter omgaan met risico's* (2003); 'Regelreflex' is een term die VROM-minister Dekker introduceerde in 2003; F.J.H. Mertens, R. Pieterman, K. Schuyt, G. de Vries, *Pech moet weg* (2003); 'Incidentalisme' komt uit Raad van State, *Jaarverslag* (2004); W. Trommel, *Gulzig bestuur* (2009); 'Risico-regelreflex' komt uit Margo Trappenburgs essay *Waarom het niet lukt dat ze schreef op verzoek van programma R&V* en waarvan een voorpublicatie verscheen in de NRC (15 mei 2010); 'Incidentreflex' komt uit WRR, *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid* (2011); Rik Peeters, *De preventiestaat. Hoe het preventiedenken het aanzicht van de staat verandert* (proefschrift verschijnt in 2013). Een media-analyse door het ministerie van BZK laat een brede verspreiding zien van deze begrippen, recentelijk vooral 'risico-regelreflex'. Die term blijkt buiten de invloedssfeer van programma R&V op te duiken bij zeer uiteenlopende onderwerpen in Kamerdebatten, bestuurlijke blogs, 11 landelijke en 5 regionale dagbladen, onderzoeksrapporten en vakbladen.

² Zie de BZK-bundel *Dialogen risico's en verantwoordelijkheden. Zestien bijeenkomsten met partijen in het risicolandschap, juni 2011 – oktober 2012*.

³ TK 2009-2010, 32 124 nr. 5.

nader bepaald tot: een kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten.

De hier gepresenteerde perspectieven dienen dus als grondstof voor een kabinetsvisie (mocht het nieuwe kabinet besluiten dat die er inderdaad komt) en voor eventuele acties bij of vanuit de rijksoverheid. Daarnaast bestaat de hoop dat deze bundel ook anderen aanspreekt die meer van dit onderwerp willen begrijpen.

Een nadere blik op het verschijnsel

Het verschijnsel dat er een valkuil van overreactie bestaat, wordt veroorzaakt of in stand gehouden door uiteenlopende factoren. Dat zijn bijvoorbeeld de volgende:⁴

- een veronderstelling bij de overheid, de politiek en de media dat de burger geen enkel risico accepteert
- afrekencultuur na een incident kan leiden tot zelfbescherming bij de overheid
- afnemende meeropbrengst van veiligheidsmaatregelen en professioneel perfectionisme
- inflatie van termen zoals 'ramp', bijvoorbeeld na de brand in Moerdijk
- de aanname dat een incident aantoont dat de veiligheid onvoldoende is en dat de overheid gefaald heeft
- in publieke discussies klinkt de roep om een bepaalde instrumentele oplossing luider dan de vraag welke maatregelen in de praktijk zinvol en proportioneel zijn
- uitspraken en handelingen die impliceren dat de overheid altijd voor de veiligheid zal zorgen en eventuele schade zal vergoeden.

Enkele bestuurlijke dilemma's:

- vrijheid geven voor vrijwillige risicovolle activiteiten kan schuren met de zorgplicht van de overheid om mensen tot op zekere hoogte tegen gevaar te beschermen
- beperkende interventies bedoeld voor meer veiligheid kunnen remmend werken op innovatie, ondernemerschap en economische groei
- meer proportionaliteit door selectieve risicobenadering kan op gespannen voet staan met het gelijkheidsbeginsel (of interpretatie daarvan)
- nultolerantie van schadelijke stoffen kan wrijving geven met voortschrijdende technologie die schadelijke stoffen kan waarnemen tot op moleculair niveau, waar ze niet perse schadelijk zijn
- betrokkenheid tonen door 'dit mag nooit meer gebeuren' en 'de onderste steen moet boven' verkleint de ruimte voor rationeel onderbouwde maatregelen.

Deze en dergelijke dilemma's raken fundamentele vragen over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid.

Internationale context

Steeds meer landen gaan zich interesseren voor deze problemen en dilemma's. Dat biedt ons gelegenheid om buitenlandse inzichten te gebruiken. Het meest in het oog springende land is het VK. Het programma R&V en de denkbeelden in deze bundel zijn schatplichtig aan het pionierswerk dat in Engeland gedaan is

⁴ De analyse in deze paragraaf is gebaseerd op de voorliggende bundel en op andere activiteiten van het programma R&V en pretendeert niet nieuw te zijn.

door de Better Regulation Commission (BRC) en de Risk and Regulation Advisory Committee (RRAC).⁵ Voormalige RRAC-lid Donald Macrae was als adviseur verbonden aan het programma.

Andere Britse inspiratie is de parlementaire aandacht voor reflexmatige politieke reacties op incidenten. Het Lagerhuis heeft een Select Committee on Science and Technology, waarin deskundigen de parlementariërs helpen om kwesties met een wetenschappelijke component beter te kunnen begrijpen, in het bijzonder kwesties waaraan veiligheidsrisico's verbonden zijn.⁶ Volgens voorzitter Andrew Miller vinden politici het erg moeilijk om het verschil te begrijpen tussen de kans dat iets ooit zou kunnen gebeuren, en een risico met een bepaalde mate van waarschijnlijkheid. Ze hebben behoefte om te horen dat iets 100% veilig is, maar die garantie bestaat niet. De verleiding is groot om gevoelsmatig te beslissen op grond van *worst case* scenario's in plaats van op een waarschijnlijke uitkomst. Dat maakt risicobeleid kwetsbaar voor onevenredigheid. Een daarmee samenhangend punt is dat er niet structureel wordt teruggekeken of maatregelen eigenlijk wel werken en of doel en middelen wel in verhouding staan. Er zijn geen positieve prikkels voor de overheid om dat te doen.⁷

Daarnaast heeft de Britse overheid een Chief Scientific Adviser, die specialistische adviezen van deskundigen voorziet van context en politieke opties ten behoeve van de regering. Ook legt hij soms risico's uit aan het publiek.⁸

In onder meer de Angelsaksische landen wordt veel waarde gehecht aan *risk based policy*. Het centrale idee daarin is dat de overheid niet probeert om alle denkbare gevaren of negatieve uitkomsten te elimineren, aangezien zij daartoe niet in staat is. Risicogebaseerd beleid geeft zowel aandacht aan de waarschijnlijkheid als aan de effecten van mogelijke negatieve uitkomsten. Het VK past dit principe toe op steeds meer beleidsterreinen, waaronder overstromingsgevaar, voedselveiligheid, jeugdzorg en huisvesting. Hierdoor ontstaat een afspraak met de samenleving die niet meer gaat over een breed te interpreteren begrip als 'veiligheid', maar over het verminderen of beheersen van risico's.

Het programma R&V heeft steeds internationale uitwisseling gezocht, ook om eigen analyses en oplossingsrichtingen te bespreken. Bijvoorbeeld bij de OECD, United Nations Economic Commission for Europe, Society for Risk Analysis (SRA) en SRA-Europe, en ook bij eigen internationale seminars. Bij die gelegenheden blijkt telkens een sterke en positieve weerklank op het onderwerp, evenals veel belangstelling en waardering voor de Nederlandse benadering. Overigens is onlangs het driejarige internationale onderzoeksproject HowSAFE begonnen, dat vergelijkt hoe Engeland, Frankrijk, Duitsland en Nederland beleidsmatig omgaan met risico's.

⁵ Sleutelrapporten zijn: *Better Regulation Commission, Risk, Responsibility and Regulation – Whose risk is it anyway?* (2006) en *Risk and Regulation Advisory Council, Response with responsibility. Policy-making for public risk in the 21st century* (2009). Voor meer informatie over de RRAC zie Adam Burgess en Donald Macrae, 'An Experimental Offensive against the Mishandling of Risk in Society': Reflecting on the Pioneering Work of the Risk Regulation Advisory Council in the UK', in: *European Journal of Risk Regulation* 3/2012.

⁶ Het Europees Parlement heeft op 5 september 2012 een informele werkgroep ingesteld met een vergelijkbaar doel.

⁷ Bron: International seminar on Risk and Responsibility, Den Haag 21-22 juni 2012

⁸ Na de Japanse tsunami was er veel bezorgdheid onder de 50.000 Britten die op dat moment in Tokio verbleven. De Chief Scientific Adviser adviseerde hen om niet terug te vliegen naar Engeland, want de straling tijdens zo'n vlucht zou groter zijn dan wanneer ze bleven waar ze waren.

Nieuwe perspectieven

Uit de bundel komen perspectieven naar voren die uitnodigen tot een andere blik op enkele van de bovengenoemde dilemma's.

Aard en omvang

De inschatting dat de Nederlandse burger geen risico wil accepteren en de inrichting van veel veiligheidsstelsels zijn twee factoren die kunnen bijdragen aan het ontstaan van disproportioneel veiligheidsbeleid. De valkuil van overreactie blijkt niet alleen een door velen gevoelde realiteit te zijn, maar kan aantoonbaar leiden tot kostbare disproportionele interventies waarbij de overheid een onrealiseerbaar grote rol kan worden toebedacht. Daar wordt overigens zelden onderzoek naar gedaan, wat wellicht duidt op een gebrek aan belangstelling voor het opsporen van onnodig kostbare veiligheidsmaatregelen. In hoofdstuk 1 wordt hier nader op ingegaan.

Verspreid door de bundel zijn vier casus uitgewerkt (door Arjen Schmidt, promovendus bij Crisislab). Casus 1 en 2 tonen gevallen van onevenredigheid, casus 3 en 4 laten een andere omgang met risico's zien. Verspreid door de hoofdstukken komt nog meer casuïstiek ter sprake, zij het minder gedetailleerd.

Verschillen in risicobeleid

Een vergelijking van diverse beleidsterreinen (hoofdstuk 2) laat zien dat verschillen in benaderingswijze, context en kaders leiden tot het verschillend waarden van risico's per beleidsterrein. Niet alle verschillen zijn verklaarbaar en sommige lijken simpelweg historisch zo gegroeid te zijn. Daardoor wordt voor sommige risico's een 'risk based' benadering gehanteerd en voor andere een 'hazard' benadering (gebaseerd op worst case scenario's) die eerder leidt tot kostbare maatregelen. Dit hoofdstuk geeft aanknopingspunten om na te gaan waarom de risicobenadering is zoals die is en of een andere benadering wellicht voordelen oplevert.

Discours in media en politiek

Hoofdstuk 3 verschaft inzicht in het discours in media en politiek aan de hand van de Amsterdamse treinbotsing in april 2012. De uitgangsvraag is of de 'echte' werkelijkheid, de media-werkelijkheid en de politieke werkelijkheid congruent zijn, en of bijvoorbeeld politici terecht vertrouwen op de informatie uit de media. De analyse maakt duidelijk welke mediaframes er achtereenvolgens zijn gebruikt, hoe er tegen de rol van de overheid is aangekeken en langs welke lijnen de politieke discussie is gevoerd. Extra informatie over de feitelijke achtergronden is te vinden in casus 2.

Morele argumenten

De veronderstelling dat burgers geen enkel risico willen aanvaarden lokt een tragische paradox uit: wanneer de overheid steeds de veiligheid van haar plannen benadrukt, richt het maatschappelijke verzet zich juist op die claims van veiligheid. Een onderwerp waarvan veiligheid een van de vele aspecten is wordt dan al snel een veiligheidskwestie.

Burgers zijn echter gevoelig voor morele argumenten, en ze gebruiken zelf bovendien een breed moreel repertoire om risico's te accepteren in het licht van andere waarden dan veiligheid. Bijvoorbeeld rechtvaardigheid. Aan de hand van deze inzichten kan een nieuw bestuurlijk repertoire voor risicoacceptatie worden ontwikkeld. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

Houding van burgers tegenover risico's en de rol van de overheid

Een klein jaar lang is aan Nederlandse burgers hun mening gevraagd over de omgang met risico's en incidenten. De veronderstelling van veel bestuurders en journalisten dat incidenten of 'enge' risico's een drastische inzet van de overheid vergen is helemaal niet zo vanzelfsprekend. Burgers blijken een nuchtere en rationele basishouding te hebben tegenover risico's die zij vrijwillig of onvrijwillig lopen. Maar dat rationele vermogen moet wel aangesproken worden. Want de risicoperceptie van burgers verandert vlak na een incident; de eenzijdige actuele kennis die men heeft over het incident en de aard van het incident doet de roep om veiligheid tijdelijk stijgen. Welke mening men heeft ten aanzien van het risicobeleid en incidenten heeft bovendien sterk te maken met de kennis die men heeft op dat gebied. Specifiek op het terrein van veiligheid biedt dat dus perspectief voor een overheid die overweegt om meer nadruk te gaan leggen op een proportionele kosten-batenverhouding en een realistische verdeling van verantwoordelijkheden. In hoofdstuk 5 worden verschillende bevindingen uit het burgeronderzoek dat in het kader van het programma R&V heeft plaatsgevonden, gepresenteerd.

Instrumentarium voor rationele afweging van kosten en baten

Risico's zouden vaker afgewogen kunnen worden tegen de eventuele baten, en in het verlengde daarvan past een afweging tussen de kosten en opbrengsten van veiligheidsmaatregelen. Zo kunnen onnodige uitgaven voorkomen worden en investeringen gedaan worden die het grootste rendement opleveren. Hoofdstuk 6 biedt een overzicht en uitleg van instrumenten die behulpzaam kunnen zijn bij het onderbouwen van rationele besluitvorming, waarvan de maatschappelijke kosten-batenanalyse er een is. Het toepassen van zulke instrumenten is een zaak voor beleidsmakers en bestuurders die belang hechten aan beleid met een goed maatschappelijk rendement. De politieke keuze kan uiteraard anders uitpakken dan de rationele analyse aanbeveelt.

Tot besluit

Programma R&V had als opdracht:

- inzicht vergroten in de aard en omvang van de problematiek en in de manier waarop de overheid ermee omgaat
- bevordering van een praktijk voor (rijks)overheidsorganisaties en bestuurders om proportioneel en transparant om te gaan met risico's en incidenten
- bijdragen aan maatschappelijk draagvlak voor evenwichtig overheidshandelen rondom risico's en incidenten
- kabinetsvisie ontwikkelen op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten.

De opdracht is aangepakt door onderzoek en een groot aantal dialogen met partijen binnen en buiten de rijksdienst, inclusief lokale en regionale bestuurders, Kamerleden, journalisten, juridisch experts en vooraanstaande internationale wetenschappers. De neerslag van die activiteiten is te vinden in de voorliggende bundel en in de bundel *Dialogen risico's en verantwoordelijkheden. Zestien bijeenkomsten met actoren in het risicolandschap, juni 2011 – oktober 2012*. Er zijn ook nog andere onderzoek gedaan en publicaties uitgekomen (zie bijlage 1), die mede als basis hebben gediend voor de voorliggende bundel.

De inhoud van deze bundel stemt niet noodzakelijkerwijs overeen met beleidskeuzen vanuit het ministerie van BZK of andere onderdelen van de rijksdienst. De hoofdstukken en de casuïstiek zijn geschreven op

persoonlijke titel van de auteurs, die bijna allemaal deel uitmaakten van het programmateam R&V. Dat team als geheel was nog groter (zie bijlage 2) en heeft op allerlei manieren bijgedragen aan de opbrengsten van het programma. Met name aan het nader specificeren van de problematiek, oplossingsrichtingen, analyse van dilemma's, en aan de ontwikkeling van tussenproducten zoals aanzetten voor de kabinetsvisie en voor praktische handvatten.⁹

Waardevolle inbreng in het programma is ook geleverd door de 'River' reflectiegroep onder leiding van Anita Wouters en door opdrachtgever Olav Welling.

⁹ Voor meer informatie over de aanpak en resultaten zie 'The Dutch Risk and Regulation Programme', in: *European Journal of Risk Regulation* 3/2012.

Hoofdstuk 1.

Ontwikkeling, aard en omvang van disproportioneel veiligheidsbeleid

Ira Helsloot en David de Vries¹

¹ Ira Helsloot is hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen, David de Vries is promovendus bij Crisislab.



Inleiding

'Veiligheid is een kerntaak van de overheid' is een veel gebezigde uitspraak.^{2,3} Jaarlijks worden daarom door de overheid tientallen miljarden euro's direct (belastinggeld) en indirect (via normstelling waarvoor de kosten bij andere partijen liggen) uitgegeven om de samenleving veiliger te maken. Dat is niet altijd zo geweest. Door de jaren heen heeft er een verschuiving van verantwoordelijkheid voor risicobeheersing plaatsgevonden. Waar aanvankelijk de maatschappelijke norm was dat burgers dienden te zorgen voor hun eigen veiligheid, heeft de overheid deze verantwoordelijkheid steeds meer overgenomen.

Een belangrijke vraag is wat de objectieve opbrengst van deze verschuiving van verantwoordelijkheidsverdeling en de resulterende massieve veiligheidsinspanning vanuit de overheid is.

Tenminste geldt dat onze gezonde levensduur sterk is vergroot. Immers, we leven twee keer zo lang als tweehonderd jaar geleden en die gemiddelde levensduur neemt nog steeds toe. Het kan daarom niet vaak genoeg gezegd worden: onze veiligheid is nog nooit zo hoog geweest als tegenwoordig, wanneer uitgegaan wordt van de enige zinnige maatstaf daarvoor, onze gemiddelde (gezonde) levensduur. Een levensduur die nog steeds, zij het marginaal, toeneemt. Die stijging in levensduur is natuurlijk al tientallen jaren afgevlakt en dat kan niet verbazen. Elke verbetercurve vlt immers na enige tijd af.⁴ Wie dan in de 'staart' van de verbetercurve nog wat wil bereiken, moet onevenredig veel investeren. Datzelfde geldt voor de veiligheid. Die is in het rijke Westen nog nooit zo hoog geweest, de retrisico's die wij nu reguleren zitten in de staart van de verbetercurve.

Toch is deze statistiek verraderlijk. Het beschouwen van het gemiddelde miskent de grote verschillen die er tussen hogere en lagere inkomensgroepen bestaan. De (gezonde) levensverwachting hangt zeer sterk samen met het opleidingsniveau dat weer sterk samenhangt met het inkomensniveau. Armeren mensen leven gemiddeld aanmerkelijk korter en in minder goede gezondheid dan rijkere mensen. Het verschil: 6 à 7 jaar. Het verschil in het aantal levensjaren waarin mensen de gezondheid als goed ervaren, bedraagt zelfs 16 à 19 jaar.^{5,6} De relatie tussen alle veiligheidsmaatregelen die de afgelopen 200 jaar zijn genomen en de toename aan maatschappelijke veiligheid (in termen van gemiddelde levensduur) is daarmee niet zo eenduidig als op het eerste gezicht lijkt: welvaart heeft een belangrijke directe invloed op de maatschappelijke veiligheid.

De kernvraag van dit hoofdstuk is echter een andere. Gegeven het feit dat we in de staart van de verbetercurve van veiligheid zitten, is het noodzakelijk goed te kijken waar het meest effectief veiligheidsinvesteringen kunnen worden gepleegd. Er zijn echter casus die duidelijk maken dat met name risicobeleid dat

² Zie bijvoorbeeld WRR 2012 waar met instemming 'Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA' van 30 september 2010 wordt aangehaald waar deze standaardfrase ook weer in voorkomt (op p. 39).

³ Artikel 21 Grondwet ('De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.') wordt vaak aangehaald als wettelijke basis voor deze opvatting maar kan eigenlijk niet als zodanig beschouwd worden zoals uit de tekst blijkt.

⁴ Tot nu toe is de wet van Moore die aangeeft dat er elke twee jaar een verdubbeling van de prestaties van de computers plaatsvindt nog een uitzondering op deze wetmatigheid.

⁵ Mackenbach, J. (1994). *Ongezonde verschillen. Over sociale stratificatie en gezondheid in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

⁶ Stam, S., Garssen, M.J., Kardal, M. & Lodder, B.J.H. (2008). *Hoogopgeleiden leven lang en gezond*. In: Hiltten, O. van, en Mares, A. (red.) (2008). *Gezondheid en zorg in cijfers*. Den Haag/Heerlen: CBS. pp. 9-19.

wordt ingevoerd na incidenten of het plots bekend worden van een risico zeer disproportioneel kan zijn. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in haar recente advies 'Evenwichtskunst' betoogd dat deze zogenaamde risico-regelreflex breed herkend wordt, maar dat er slechts anekdotisch onderzoek naar is verricht, waardoor de omvang van het resulterende disproportioneel veiligheidsbeleid slecht bekend is.⁷ In dit hoofdstuk zullen we laten zien dat de absolute omvang groot genoeg is om er aandacht aan te besteden: de verzamelde casus bedragen miljarden euro's aan disproportionele incidentele en structurele veiligheidsinvesteringen.

Bestaand onderzoek

Er bestaat geen structureel wetenschappelijk onderzoek naar hoe vaak een incident leidt tot disproportioneel veiligheidsbeleid. Wel lijkt het veiligheidsbeleid na elke 'ramp' sterk disproportionele elementen te vertonen. De casussen legionella- en BSE-beleid in dit hoofdstuk zijn daar voorbeelden van. In het kader van het programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' is door Mark den Hollander een afstudeeronderzoek verricht naar disproportioneel brandveiligheidsbeleid als gevolg van de Schipholcellenbrand. Tenminste de aanpassing van kantoren van de Rijksgebouwendienst waartoe besloten is (maar waar nog geen dekking voor was in 2007) zou een investering vergen van 880 miljoen euro terwijl de baten ervan nihil zijn omdat er nooit doden vallen bij brand in kantoorgebouwen. Het onderzoek kon niet achterhalen hoeveel geld nu werkelijk al besteed is in 2011.⁸

Een onderzoek door Remco Roos liet anderzijds zien dat de meeste van de bijna dagelijks optredende nieuwswaardige incidenten niet tot (over)reactie leiden. Het onderzoek was gericht op alle incidenten die gedurende drie maanden in NRC Handelsblad of De Telegraaf vermeld werden en waar tumult uit had kunnen ontstaan. Toch hebben vier van de twaalf gevallen waar de Tweede Kamer in de onderzoeksperiode van dat onderzoek op reageerde wel degelijk geleid tot disproportionele overheidsmaatregelen.⁹

Een onderzoek van Simon Webb naar twintig jaar omgang met (grote) incidenten door de Britse regering wees daar ook op het structureel optreden van disproportioneel veiligheidsbeleid.¹⁰

De ontwikkeling van het Nederlands veiligheidsbeleid

Als introductie werpen we een blik op de manier waarop de visie op schade, risico's en het afdekken daarvan zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Essentieel daarin staan de termen 'kunnen en willen'.¹¹ De eerste vraag die gesteld moet worden is, of de wens bestaat om afzonderlijke individuen, of een samen-

⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Den Haag.

⁸ Hollander, M. den (2011). *Brand Cellencomplex Schiphol-Oost, Onderzoek naar het verschijnsel van de risico regelreflex*. Masterscriptie Vrije Universiteit Amsterdam.

⁹ Roos, R. (2011). *Reflexen of reflectie?: Een onderzoek naar de omvang van de risico-regelreflex*. Masterscriptie Utrecht University.

¹⁰ Zie <http://www.oecd.org/regreform/policyconference/proceedings.htm>.

¹¹ Helsloot, I., Pieterman, R. & Hanekamp, J.C. (2010). *Risico's en redelijkheid. Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

leving in zijn geheel, te beschermen tegen bedreigingen voor de fysieke veiligheid. Als dit het geval blijkt te zijn, is de kwestie of dit ook daadwerkelijk kan. In het geval van de overheid, of zij de middelen heeft om haar burgers voor het betreffende gevaar te behoeden. De verschuiving die heeft plaatsgevonden, is een verschuiving op deze facetten. Willen en kunnen hebben een andere invulling gekregen dan zo'n 150 jaar geleden. Dit hangt voor een groot deel samen met de verschuivingen in het politieke landschap en de technologische vooruitgang die de samenleving heeft doorgemaakt. Bovendien spelen de financiële mogelijkheden die de overheid heeft een doorslaggevende rol. Gedurende tijden van toenemende financiële voorspoed is nu eenmaal meer mogelijk dan in een financiële crisis.

Uit bovenstaande blijkt al dat de overheid – voor de nauwkeurigheid: we bedoelen hier vooral de wetgevende en uitvoerende macht uit de Trias Politica – inmiddels een centrale rol speelt in het veiligheidsdomein. Hoe anders was dit in de negentiende eeuw? Het klassiek liberalisme/individualisme vierde hoogtij. Bij zowel burgers als overheid was het *kunnen* beschermen zwak ontwikkeld, maar waar het *willen* betrof, gold dat burgers vooral werden geacht voor zichzelf te zorgen. De overheid opereerde als nachtwakersstaat, beschermde weliswaar tegen interne en externe bedreigingen van de sociale veiligheid zoals respectievelijk rellen en aanvallen van vijandelijke mogendheden, maar fysieke veiligheid bevond zich binnen een individualistisch perspectief. Burgers wisten niet beter, waarbij de rol van het geloof niet mag worden onderschat. In tegenstelling tot in de huidige tijd waren mensen zonder kerkgezindte in de negentiende eeuw schaars: in 1899 hing slechts 2,3% van de bevolking geen godsdienst aan, tegenover 44 procent in 2007.¹² Ongevallen waren vervelend, maar hoorden volgens velen bij de wil van God. Pas in de twintigste eeuw kwam er echt een kentering in deze denkwijze, zeker na de ontzuiling (jaren 60 en 70).

Deze omslag moet worden gezien in het perspectief van een op veel andere punten veranderende samenleving. De industrialisering zette zich door, werk verschoof van handarbeid naar mechanisatie en steeds meer arbeid moest worden uitgevoerd in fabrieken. Het is dan ook niet vreemd dat de eerste echte overheidsbemoeienis op de werkvloer zichtbaar werd. De Fabriekswet (1875), wat ruim twintig jaar later de Hinderwet zou worden, de Arbeidswet (1889) en de Veiligheidswet (1895) zijn bekende voorbeelden. Werkgevers en werknemers stonden in de nieuwe arbeidssituatie steeds vaker tegenover elkaar, met botsende belangen, wat leidde tot een duel waarin de overheid als neutrale scheidsrechter ging dienen. Een maatregel als de Ongevallenwet uit 1901 is tekenend voor de veranderde verhoudingen. Niet langer waren arbeiders zelf verantwoordelijk voor gezondheidsschade die ze tijdens het werk in de fabriek opliepen. Ook de Mijnewet (1903), de nieuwe Veiligheidswet (1934) met onder meer het vastleggen van het aantal arbeidsuren en de nieuwe Veiligheidswet passen in een serie maatregelen waarmee de overheid als scheidsrechter de toen nog zwakke positie van de werknemers beschermde.

Nog altijd heerste in die tijd echter het liberale idee dat de overheid haar burgers vrij moest laten in hun ontplooiing, en ze in ruil daarvoor zelf de verantwoordelijkheid droegen voor risico's en problemen. Dit veranderde vooral na de Tweede Wereldoorlog. Onder het premierschap van Willem Drees kwam in de jaren vijftig de ontwikkeling van de verzorgingsstaat hoog op de agenda te staan. Steeds meer nam de overheid de rol van hoeder van de veiligheid van haar burgers op zich. Groeiende aandacht voor milieuproblematiek leidde indirect tot bevordering van de fysieke veiligheid. De aanpak van luchtverontreiniging, inmiddels niet meer weg te denken uit het overheidsbeleid maar tot de jaren zeventig amper tot geen issue, verbeterde

¹² Knippenberg, H. (1992). *De Religieuze Kaart van Nederland*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

de leefomgeving van mensen substantieel. Bovendien werd ingespeeld op ontwikkelingen als de grote groei van de chemische industrie. Grote incidenten in het buitenland als Flixborough (1974), Seveso (1976), Mexico Stad (1984), Bhopal (1984) en Tsjernobyl (1986) leidden in dat domein tot de invoering van nieuwe maatregelen. Vooral via naar de ramp in Italië (Seveso) vernoemde richtlijnen van de Europese Unie.¹³

Van een actor zonder betrokkenheid naar een 'plicht tot bescherming'; de positie van de overheid is door de jaren heen sterk veranderd. In de jaren negentig werd binnen de sociale veiligheid zelfs de tendens zichtbaar dat de overheid niet langer alleen diende te zorgen voor de veiligheid van burgers, maar ook voor het gevoel van veiligheid. Binnen het fysieke veiligheidsbeleid gold dat bescherming tegen bestaande, wetenschappelijk bewezen risico's onvoldoende werd geacht, ook de mogelijke toekomstige gevaren in de samenleving moesten worden afgedekt. Overigens is dit niet iets specifiek Nederlands. In het Verdrag van Europa uit 1992 werd in milieuverband gesproken over 'het voorzorgsbeginsel', waarmee de overheid verantwoordelijk werd gehouden voor de bescherming tegen nog onbekende gevaren.¹⁴

Aan de hand van de beschrijving van Pieterman (2008)¹⁵ kunnen we een samenvattend onderscheid maken tussen drie verschillende periodes: de schuldcultuur, waarin de burgers hun eigen risico's droegen, de risicocultuur, waarin risico's niet langer door het individu maar veel meer door het collectief gedragen werden en de voorzorgcultuur, toen opeens niet langer alleen naar bestaande risico's, maar ook naar onbekende risico's werd gekeken.

• **Schuldcultuur tot de Tweede Wereldoorlog**

De heersende politieke stroming in de negentiende eeuw was het klassieke liberalisme, en in de samenleving uitte zich dat in een duidelijk individualisme. 'Eigen schuld, dikke bult', was het heersende adagium. In de schuldcultuur waren mensen zich bewust van hun eigen verantwoordelijkheid. De overheid richtte zich op interne en externe bedreigingen van de sociale veiligheid, de waarborg van fysieke veiligheid lag meer bij de burgers zelf. In het huidige debat over risico's en fysieke veiligheid speelt het echter nog maar een zeer marginale rol. Wel is een terugkeer van deze gedachte zichtbaar in bijvoorbeeld ideeën over de toekomst van de zorgkosten. Mensen die vrijwillig gezonder gaan leven, komen in aanmerking voor een lagere zorgpremie.¹⁶ Zij die risico's nemen, betalen dus.

• **Risicocultuur vanaf de Tweede Wereldoorlog**

Schuld en risico's worden als een collectieve aangelegenheid beschouwd. Als de samenleving een bepaalde activiteit hoger waardeert dan de risico's die daarmee gepaard gaan, is zij verplicht om slachtoffers van deze keuze te compenseren. Niet geheel toevallig ging deze ontwikkeling gepaard met de opkomst van de verzorgingsstaat. Mensen moesten niet meer verantwoordelijk worden gehouden voor ongeluk waar ze zelf part noch deel aan hadden. 'Pech moet weg', werd het heersende credo, tenminste binnen het politieke discours. Publieke en particuliere verzekeringen passen in dit beeld. In plaats van iedereen voor zijn eigen zorgkosten te laten betalen, wordt met de invoering van een verplichte zorg-

¹³ Verkregen op 18 september 2012 van www.ec.europa.eu

¹⁴ Verdrag van Maastricht. Artikel 174, lid 2.

¹⁵ Pieterman, R. (2008). *De voorzorgcultuur: streven naar veiligheid in een wereld vol risico's en onzekerheden*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

¹⁶ Auteur onbekend. (17 september 2012) *Punten sparen bij Menzis door gezonder te leven*. Op 20 september verkregen van www.nu.nl.

verzekering iedereen verantwoordelijk voor elkaars zorgkosten. Geen misverstand over de soms grote culturele verschillen: als we over de grenzen heen kijken, wordt deze gedachte in de Verenigde Staten pas recent zichtbaar in het gezondheidsbeleid van president Obama.¹⁷

- **Voorzorgcultuur vanaf de jaren negentig**

Dominant lijkt in het publieke discours tegenwoordig de voorzorgcultuur. Waar de klassieke preventie van risico's uitgaat van een zo wetenschappelijk mogelijke grondslag, is voorzorg gebaseerd op risico's van technologieën die de samenleving (nog) niet (wetenschappelijk) kent. Wat is het gevaar van hoogspanningskabels? Welke risico's neemt de opslag van CO₂ met zich mee? Er is angst voor wat in de verre toekomst of zelfs wat komende generaties staat te gebeuren. Van individuele verantwoordelijkheid is geen sprake meer, de overheid dient mogelijke risico's zo goed mogelijk af te dekken. Of, zoals Pieterman het verwoordt: 'Degenen die op maatschappelijk niveau verantwoordelijk zijn voor de toepassing van technologie worden ook moreel verantwoordelijk gehouden voor de risico's die zij daarbij nemen.'

De aard van disproportioneel veiligheidsbeleid

De overgang van schuld- naar voorzorgcultuur heeft de overheidsinspanningen en -uitgaven voor veiligheid omhoog gestuwd. Het beschermen van burgers tegen fysieke gevaren lijkt voor ons tegenwoordig een redelijk en terecht uitgangspunt van beleid, maar is al het resulterende beleid nu wel redelijk en terecht? De vraag stellen is hem bijna beantwoorden, want iedereen kan voorbeelden noemen van maatregelen die wel effect sorteren maar die, in verhouding tot het materiële of immateriële profijt dat ze opleveren, onevenredig veel geld kosten. Dit noemen we 'disproportioneel veiligheidsbeleid'.

Meer precies hanteren we in dit hoofdstuk voor disproportioneel veiligheidsbeleid de volgende definitie: *Er is sprake van disproportioneel veiligheidsbeleid als met hetzelfde geld elders meer mensenlevens gewonnen kunnen worden.*¹⁸

Als terzijde: met deze definitie omzeilen we de vraag of er een bepaalde waarde te koppelen is aan een mensenleven. Geld toekennen aan een mensenleven is echter een manier om het rendement van maatregelen te kunnen vergelijken, ervan uitgaande dat we op zoek zijn naar het beste beleid. Immers, als bepaald beleid relatief weinig oplevert, kan beter voor een andere oplossing worden gekozen. Voor een meer besparende en meer rendabele oplossing, vooral dat. Alleen door gedegen kosten-batenanalyses te maken kan men proberen tot een beleidsprogramma te komen, waarmee het grootste aantal mensenlevens wordt gespaard. Gaan we die meest efficiënte oplossing altijd vinden? Dat is sterk de vraag. De bestuurskunde leert ons dat het zoeken naar het meest optimale beleid een nobel streven is, maar dat dit over het algemeen niet lukt. Immers, beleidsmakers zijn, net als andere mensen, niet in staat alle mogelijke opties naast elkaar te leggen, vervolgens plussen en minnen af te wegen en de meest efficiënte keuze te maken. Puur omdat de informatie te veel is en de menselijke ratio dat niet allemaal kan verwerken. Een logisch alternatief is de begrensde rationaliteit, of

¹⁷ H.R. 3200. Report No. 111-299, parts I, II & III. *To provide affordable, quality health care for all Americans and reduce the growth in health care spending, and for other purposes.*

¹⁸ Helsloot, I. (2012). *Veiligheid als (bij)product. Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers.* Oratie Radboud Universiteit Nijmegen.

'bounded rationality' zoals Nobelprijswinnaar Simon zegt.¹⁹ Hij vindt dat menselijke beslissers naar tevredenheid (moeten) streven, omdat optimale keuzes nooit zullen kunnen worden bereikt. Ook als we van deze gedachte uitgaan, blijft de stelling overeind dat beleid het meest gebaat is bij een zo goed mogelijke wetenschappelijke onderbouwing waarbij aan mensenlevens een prijs wordt toegekend.

Hoeveel mag veiligheidsbeleid kosten om een mensenleven te redden?

Aangezien middelen voor beleid schaars zijn, en er dus keuzes gemaakt moeten worden, buigen wetenschappers en beleidsmedewerkers zich al tientallen jaren over de vraag hoeveel wordt (en mag worden) uitgetrokken om een mensenleven te redden. De meest vooraanstaande onderzoeker op dit gebied is W. Kip Viscusi. Belangrijk in de visie van onderzoekers als Viscusi is: op het moment dat overheden relatief teveel uitgeven om levens te besparen, heeft dat een slecht effect op de welvaart van landen en zodoende op de veiligheid – en dus op de gemiddelde levensduur – van burgers. In een overzichtsstudie van hem uit 2003 wordt ingegaan op de meest gangbare VSL (Value of Statistical Life) gebruikt in veiligheidsbeleid in de Verenigde Staten. Hij komt hierin uit op een bovengrenswaarde voor veiligheidsbeleid van zo'n 7 miljoen dollar per mensenleven (van 75 jaar), afgerond ongeveer zes miljoen euro.²⁰

In Nederland heeft de Raad voor Volksgezondheid, zich baserend op richtlijnen van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO), een vergelijkbare grens van 75.000 euro per gezond levensjaar voorgesteld als grens voor de kosten voor medische behandeling en medicatie.

Wij zullen in de volgende paragraaf bekende voorbeelden noemen van disproportioneel veiligheidsbeleid. Hieronder geven we eerst echter enkele inzichten in de aard van disproportioneel beleid. Hoe kan het dat evident 'slecht' beleid in termen van kosten en baten toch vastgesteld wordt?

Aard 1: Veiligheid boven alles. Tenminste symbolisch. Uit angst voor de burger.

Een eerste reden voor disproportioneel veiligheidsbeleid is de gedachte bij beleidsmakers dat zij hiermee aan de wens van de maatschappij tegemoetkomen. Zowel beleidsmedewerkers, bestuurders, politici als wetenschappers stellen regelmatig dat zij weten dat het de wens van de (Nederlandse) burger is om risico's met meer veiligheidsbeleid te lijf te gaan.

Een internationaal voorbeeld van deze gedachte is te vinden in een advies van het wetenschappelijke adviesorgaan van de Britse regering, de Government Office for Science. In haar 'Blackett Review of High Impact Low Probability Risks'²¹ wordt gesteld dat 'the public has a much stronger reaction to a group of deaths resulting from a single event than for a similar number of people dying in a number of unrelated events'. Als onderbouwing van deze claim geven de onderzoekers het voorbeeld van een incident op de M40 snelweg waarbij in 1993 13 mensen (waaronder 12 kinderen) om het leven kwamen. Dit incident 'eventually lead to calls for compulsory seatbelts in minibuses and coaches', terwijl de 'much larger annual number of road deaths' daar niet toe leidde.

¹⁹ Simon, H. (1991). Bounded Rationality and Organization Learning. *Organization Science*, 2(1), pp. 125-134.

²⁰ Viscusi, W.K. & Aldy, J. (2003). The Value of a Statistical Life: A Critical Review of Market Estimates Throughout the World. *The Journal of Risk and Uncertainty*, 27(1), pp 5-76.

²¹ Beddington, J. (2011). *Blackett review of high impact low probability risks*. Londen: Government Office for Science. pp. 25.

Natuurlijk is de gevolgde redeneerlijn onjuist. De ‘calls for’ in de media kunnen nooit worden gezien als een bewijs van de publieke wens daartoe. Opvallend genoeg stamt juist een mooi voorbeeld van het weinige onderzoek dat de publieke wens werkelijk probeert te begrijpen uit Engeland en ook dat betreft een transportrisico: Evans heeft geconstateerd dat het publiek, toen het werd bevraagd na de Ladbroke Grove treinramp (waarbij 31 doden vielen), juist niet meer geld in treinveiligheid wilde stoppen, maar spontaan suggereerde wél meer in veiligheid op de weg te investeren. Dit gold zowel voor mensen die regelmatig de trein namen als voor mensen die nauwelijks de trein namen.²²

Voor wie een stap verder wil doen en naar de mening van het publiek over veiligheidsbeleid vraagt ligt nog een tweede valkuil op de loer: de narrige (aard van de) burger. Het volstaat niet om een burger simpelweg te vragen wat hij/zij over veiligheidsbeleid denkt. Als voorbeeld kan een onderzoek onder Amsterdamse metrogebruikers uit 2009 dienen.²³ In dit onderzoek werden 629 respondenten in de Amsterdamse metro vragen gesteld over tunnelveiligheid. De respondenten werd eerst uitgelegd dat de kans om een brand in de metrotunnel te overleven vrijwel nul is. Ongeveer 80% van de respondenten was van mening dat ze door het GVB (gemeentelijk vervoersbedrijf) en/of de gemeente over dat risico geïnformeerd hadden moeten worden. Vervolgens werd de respondenten uitgelegd dat de metro een van de veiligste vervoersmiddelen is (het statistisch aantal slachtoffers in metro’s ligt aanzienlijk lager dan het aantal slachtoffers onder bijvoorbeeld automobilisten of fietsers). Toch was nog steeds zo’n 75% van de respondenten van mening dat nieuwe investeringen noodzakelijk zijn om de tunnelveiligheid te verbeteren. Slechts een fractie van de respondenten bleek echter bereid zelf voor deze investeringen in tunnelveiligheid te betalen (via bijvoorbeeld een verhoging van de ritprijs). Tot slot werd de respondenten gevraagd zich in de schoenen van de Amsterdamse bestuurders te plaatsen en na te denken over de (noodzakelijke) veiligheidsmaatregelen die een half miljard euro zouden gaan kosten. Nu veranderde een groot aantal respondenten van mening: 50% zou, indien zij in de schoenen van de bestuurder zou staan, niet zoveel geld investeren in tunnelveiligheid. 35% van de burgers had dus binnen een paar vragen zijn mening veranderd, reagerend op de vraagstelling vanuit een ander perspectief.

		De extra kosten om de metro voldoende brandveilig te maken, zodat u kunt ontsnappen bij brand, bedragen een half miljard euro. Als u burgemeester zou zijn, zou u dat half miljard hieraan willen uitgeven?		
		ja	nee	totaal
Vindt u dat extra moet worden geïnvesteerd om de brandveiligheid zodanig te maken dat u met enige zekerheid kunt ontsnappen bij brand in de metro?	ja	318	161	479
	nee	13	123	136
	totaal	332	285	617

²² Evans, A. (2005). Railway risks, safety values and safety costs. *Transport, part of the Proceedings of the Institution of Civil Engineers*, 158(1), pp. 3-9.

²³ Helsloot, I. & Schmidt, A. (2012) The Intractable Citizen and the Single-Minded Risk Expert – Mechanisms Causing the Risk Regulation Reflex Pointed Out in the Dutch Risk and Responsibility Programme. *European Journal of Risk Regulation*, 3, pp. 305-312.

Het hoofdstuk in deze bundel 'De Nederlandse burger nader verkend: nuchter mits geïnformeerd' geeft meer inzicht in de twee gezichten van de 'narrige' burger.

- Enerzijds is hij een dwarse burger. Dat is een burger die vindt dat als het om zijn eigen veiligheid gaat de overheid moet investeren en hijzelf geen verantwoordelijkheid draagt. Dit is de egoïstische 'niet in mijn achtertuin' (NIMBY²⁴) burger die door bestuurders gevreesd wordt.
- Anderzijds begrijpt dezelfde burger goed dat zijn eigenbelang best aan de kant geschoven mag worden voor het algemeen belang en verwacht hij zelfs dat de overheid af en toe beslissingen neemt die zijn eigenbelang schaden. Daartegen zal hij dan wel weer tot de laatste snik of tot adequate compensatie strijden.

Aard 2: Onevenwichtigheden in de vormgeving van veiligheidsstelsels²⁵ leiden tot autonome groei richting disproportionaliteit.

Een andere reden voor het ontstaan van disproportioneel veiligheidsbeleid heeft niets met veiligheid als zodanig te maken. Wie door een bestuurskundige bril kijkt, ziet automatismen die bij beleidsvorming leiden tot een gebrek aan aandacht voor proportionaliteit. Het gaat om vier simpele automatismen.²⁶

- **Principe 1: Een stabiel veiligheidsstelsel vereist een koppeling tussen financiering en gezag.**

De afweging om de beschikbare middelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten zal niet worden gemaakt als beslissers en financiers niet gekoppeld zijn. Immers, pas wanneer ook daadwerkelijk eigen middelen moeten worden ingezet, zal de beslisser zichzelf (of zijn adviseurs) de vraag stellen of het geld niet beter kan worden ingezet.

- **Principe 2: Adviseurs moeten in dienst zijn van het bevoegd gezag dat zij adviseren.**

Een bekende observatie is dat adviseurs eenzijdig advies geven: zij concentreren zich in hun advisering op het deelbelang dat zij vertegenwoordigen. Hier moet 'adviseur' breed worden gelezen: ambtelijk, extern of wetenschappelijk. Voor alle duidelijkheid: deze observatie bevat geen negatief waardeoordeel over het functioneren van de adviseurs *an sich*; de 'opdracht' aan de adviseur is vaak zelfs expliciet vanuit het deelbelang geformuleerd.²⁷ Wie moet besluiten over een afweging van verschillende belangen heeft echter 'niets' aan deeladviezen die *immers* voorspelbaar alleen het deelbelang zullen verdedigen. Als integraal besluitvormer heb je je eigen 'brede' adviseurs nodig die je helpen om tot een afweging te komen die het deelbelang overstijgt.

- **Principe 3: Professionele organisaties willen altijd verder professionaliseren.**

Hoewel op kwaliteitsverbetering gericht blijkt dat verdergaande professionalisering lang niet altijd tot meer effectiviteit, en laat staan tot meer efficiency leidt. Deze mogelijkheid is een permanente blinde vlek van professionals. Stevige bestuurlijke aansturing en een slimme organisatorische inrichting is

²⁴ Kraft, M.E. & Clary, B.B. (1991). Citizen Participation and the Nimby Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal. *Political Research Quarterly*, 44(2), pp. 299 et sqq.

²⁵ Onder een stelsel of -bestel verstaan we het geheel van, al dan niet wettelijke, afspraken en regels dat een bepaald domein reguleert.

²⁶ Helsloot, I. (2012). *Veiligheid als (bij)product. Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers*. Oratie Radboud Universiteit Nijmegen.

²⁷ Hiermee nemen we dus afstand in deze context van bijvoorbeeld Downs (1967) die stelt dat ambtenaren gedreven worden door motieven van eigenbelang. Aangezien hun eigen positie hen voordeel oplevert, zullen adviezen volgens hem er altijd op gericht zijn om de eigen positie, afdeling of onderneming in stand te houden.

noodzakelijk om de ‘woekerende professionalisering’ in te dammen. Zo’n organisatorische oplossing is het werken met een vast overall budget waarbij een ruime bevoegdheid tot verdeling van middelen binnen de betreffende organisatie-eenheid bestaat, en met een breed takenpakket waarbij directe feedback vanuit de omgeving op die taken bestaat.

- *Principe 4: Wanneer samenwerking cruciaal is voor effectiviteit en efficiency van het stelsel, moet het bestuur of de ambtelijke leiding verschillende organisatieonderdelen dwingen samen te werken.*

(Professionals van) verschillende organisaties werken in het algemeen goed met elkaar samen als het gaat om het bereiken van een gelijk doel. Voorwaarde voor deze harmonie op organisatieniveau is echter dat geen van de professionele organisaties in haar autonomie wordt aangetast. Dus samen aan een taak werken lukt vaak goed, maar samenwerken in de zin dat autonomie wordt ingeruild voor effectiviteit en efficiency door het uitbesteden van taken lukt professionele organisaties vrijwel nooit. Het principe betekent dat wanneer samenwerking cruciaal is voor de effectiviteit en efficiency van een veiligheidsstelsel de verschillende organisatieonderdelen onder één bestuur of ambtelijke leiding dienen te vallen om deze samenwerking af te dwingen. Andersom geformuleerd: een robuust veiligheidsstelsel is zo ingericht dat er geen samenwerking nodig is tussen actoren die niet onder één bestuur vallen.

De omvang van disproportioneel veiligheidsbeleid

In deze paragraaf geven we een opsomming van enkele bekende en grotere casus van disproportioneel veiligheidsbeleid. Zoals al gesteld beogen we hiermee aan te tonen dat niet alleen de constatering is gedaan dat disproportionele veiligheidsmaatregelen bestaan, maar tevens dat er substantiële bedragen mee gemoeid (kunnen) zijn.

- *Hoogspanningsbeleid*

Over het risico van hoogspanning bestaat al jaren discussie. Wetenschappelijk is nog nooit een oorzake-lijk verband tussen de elektromagnetische straling van hoogspanningsleidingen en gezondheidsklachten aangetoond, maar enkele statistische studies suggereren dat in Nederland maximaal een half leukemiegeval per jaar samen zou kunnen hangen met hoogspanning.^{28,29} Tot voor kort is – mede vanwege deze onzekerheid – uit voorzorg slechts een beperkt aantal maatregelen gericht op nieuwbouw genomen. Hier lijkt verandering in te komen. Als in 2011 een discussie op gang komt over een nieuwe hoogspanningsleiding in Oostzaan, neemt de Tweede Kamer het standpunt in dat alle omwonenden moeten worden gefaciliteerd om te verhuizen. In een brief aan de Tweede Kamer uit 2011 doet Tennet, eigenaar en beheerder van de infrastructuur én volledig in handen van de overheid, een voorstel voor een oplossing.³⁰ Het uitkopen van huizenbezitters in Nederland nabij hoogspanningsleidingen zou in totaal op 530 miljoen euro uitkomen, terwijl de rest van het probleem kan worden opgelost door het onder de grond leggen van de hoogspanningslijnen met een kostenplaatje van 1,25 miljard euro, zo blijkt uit de brief van Tennet. Minister van Economische Zaken Maxime Verhagen sluit zich hier in een brief aan de Tweede

²⁸ Ahlbom, A., Day, N., Feychting, M. ea (2000). A pooled analysis of magnetic fields and childhood leukaemia. *Br. J. Cancer*, 83(5), pp. 692-698.

²⁹ Greenland, S., Sheppard, A.R., Kaune, W.T., Poole, C. & Kelsh, M.A. (2000). A pooled analysis of magnetic fields, wire codes and childhood leukaemia. *Epidemiology*, 11(6), pp. 624-634.

³⁰ Kroon, J.M. (31 mei 2011). *Woningen en hoogspanningslijnen, ideeën voor oplossingsrichtingen*.

Kamer bij aan.³¹ Totale kosten: 1,7 miljard euro. Een definitief besluit is nog niet genomen. Casus 1 in deze bundel gaat dieper op dit onderwerp in.

- **Beleid tegen BSE**

Sinds 1997 zijn er, in heel Europa, vele overheidsmaatregelen ingevoerd om de verspreiding van BSE - in de volksmond de gekkekoeienziekte - tegen te gaan. In die periode werd voor het eerst de link gelegd tussen de dierziekte en de dodelijke hersenziekte Creutzfeldt-Jakob bij mensen. Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van het Nederlandse BSE-beleid schetst een somber beeld over kostbaar beleid gericht op een marginaal risico.³² Weliswaar zijn de afgelopen jaren tamelijk geruisloos een aantal maatregelen ingetrokken, maar in combinatie met het eveneens dalende theoretische aantal slachtoffers dat met het beleid voorkomen werd, nam de kosteneffectiviteit in de onderzochte periode van 2002 tot 2005 nog sterker af, zo schrijven de onderzoekers. Van een investering van 4,3 miljoen euro per gezond levensjaar in 2002 tot ruim 19,2 miljoen euro in 2005. In dat jaar werd in Nederland in totaal 43 miljoen euro aan het BSE-beleid uitgegeven. Zie voor meer informatie casus 3 in deze bundel.

Het (bijzondere?) geval van zeldzame ziekten met een dure behandeling

Half juli 2012 kwam het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) met het advies om de vergoedingen voor de ziekte van Pompe en de ziekte van Fabry stop te zetten. De behandeling van een patiënt met Pompe kost tussen de 400 en 700 duizend euro per jaar, de behandeling van een patiënt met Fabry bedraagt 200.000 euro per jaar.^{33,34} Over de werking van de medicijnen bestaat geen twijfel, die is er, maar 'het doorslaggevende argument is de buitengewoon ongunstige kosteneffectiviteit', zo valt in het rapport met betrekking tot de ziekte van Fabry te lezen. En, over de ziekte van Pompe: 'De verhouding tussen kosten en baten is onacceptabel.' Alleen voor de kleine groep patiënten met de klassieke vorm van Pompe die bij baby's voorkomt, zou het CVZ de behandelingen nog willen doorzetten. Voor de ziekte van Fabry, waaraan 400 mensen leiden (van wie er zo'n zestig enzymtherapie krijgen), bedragen de totale behandelkosten ruim elf miljoen euro per jaar (200.000 euro per patiënt). De behandeling van de ziekte van Pompe is duurder. In totaal 115 mensen lijden aan deze ziekte, en de behandeling kost tussen de 400.000 en 700.000 euro per jaar. Totale kosten voor de maatschappij: 63,25 miljoen euro per jaar. Het voorstel van het College voor Zorgverzekeringen leidde tot maatschappelijke en politieke ophef, omdat 'mensen niet voor een zeldzame ziekte hebben gekozen', zoals SP-kamerlid Renske Leijten het verwoordde.³⁵ Ruim een maand na het voorstel gaf Zorgverzekeraars Nederland aan het idee niet te steunen en dat de kosten van de behandeling, ondanks de hoogte daarvan, vooralsnog worden vergoed. Omdat de ziekte van Fabry en ziekte van Pompe de laatste maanden het meest actueel waren, zijn ze hier beschreven. Er zijn echter meer ziektes en aandoeningen waarvan de verhouding tussen kosten en baten van de behandelmethodes ter discussie staat.

³¹ Verhagen, M.J.M. (8 juni 2011). *Verzoek nadere informatie t.b.v. AO 380 kV hoogspanningsverbinding Haarlemmermeer*.

³² Benedictus, A., Hogeveen, H. & Berends, B.R. (2009). The prices of the precautionary principle: Cost-effectiveness of BSE intervention strategies in the Netherlands. *Preventive Veterinary Medicine*, 89(3-4), pp. 212-222.

³³ College voor Zorgverzekeringen. (2012). *Advies alglucosidase alfa (Myozyme) bij de indicatie 'ziekte van Pompe'*.

³⁴ College voor Zorgverzekeringen. (2012). *Advies agalsidase alfa (Replagal) agalsidase beta (Fabrazyme) bij de indicatie 'ziekte van Fabry'*.

³⁵ Leijten: Maak mensen met zeldzame ziekte geen slachtoffer van bezuinigingen. Op 10 oktober 2012 verkregen van http://www.sp.nl/zorg/nieuwsberichten/12388/120729-leijten_maak_mensen_met_zeldzame_ziekte_geen_slachtoffer_van_bezuinigingen.html. Leijten gaat hierbij voorbij aan het feit dat niemand ervoor kiest om slachtoffer te worden van een ongeval dat met disproportioneel veiligheidsbeleid zou kunnen worden voorkomen.

- **Legionellabeleid**

In en na 1999 stierven in totaal 32 mensen ten gevolge van een legionella-incident in Bovenkarspel.³⁶ Tijdens de West-Friese Flora, een grote bloemententoonstelling, raakten mensen besmet met de legionellabacterie, die de veteranenziekte veroorzaakte. De oorzaak was dat bubbelbaden gevuld waren via een brandslang die al een tijd niet was gebruikt. In die slang stond water stil en daar kon de bacterie zich in nestelen.³⁷ Hoewel meteen duidelijk was dat de meeste van de slachtoffers ook al ander serieus ‘onderliggend lijden’ hadden, leidde het incident tot forse maatregelen. Zo werden alle sport- en fitnessgelegenheden verplicht specifieke veiligheidsmaatregelen te nemen om de kans op de bacterie te minimaliseren. Dit terwijl toch vooral al verzwakte mensen, zoals de bewoners van verzorgingstehuizen, tot de belangrijkste risicogroep behoren.³⁸ Voor het onderscheid tussen disproportioneel en redelijk risicobeleid is dit verschil van belang. Er zijn geen specifieke kosten bekend voor het deel van het beleid dat puur gericht is op de niet en minder kwetsbare groepen (zoals sporters in kleedkamers van sportverenigingen), maar geraadpleegde experts schatten de kosten voor deze maatregelen op tenminste 50 miljoen euro per jaar.

- **Toezicht bouwkwaliteit door de overheid**

Het toezicht door gemeenten op de bouwkwaliteit (waarvan bouwveiligheid een onderdeel is) bestaat uit bouwplantoetsing bij vergunningaanvraag (betaald door de vergunningaanvrager via leges) en vervolgens toezicht tijdens de bouw (eerste controle uit leges, daarna uit de algemene middelen). Dit bouwtoezicht kent een slechte verhouding tussen kosten en baten, zo beschrijft onder meer de commissie Fundamentele Verkenning Bouw.³⁹ In de praktijk blijken bouwplannen maar voor een beperkt deel gebruikt te worden tijdens de bouw en is toezicht op de bouwplaats van zeer beperkte waarde: wie ziet immers vandaag of de wapening gisteren goed is aangebracht?

Specifiek voor het aspect brandveiligheid concludeerde een commissie onder leiding van Jan Mans in 2010 een rapport dat dit toezicht (daarom) wel kan worden afgeschaft (aanbeveling voor de brandweer: ‘ga er bij het blussen per definitie uit dat panden brandonveilig zijn’). Berekende besparing alleen voor toezicht op brandveiligheid: 33 miljoen euro per jaar.⁴⁰

³⁶ Kamerstukken 2005/2006, 27625. Waterbeleid.

³⁷ Auteur onbekend (20 maart 1999). *Dodental onder Flora-bezoekers stijgt tot 15*. Op 28 september verkregen van <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/536629/1999/03/20/Dodental-onder-Flora-bezoekers-stijgt-tot-15.dhtml>.

³⁸ RIVM (2009). *Betekenis van legionella-soorten voor preventiebeleid van leidingwaterinstallaties*.

³⁹ Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008). *Privaat wat kan, publiek wat moet: Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces*.

⁴⁰ Commissie Mans (2010). *Inzet gereed. Financiële heroverwegingen om de brandweer betaalbaar te houden*. Den Haag, pp. 8-9.

Berekening van de proportionaliteit van dit toezicht is niet eenvoudig. Zelfs de kosten zijn slecht bekend: uit onderzoek uit 2012 blijkt dat slechts 45% van de gemeenten van mening is dat de onderbouwing van de kosten van 'leges omgevingvergunning' voor de eigen gemeenteraad transparant zijn, dat wil zeggen dat duidelijk is voor welke bezigheden en activiteiten van de gemeente een bepaald tarief wordt opgesteld.⁴¹ Op basis van een voor dit hoofdstuk uitgevoerde steekproef onder Nederlandse gemeenten naar de bouwgerelateerde leges in 2011 schatten wij echter dat de totale kosten op dit terrein jaarlijks zo'n 350 miljoen euro bedragen. Net als de commissie Fundamentele Verkenning Bouw zijn we zonder nader onderzoek op dit vlak voorzichtig met het toekennen van een percentage met het predicaat 'disproportioneel veiligheidsbeleid'. Op basis van discussie met verschillende experts van binnen en buiten de overheid durven we echter te stellen dat zeker 40% van de 350 miljoen op jaarbasis zonder enig effect wordt besteed en daarmee disproportioneel is. Een indicatie die hierbij past is dat tegenover het weliswaar kleinere aantal bouwaanvragen in 2011, de gemiddelde legeskosten in 2012 met vijf procent zijn toegenomen.^{42 43}

NB. Het gaat hier in deze casus dus alleen (nog) om de kosten van het toezicht door de overheid, niet om de kosten van disproportioneel bouwveiligheidsbeleid zelf. Zo is bekend dat de groene nooduitgangsbordjes eigenlijk zinloos zijn. Inzicht in (de kosten van) al dergelijke disproportionele elementen in het Bouwbesluit bestaat echter nog niet.

- *Algemene brandweezorg*

De hiervoor al genoemde commissie Mans heeft geconcludeerd dat in redelijkheid een ombuiging van 150 miljoen euro per jaar mogelijk is op de algemene brandweezorg.⁴⁴ Grootste deel hiervan valt onder de categorie 'invoeren meerdere standaardbezettingen', waarmee wordt ingegaan op de bezetting van een voertuig bij een incident. 'Slechts in twee tot vijf procent van alle daadwerkelijke incidenten is de slagkracht van de huidige basiseenheid nodig', aldus de commissie op pagina 9 van het rapport. Ook moet onder deze categorie worden gedacht aan het niet langer inzetten van drinkwater als blusmiddel, veranderingen in de inrichting van de opleiding en oefeningen van de brandweer en een drastische efficiëncyslag in het aantal meldkamers.

Geen misverstand: dergelijke ombuigingen lijken zeker niet alleen binnen het brandweezorgsysteem mogelijk. Binnen de spoedeisende geneeskundige hulp (ambulancediensten) en de politie lijken ook grote efficiëncyslagen te maken. Aangezien deze door de betreffende verantwoordelijke instanties echter niet op eigen initiatief onderzocht zijn zoals de brandweer wel gedaan heeft, kunnen daar op deze plaats geen bedragen aan worden gekoppeld.

⁴¹ Deloitte (2012). *Onderzoek naar de mate van uniformiteit tussen gemeenten en de mate van transparantie in de opbouw van de leges omgevingvergunning*.

⁴² Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Aantal verleende bouwvergunningen fors gedaald*.

⁴³ Vereniging Eigen Huis (2012). *Vereniging Eigen Huis roept gemeenteraden op stijging bouwleges halt toe te roepen*.

⁴⁴ Commissie Mans (2010). *Inzet gereed. Financiële heroverwegingen om de brandweer betaalbaar te houden*. Den Haag, pp. 12.

Een dreigende casus: uitbreiding van het ATB-vv-systeem

Het ATB-Vv-systeem, een geavanceerder systeem dan het huidige ATB (Automatisch Trein Beïnvloedings)-systeem is ontwikkeld om treinen automatisch voor een gevaarlijk punt (een zogenaamde STS-passage) te laten stoppen. Uiteraard gaat het upgraden van het systeem gepaard met extra uitgaven, en hoewel de minister heeft aangegeven het belangrijk te vinden dat maatregelen voor veiligheid op het spoor kosteneffectief zijn, is zij na het treinongeluk in Amsterdam van zaterdag 21 april 2012 tot het besluit gekomen om de veiligheid op het spoor hoe dan ook te willen vergroten. De druk op de politiek om in te grijpen in de veiligheid op het spoor is groot, zo blijkt uit hoofdstuk 3 van deze bundel. Voorlopig heeft de minister van Infrastructuur en Milieu aangegeven niet in te gaan op wensen van bijvoorbeeld vakbond FNV om alle seinen te upgraden. Wel heeft ze in mei 2012 aangegeven dat het aantal van 1264 seinen dat al voorzien is met ATB-vv zal worden uitgebreid met nog eens 415 seinen.⁴⁵ De kosten hiervan bedragen ruim 20 miljoen euro; het upgraden van één sein kost 50.000 euro. Het aanpassen van alle hierna nog resterende 3000 seinen zou daarmee uitkomen op een extra totaalinvestering van 150 miljoen euro. Alle onderzoek maakt echter duidelijk dat deze extra investering disproportioneel is gezien het al zeer hoge veiligheidsniveau van het spoor. Voor meer informatie zie casus 2 in deze bundel.

• *Openbaar Meldsysteem bij brand*

Sinds het Bouwbesluit uit 1992⁴⁶ zijn veel bedrijven, ziekenhuizen en andere instellingen verplicht hun brandmeldinstallatie (BMI) automatisch te koppelen aan de installatie bij de brandweercentrale, iets wat daarvoor al op lokale schaal was ingevoerd. Dit heet het 'openbaar meldsysteem bij brand' (OMS). Het idee hierachter is dat de alarmering direct op gang komt, waardoor de brandweer zo snel mogelijk ter plaatse is en de gevolgen van de brand kan verkleinen. Aanvankelijk met als beschreven doel dat de brandweer zo snel mogelijk kan 'redden', maar later is de doelstelling verruimd tot 'schadebeperking'.⁴⁷ Onderzoek naar het OMS in Twente heeft echter aangetoond dat dit beleid zeer disproportioneel is.⁴⁸ Van elke aansluiting werd, gemiddeld, vier keer per jaar een alarmsignaal richting de brandweer gezonden. Per melding maakte de brandweer ongeveer duizend euro aan directe kosten, terwijl de baten in de 20% van de gevallen dat er daadwerkelijk iets aan de hand was feitelijk absent waren in de zin dat geen extra schadebeperking kon worden aangetoond. Afgezien van de directe kosten als de fysieke aansluiting van een brandmeldpaneel op iedere brandweeralarmcentrale en de uitruk van brandweer, zijn vooral de indirecte kosten als de door de uitruk van de brandweer gecreëerde onveiligheid, een waar probleem. De maatschappelijke kosten voor heel Nederland werden, op basis van de cijfers van de regio Twente (ruim drie miljoen per jaar), geschat op zo'n 85 miljoen euro per jaar. Sinds maart 2012 is, mede op basis van dit onderzoek, de wettelijke verplichting voor een groot gedeelte vervallen.⁴⁹ Opvallend is echter dat de meeste bedrijven tot op het moment van het schrijven van dit hoofdstuk nog steeds aangesloten blijven. Net als zichtbaar is bij het legionellebeleid lijkt het erop dat disproportioneel veiligheidsbeleid zelfs overeind blijft als de overheid het intrekt maar bedrijven niet actief informeert

⁴⁵ Schultz van Haegen, M.H. (4 mei 2012). *Concept-verbeterplan Prorail*.

⁴⁶ Model bouwverordening 1992. Artikel 2.6.1, lid 1.

⁴⁷ Model bouwverordening 1992, 11 serie wijzigingen. Artikel 2.6.3, lid 2.

⁴⁸ Wit, R.A.C. de & Helsloot, I. (2010). Openbaar Brandmeldsysteem: historie, kosten en opbrengst. *Tijdschrift voor Veiligheid* (9)4 pp. 30-46.

⁴⁹ Bouwbesluit 2012.

over de wenselijkheid om met de uitvoering van het ingetrokken beleid te stoppen. Door het gebruik van niet wettelijke richtlijnen blijven commerciële adviseurs dan de toepassing ervan promoten. We nemen daarom deze casus toch mee als te behalen besparing.

Conclusie

Een scala van oorzaken zoals een (onterechte) inschatting van risico-aversie bij de Nederlandse burger en een onhandige inrichting van veel veiligheidsstelsels liggen ten grondslag aan het ontstaan van disproportioneel veiligheidsbeleid. Hierbij gebruiken we een gelijke grens voor disproportionaliteit als die de Raad voor de Volksgezondheid hanteert voor het maximumbedrag dat medicatie en behandeling mag kosten: 75.000 euro per gewonnen gezond levensjaar.

De omvang van het totaal aan disproportioneel veiligheidsbeleid in Nederland is nooit onderzocht, maar de in dit hoofdstuk beschreven bekende casus (zie de samenvattende tabel hieronder) geven aanleiding om tot een dieper inzicht te komen in de totale omvang van disproportioneel veiligheidsbeleid in Nederland.

Beleidssterrein	Ondergrens disproportionele kosten (eenmalig of structureel per jaar)
Hoogspanning	1,7 miljard (eenmalig)
BSE-preventie	43 miljoen (per jaar)
Legionellabeleid	50 miljoen (per jaar)
Toezicht bouwkwaliteit	140 miljoen (per jaar)
Brandweezorg algemeen	150 miljoen (per jaar)
OMS-meldingen	85 miljoen per jaar (per jaar)

Voor de goede orde: de voorbeelden in de tabel zijn zeker niet de enige voorbeelden van disproportioneel beleid. Er bestaan veel meer vergelijkbare voorbeelden (verschillende zijn al in het hoofdstuk benoemd), alleen is daar tenminste nog geen onderzoek gedaan naar de precieze omvang van de kosten.

De afwezigheid van onderzoeksresultaten is een symptoom van de geringe belangstelling voor het opsporen van onnodig kostbare veiligheidsmaatregelen. Op veel beleidsterreinen speelt de verhouding tussen kosten en baten feitelijk geen grote rol. Zeker na incidenten is het niet gebruikelijk strak te sturen op de kosten-batenverhouding van nieuw veiligheidsbeleid (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 3 in deze bundel).

Zeker in een periode waarin de overheid miljarden moet bezuinigen en vaak pijnlijke keuzes moet maken, is het echter de moeite waard om na te gaan of veiligheidsmaatregelen een redelijke verhouding hebben tussen kosten en baten.

Casus 1.

Hoogspanningslijnen

Inleiding

De elektromagnetische straling van hoogspanningslijnen veroorzaakt misschien 0.5 leukemiegeval bij kinderen die in de buurt van hoogspanningslijnen wonen per jaar. Wetenschappers hebben echter het verband tussen elektromagnetische straling en leukemie nog niet vast kunnen stellen. Toch heeft de Tweede Kamer er op aangedrongen om waar nodig hoogspanningslijnen onder de grond te plaatsen of bewoners in de buurt uit te koppen. Totale kosten: 1.7 miljard euro. In deze casus staat de vraag centraal hoe de Tweede Kamer en minister Verhagen hier toe hebben kunnen besluiten.

Context

Het stralingsrisico van mobiele telefoons, elektronische apparaten of hoogspanningslijnen is voor zover bekend betrekkelijk klein, pas bij een (zeldzame) buitengewone blootstelling is er een kans op gezondheidsschade. Huishoudelijke apparatuur kan deze effecten in ieder geval niet teweeg brengen.

Hoogspanningslijnen produceren daarentegen veel sterkere elektromagnetische straling. Toch lijkt ook daar niet of nauwelijks sprake van een significant gezondheidsrisico.

Hoogspanningslijnen produceren een laagfrequent elektromagnetisch veld (in andere intensiteiten en frequenties komt elektromagnetische straling onder andere voor als radiosignalen, microgolven en UV-licht). De precieze effecten van laagfrequente straling zijn op de lange termijn moeilijk te meten en daarom (ten dele) onbekend. Volgens het RIVM wijst de 'totaliteit van epidemiologisch onderzoek' op een 'redelijk consistente associatie tussen het vóórkomen van leukemie bij kinderen en het wonen in de buurt van bovengrondse hoogspanningslijnen, maar een oorzakelijk verband is [in de wetenschappelijke literatuur] niet aangetoond'. Als er werkelijk sprake is van een oorzakelijk verband, dan zou '0.5 van de jaarlijks circa 110 nieuwe gevallen van leukemie bij kinderen hierdoor verklaard kunnen worden'.¹ De wetenschappelijke literatuur wijst op mogelijke negatieve effecten van straling bij een lange blootstelling aan ongeveer 0.2 tot 0.4 microtesla. (De sterkte van een elektromagnetisch veld wordt in microtesla gemeten) In een experimentele setting is het voorsnog niet gelukt de causale relatie tussen elektromagnetische straling en kinderleukemie vast te stellen.

Kortom, we zien een lichte toename van het aantal kinderleukemiegevallen in de buurt van hoogspanningslijnen, maar begrijpen nog niet wat daar de oorzaak van is. Het cijfer van 0.5 leukemiegevallen bij kinderen is (wetenschappelijk gezien) daarom niet oncontroversieel. Een mogelijke andere verklaring die

¹ RIVM (2008), Achtergronden beleid bovengrondse hoogspanningslijnen, Den Haag, p. 19.

niets met straling te maken heeft, is bijvoorbeeld het feit dat lagere inkomensgroepen eerder dicht in de buurt van hoogspanningslijnen wonen en dat door bijvoorbeeld slechte eetgewoonten kinderleukemie in lagere inkomensgroepen vaker voorkomt. Het valt volgens de Gezondheidsraad 'niet uit te sluiten dat een andere factor dan blootstelling aan een laagfrequent magnetisch veld de verklaring vormt voor het in epidemiologisch onderzoek gevonden verband.' Evengoed kunnen andere factoren de extra gevallen van kinderleukemie veroorzaken. Meer onderzoek is dus noodzakelijk om een beter inzicht te krijgen in de relatie tussen de gevallen van kinderleukemie en de aanwezigheid van hoogspanningslijnen.

Voor het RIVM en de Gezondheidsraad zijn de mogelijke stralingsrisico's dan ook geen reden voor ongerustheid. In 2000 adviseerde de Gezondheidsraad dat 'op grond van de huidige (...) wetenschappelijke inzichten geen reden is te adviseren maatregelen te nemen om het wonen in de nabijheid van bovengrondse elektriciteitslijnen of het werken onder omstandigheden met een verhoogde blootstelling aan ELF EM velden te beperken'.² RIVM onderzoeken uit 2001 en 2008 doen geen aanbeveling tot nieuwe maatregelen of verscherping van eisen.³

Wat gebeurde er

TenneT (Nutsbedrijf en elektriciteitstransporteur) is al geruime tijd bezig met een vergroting van de transportcapaciteit van haar elektriciteitsnetwerk. De groeiende vraag van consumenten en bedrijven naar stroom maakt de uitbreiding noodzakelijk. Oudere hoogspanningslijnen moeten vervangen of vernieuwd worden om meer stroom te transporteren. In de meeste gevallen wordt de capaciteit van lijnen uitgebreid van 150 kV tot 380 kV. Op enkele plaatsen in Nederland heeft deze uitbreiding al plaatsgevonden zonder noemenswaardige maatschappelijke of politieke discussie (Er werd ten hoogste gediscussieerd over de precieze locatie van een nieuwe lijn).

Vanwege de eerder genoemde 'risico's' van elektromagnetische straling zijn er regels waar nieuwe hoogspanningslijnen aan moeten voldoen. Minister Pronk is de eerste politicus die in 2001 gemeenten adviseert 'zo veel mogelijk te voorkómen dat nieuwe situaties ontstaan waarbij sprake is van langdurige blootstelling van kinderen aan magnetische velden van bovengrondse hoogspanningslijnen van meer dan 0,4 microtesla'.⁴ Staatsecretaris Van Geel herhaalde dit advies in de nota 'Nuchter omgaan met risico's'.⁵ In 2005 en 2008 zijn twee gelijke briefadviezen vanuit het ministerie naar gemeenten gestuurd. In de praktijk is het gevolg dat gemeenten het beleid hanteren om geen nieuwe woningen, kinderdagverblijven of scholen onder hoogspanningslijnen te bouwen.

Het onderscheid tussen bestaande bouw en nieuwbouw zorgt bij beleidsmakers en belangengroepen voor een dubbel gevoel. Ondanks het feit dat de overheid aan de ene kant meldt dat er geen (significant) gezondheidsrisico bestaat wordt gemeenten toch aangeraden geen objecten in de buurt van hoogspanningslijnen te bouwen.

² Gezondheidsraad (2000), Commissie ELF elektromagnetische velden, Blootstelling aan electromagnetische velden (0 Hz- 10 MHz), Den Haag: Gezondheidsraad.

³ RIVM 610050007.

⁴ RIVM (2008). Achtergronden beleid bovengrondse hoogspanningslijnen. Den Haag: RIVM, p. 19.

⁵ Ministerie van VROM (2004), Nuchter omgaan met risico's, Den Haag, Ministerie van VROM. Zie ook Van Geel (2005), Advies met betrekking tot hoogspanningslijnen. Brief van staatssecretaris Van Geel van VROM, gedateerd op 3 oktober 2005, Kenmerk: SAS/2005183118.

In 2007 trok een uitspraak van de Raad van State de aandacht: zij besloot tot het verplichten van 'veldsterktemetingen' in het kader van de vergunningverlening voor een sportveld. Naar aanleiding van deze uitspraak vroeg de Minister van VROM aan de Gezondheidsraad om een reactie. Deze weerlegde de overweging van de Raad van State op drie punten: (1) 'het is ook met deze gegevens [van de veldsterktemeting] niet mogelijk een wetenschappelijke gefundeerde beoordeling van het risico van verblijf op het sportpark te maken'. (2) er bestaat 'geen wetenschappelijke onderbouwing om welke mathematische relatie dan ook tussen blootstellingsduur en sterkte van het magneetveld te hanteren als maat voor het gezondheidsrisico' en (3) 'de wetenschappelijke gegevens laten niet toe om te bepalen of er een toename is van het risico voor kinderleukemie bij een toename van de sterkte van het magneetveld boven 0,4 μT '.⁶

Reactie in media en politiek

Onder andere in 2007 debatteerde de Tweede Kamer over de Partiële herziening van het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (ook wel de Randstad 380 kV verbinding genoemd). Sommige Kamerleden vragen zich of de nieuwe lijnen wel veilig zijn met betrekking tot kinderleukemie, maar er wordt ook gediscussieerd over het tracé en de (mogelijke) risico's voor het vliegverkeer rond Schiphol. Een belangrijk onderdeel van de discussie is de vraag of de nieuwe richtlijn dat er geen woningen in de buurt van hoogspanningslijnen gebouwd moeten worden niet uitgebreid moet worden naar woningen die al in de buurt van hoogspanningslijnen staan. Enkele Kamerleden merken op dat het merkwaardig is dat het onderscheid überhaupt wordt gemaakt: er is een gevaar óf er is geen gevaar. VVD-Kamerlid Neppérus dient een motie in om nieuwe en bestaande woningen gelijk te behandelen. Wanneer zij meermalen wordt gewezen op de consequentie dat dan 25.000 huizen zouden moeten worden gesloopt, raakt zij wat geagiteerd en roept uit: 'Ik ben geschokt dat u (CDA kamerlid Hessels) blijkbaar vindt dat het te ver gaat om eventueel 25.000 woningen te slopen. De volksgezondheid, waarvan u zegt dat u zich er net zo druk om maakt als ik, is bij u blijkbaar een lege letter. Daarvan ben ik geschrokken.' Andere partijen, zoals de ChristenUnie zijn ook van mening dat er serieus gekeken moet worden⁷ naar eventuele gezondheidsrisico's. 'Indien noodzakelijk voor de volksgezondheid dient een hoogspanningsleiding ondergronds te worden aangelegd', merkt Kamerlid Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie) op en 'onze fractie is er voorstander van om rekening te houden met ondergrondse bekabeling in de toekomst' zegt Kamerlid Graus (PVV).

Minister Van der Hoeve ontraadde de motie met het volgende argument: Er 'kan niet van mij kan worden verwacht dat ik op basis van omstreden publicaties, waarin wetenschappers het niet met elkaar eens zijn, een eenduidig oordeel ga vellen'.⁸ Uiteindelijk volgt de Tweede Kamer de lijn van de minister en neemt de motie niet aan.

In de gemeenten waar het tracé moet worden aangelegd zijn verscheidene belangengroepen actief die protesteren tegen de komst (of de uitbreiding van hoogspanningslijnen). Ook de lokale politiek zit lang niet altijd te wachten op het nieuwe tracé. Zo stelt de gemeente Oostzaan in een reactie aan minister Van der Hoeven 'dat het toestaan van 100 μT in bestaande situaties, terwijl in nieuwe situaties slechts 0,4 μT is

⁶ Gezondheidsraad (2008). Briefadvies Hoogspanningslijnen. Kenmerk I-1283/EvR/sl/673-H1.

⁷ TK 30 892, nr. 8; Motie Neppérus, nr. 7 (30892).

⁸ TK 30 892, nr. 22.



toegestaan, niet is uit te leggen aan de inwoners van Oostzaan. Een magnetisch veld dat 250 keer hoger is dan is toegestaan in nieuwe situaties zou geen gevaar opleveren voor de volksgezondheid?⁹ Onder andere een bezoek van de minister aan Oostzaan kan de ongerustheid niet weg nemen.

Publieke opinie

Uit onderzoek uitgevoerd in opdracht van het programma Risico's en verantwoordelijkheden blijkt dat de meeste burgers het er over eens zijn dat het opkopen van huizen bij hoogspanningsmasten geen oplossing is. Het geld 'kan volgens meer burgers effectiever worden ingezet, bijvoorbeeld in de vorm van kankerbestrijding'.¹⁰ Burgers zijn eveneens van mening dat het bewijs vooralsnog onvoldoende is.

Opvallend is dat in 2011 de discussie rondom hetzelfde tracé een wezenlijk andere dynamiek krijgt wanneer politieke partijen plotseling van mening veranderen. Kamerlid Braakhuis van GroenLinks beweert bijvoorbeeld stellig 'Het is wetenschappelijk bewezen dat de 0,4 microtesla daadwerkelijk tot een verhoogde kans op kinderleukemie kan leiden.' Kamerleden van andere partijen gaan met Braakhuis mee en vinden dat daar iets aan gedaan moet worden. D66'er Van Veldhoven zegt: 'Voor huizen waarbij de straling structureel hierboven [0,4 microtesla] komt, moeten we inderdaad mensen faciliteren om desgewenst te vertrekken.' Minister Verhagen sluit zich bij de Tweede Kamer aan en zegt dat 'je ook het uitgangspunt gelijke monniken, gelijke kappen in ogenschouw moet nemen. Je moet dit voor iedereen in soortgelijke situaties in Nederland in een keer goed regelen en niet alleen iets voor Oostzaan oplossen. Daarmee suggereer je dat je het probleem hebt opgelost, terwijl er nog andere mensen in een soortgelijke situatie zitten. Ik ben minister van Nederland en ga samen met TenneT een plan uitwerken dat recht doet aan deze zorgen voor heel Nederland.'¹¹ Onder andere de gemeente Oostzaan reageert tevreden en noemt de 'eerste handreiking van de minister hoopvol', maar er is ook kritiek: 'Doordat de minister voor de bestaande situatie de Europese norm hanteert valt een grote groep die dichtbij de kabels, maar buiten de zakelijk recht strook woont, buiten de uitkoopregeling.'¹²

Feitelijk genomen maatregelen

Er ligt op het moment van schrijven nog geen definitief plan van de minister en TenneT bij de Tweede Kamer. In een brief aan de Tweede Kamer uit 2011 doet TenneT wel zelf een voorstel om tot een oplossing te komen.¹³

⁹ Gemeente Oostzaan (2011), 'Oostzaan wil uitleg van minister in hoogspanningsproblematiek' http://gemeente.oostzaan.nl/hoogspanningsproblematiek/eerdere_berichten/eerdere_berichten (Geraadpleegd op 15-10-2012).

¹⁰ TNS NIPO (2012), 'Fase 1: verkenning van risico's en verantwoordelijkheden Bevindingen RiVerRaad burger community', Amsterdam: TNS NIPO.

¹¹ TK 31 574, nr. 19.

¹² Gemeente Oostzaan (2011), 'Reactie minister na hoorzitting in Tweede Kamer over hoogspanningsproblematiek' http://gemeente.oostzaan.nl/hoogspanningsproblematiek/eerdere_berichten/eerdere_berichten (Geraadpleegd op 15-10-2012).

¹³ TenneT (2011). Woningen en hoogspanningslijnen, ideeën voor oplossingsrichtingen. Brief aan de Tweede Kamer.

Tabel 1: Totaal aantal woningen in plan TenneT

	Aantal woningen onder geleiders (2x18m)	Aantal woningen binnen zakelijke rechtstrook (2x38m dus inclusief woningen onder geleiders)	Aantal gevoelige bestemmingen (inclusief woningen binnen zakelijke rechtstrook) binnen 0.4 microteslazone	Aantal gevoelige bestemmingen in de gemeente Oostzaan binnen 0.4 microteslazone
Diemen-Oostzaan	9	114	475	25
Oostzaan-Beverwijk	60	460	1600	75

Uitvoering van dat voorstel ‘zal ertoe leiden dat anno 2010 niemand meer gedwongen onder of in de zakelijke rechtstrook van 380 of 220 kV-hoogspanningslijn hoeft te wonen’. De totale kosten voor het uitkopen van huizenbezitters zijn ongeveer 530 miljoen euro. Voor 150 en 110 kV-hoogspanningslijnen stelt TenneT voor deze te verkabelen (onder de grond te plaatsen). Hier is ongeveer 1.2 miljard euro mee gemoeid. De totale kosten van de plannen zijn door TenneT dus op 1.7 miljard euro geraamd.

In een brief aan de Tweede Kamer steunt de minister van Economische Zaken (Verhagen) het plan van TenneT. Opmerkelijk is dat Verhagen (nu) erkent dat er geen directe medische noodzaak is: ‘Ik steun TenneT in dit initiatief om bewoners zoveel mogelijk te ontlasten van hoogspanningslijnen die door woongebieden lopen. Wel wil ik er nadrukkelijk op wijzen dat het hier gaat om het ontlasten van bewoners, de veiligheid van bewoners is niet in het geding’.¹⁴ Hierna volgen verschillende brieven van Verhagen aan de kamer met verzoeken om uitstel.¹⁵ Kamerleden wijzen meerdere malen op de onzekerheid waar bewoners in verkeren, maar Verhagen zegt alles goed uit te willen zoeken.

In de begroting voor 2013 is in ieder geval geen geld vrijgemaakt voor de plannen van TenneT. Verhagen zegt daarover: ‘Vanwege deze financiële consequenties heb ik tijdens de onderhandeling over het begrotingsakkoord aangegeven dat hiermee in de begroting rekening moet worden gehouden. Helaas is gebleken dat binnen de financiële marges van het akkoord geen ruimte is voor de financiering van een regeling. Het is zodoende aan de nieuwe regering om te beslissen over een regeling voor wonen onder bestaande hoogspanningsverbindingen.’¹⁶

Tijdens de huidige kabinetsformatie (2012) wordt in ieder geval actief gelobbyd door onder andere het Platform Hoogspanning (een samenwerkingsverband van een twintigtal gemeenten), zo blijkt uit onderstaand krantenbericht:

¹⁴ Verhagen, M.J.M (2011). Verzoek nadere informatie 380kV hoogspanningsverbinding Haarlemmermeer.

¹⁵ TK 31 574, nr. 22; TK 31 574, nr. 26.

¹⁶ TK 31 574, nr. 26.

Brief aan informateurs over ondergronds brengen h-lijn

Het landelijke Platform Hoogspanning heeft er in een brief aan de informateurs op aangedrongen dat het nieuwe kabinet een besluit neemt over het ondergronds brengen van hoogspanningslijnen in dicht bewoonde gebieden. Dat geldt onder meer in Veenendaal waar wordt ingezet op verkabeling van de 150 kV lijn.

“We vinden dat we daar actief op in moeten zetten”, zegt wethouder Marco Verloop. Het platform is een netwerk van gemeenten, onder wie Veenendaal, die te maken hebben met vraagstukken rondom hoogspanningsverbindingen. Vorig jaar besloot de Tweede Kamer dat er een brede oplossing moet komen om mensen die dichtbij hoogspanningslijnen wonen te ontlasten. Door de val van het kabinet is er echter nog geen besluit genomen.¹⁷

Conclusie

Het risico op kinderleukemie door hoogspanningslijnen is klein, als het al bestaat. Volgens instituten als het RIVM en de Gezondheidsraad is er geen wetenschappelijke consensus over de vraag of er überhaupt een risico bestaat. Toch hebben Kamerleden zich laten verleiden tot een (zeer) disproportionele veiligheidsinvestering met een minimaal resultaat. Mits de uiteindelijke plannen worden goedgekeurd.

¹⁷ Veenendaalse Krant (2012), ‘Brief aan informateurs over ondergronds brengen h-lijn’, http://www.veenendaalsekrant.nl/_incs/brief_aan_informateurs_over_ondergronds_brengen_hlijn_29208132.html (Geraadpleegd op 15-10-2012).

Hoofdstuk 2.

Interdepartementale verschillen in het risicobeleid

Tanja Gellweiler-Woeltjes¹

¹ Tanja Gellweiler-Woeltjes is gepromoveerd op onderzoek naar beleidsvorming en is momenteel sr-beleidsadviseur bij het ministerie van BZK.



Aanleiding

Risico's

Nederland telt op dit moment (zomer 2012) elf ministeries. In veel van die ministeries wordt beleid gemaakt om veiligheidsrisico's en de daadwerkelijke incidenten beheersbaar te houden. Wanneer beleid verdeeld is over verschillende ministeries zou dat kunnen leiden tot verschillen in de benadering van het veiligheidsbeleid. In ieder geval wijst onderzoek naar groupthink bij beleidsambtenaren in die richting.² In het onderzoek komt naar voren dat er verschillen bestaan in de risicobenadering tussen departementen. Op het gebied van vuurwerkbeleid (of breder het gevaarlijke stoffen beleid) is er bijvoorbeeld een belangrijk verschil tussen de voormalige ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM. Wanneer een risico als kans maal effect wordt beschouwd, gaat VenW veel meer uit van de factor "risico" terwijl voormalig VROM meer de nadruk legt op het "effect".

Bij het ministerie van VenJ is een aanzet gegeven voor een meer integrale benadering van het risicobeleid. In de Strategie Nationale Veiligheid en de Nationale Risicobeoordeling is op basis van interdepartementale en internationale vergelijking en onderzoek een aantal uitgangspunten bepaald, zoals de insteek voor een "all hazard approach" (bij bijvoorbeeld wet- en regelgeving niet kijken naar één specifieke dreiging, maar meerdere dreigingen samen nemen) en worden de grootste dreigingen voor maatschappelijke ontwrichting in de Nederlandse samenleving sinds 2008 op deze wijze zo objectief mogelijk bepaald. Een aantal incidentscenario's wordt met een multicriteria-analyse beoordeeld op impact en waarschijnlijkheid. Het toevoegen van nieuwe scenario's en veranderingen in maatregelen van preventie, preparatie en repressie kunnen tot veranderende conclusies over dreigingen leiden.³ Deze systematiek leidt er onder meer toe dat de grootste dreiging voor Nederland in 2007 een griepandemie blijkt te zijn⁴ en in de jaren erna ook andere dreigingen zoals cyberspionage in beeld komen.⁵

Incidenten

De IAK-methode (Integraal AfwegingsKader)⁶ die binnen Rijksoverheid is ontwikkeld en is bedoeld om de overheid te helpen kwalitatief goede wetten en regels te maken en om de regeldruk voor burgers en bedrijven terug te dringen, evenals de meer traditionele handboeken⁷ voor het maken van beleid schrijven voor dat de gehele beleidscyclus doorlopen wordt en dat op een rationele manier verschillende beleidsoplossingen tegen elkaar afgewogen worden⁸. Met een mooie Engelse term ook wel "vigilant problem solving"

² Woeltjes, T.F.M. (2010). *Teamwork in het beleidsdepartement, de kwaliteit van beleidsontwikkeling in een groep*, Enschede.

³ Nationale Risicobeoordeling, Bevindingenrapportage 2008.

⁴ Zie onder meer TK 2011-2012, 33 000 VI, nr. 2 en Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, *Vier vragen aan Ruth Clabbers*, september/oktober 2010.

⁵ Annalistennetwerk Nationale Veiligheid, Dr. M.G. Mennen (ed.), *Nationale Risicobeoordeling 2011*, 2011.

⁶ Programma Legis|Project IAK, IAK, Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving in kaart en kleur (Waaier), oktober 2010 Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) gepresenteerd, 12 oktober 2010, nieuwsbericht: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/10/12/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving-ia-k-gepresenteerd.html>, geraadpleegd 4 oktober 2012.

⁷ Bijvoorbeeld: Hoppe, R. e.a., *Beleidsnota's die doorwerken, handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding*, Coutinho, 2004

⁸ Ook wel klinische benadering genoemd: Jong, de, J. (in opdracht voor BZK), *De diagnose en behandeling van overbodige bureaucratie*, bijlage bij Kamerbrief Voortgangsrapportage regeldruk, burgers, professionals en interbestuurlijk, 19 september 2011.

genoemd⁹. In de praktijk blijkt echter dat wanneer er een incident heeft plaatsgevonden, er niet altijd even rationeel wordt gereageerd. Politici kunnen overhaast reageren, maar ook bij beleidsmedewerkers die de adviezen voor de minister voorbereiden komt irrationeel handelen voor. Wanneer in een groep aan de beleidsoplossing wordt gewerkt, kan er sprake zijn van “groupthink”¹⁰, een psychologische staat waarbij onder grote (politieke) druk geen realistische afwegingen meer gemaakt kunnen worden. 't Hart, Stern en Sundelius hebben in de jaren '90 geconstateerd dat deze Amerikaanse theorie ook van toepassing is op de Europese en Nederlandse beleidsambtenaren rondom een politiek leider¹¹ en meer recent blijkt de theorie ook van toepassing op beleidsambtenaren lager in de ambtelijke hiërarchie.¹² Groupthink kan onder meer leiden tot heel specifiek beleid dat (bv. in normstelling) ver af staat van het beleid dat in andere groepen en departementen wordt gebezigd. Groupthink kan daarmee een katalysator zijn voor de aanwezigheid van beleidsverschillen tussen departementen en binnen departementen zelf, waar het gaat om beleidsoplossingen voor incidenten.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de beschrijving van een aantal beleidsvelden en incidenten geprobeerd meer inzicht te krijgen in de mate waarin er verschillen zijn waar te nemen tussen departementen en binnen departementen zelf waar het gaat om risicobeleid en het beleid dat wordt ontwikkeld wanneer er een incident heeft plaatsgevonden. Daarbij wordt geprobeerd een aantal leidende mechanismen te onderscheiden.

Mechanismen in het risico- en incidentenbeleid

De manier waarop je naar risico's, incidenten en het risicobeleid kijkt, heeft grote invloed op de wijze waarop je een incident beoordeelt. In de wetenschap wordt dit ook wel framing genoemd. Benadruk je bij een probleembeschrijving de positieve of de negatieve kant? Welke onderdelen van een complex probleem geef je meer aandacht dan andere? Het frame dat je kiest, bepaalt mede het resultaat: het frame-effect¹³. Een belangrijk verschil van inzicht dat typisch bij risicobeleid kan ontstaan, is door bij het risicobeleid meer nadruk te leggen op het risico of op het effect. Eén van de belangrijke afwegingen die aan deze keuze voor meer nadruk op risico of effect ten grondslag ligt, is de vraag of een risico als afzonderlijk negatief fenomeen benaderd moet worden (in dat geval is het beleidsdoel eenvoudigweg om het risico te verkleinen), dan wel als de mogelijke keerzijde van een activiteit met maatschappelijk of economisch nut. Ook het verschil of een risico vrijwillig genomen kan worden of niet, en het verschil of een risico objectief meetbaar is of onzeker is, speelt hierin mee.

⁹ Janis, I.L. (1972). *Victims of Groupthink; a psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*. Boston.

¹⁰ Woeltjes, T.F.M. (2010). *Teamwork in het beleidsdepartement, de kwaliteit van beleidsontwikkeling in een groep*. Enschede.

¹¹ Hart, P., 't (1990). *Groupthink in Government, a study of small groups and policy failure*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger en Hart, P., 't, Stern, K., Sundelius, B. (1997). *Beyond Groupthink, Political Group Dynamics and Foreign Policy-making*, the University of Michigan.

¹² Woeltjes, T.F.M. (2010). *Teamwork in het beleidsdepartement, de kwaliteit van beleidsontwikkeling in een groep*. Enschede

¹³ Van Schie en van der Pligt, *Influencing risk-preference in decision-making: The effects of framing and salience*. In: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 63, 1995.

Risico versus effect

De manier waarop “gevaar” of een “risico” benaderd wordt, maakt veel uit voor de wijze waarop beleid wordt gemaakt. In Nederland hebben we het dan vaak over een verschil in risico- of effectbeleid; in internationale context spreken we veel meer over een verschil tussen “hazard” en “risk”.¹⁴ “Hazard” en “risk” zijn niet exact te vertalen met “risico” en “effect”, maar zijn wel sterk gelieerd aan elkaar.

Wanneer een gevaar of risico in de internationale context als “hazard” wordt benaderd, wordt gekeken naar de potentiële schade van een stof of activiteit. Een “hazard” is concreet een stof of een situatie die een redelijke waarschijnlijkheid in zich heeft dat het schade kan berokkenen aan mens of omgeving. Bij de “risk”-benadering wordt gekeken naar de combinatie van de waarschijnlijkheid dat de stof of activiteit schade kan veroorzaken en de grootte of zwaarte van die schade.¹⁵ Meer eenvoudig gezegd: “risk” is “hazard” maal “exposure” (blootstelling). De grootte van een “hazard” verandert niet. Een “hazard” kan alleen verdwijnen wanneer de betreffende stof of situatie die de “hazard” vormt, wordt weggenomen.

In de Nederlandse beleidspraktijk houdt dit in dat het beleid dat gebaseerd is op de “risk”-benadering in deze methode er op gericht is de kansen op een incident zo klein mogelijk te houden. Bij de “hazard”-benadering wordt veel meer naar de effecten van een incident of ongeval gekeken. Er wordt bijvoorbeeld berekend wat de diameter van een brand is wanneer een gevaarlijke stof ontbrandt of ontploft. Bijvoorbeeld de aanwezigheid van overkappingen¹⁶ kan de grootte van de brand beïnvloeden. Het beleid is er bij deze methode op gericht de effecten van een incident of ongeval zo klein mogelijk te houden of de “hazard” vanwege zijn mogelijke effecten in zijn geheel weg te nemen.

Lofstedt betoogt in het onderzoek naar “risk en hazard”-beleid dat met name bij beleidsterreinen als voedsel, farmaceutische industrie en zorg het beleid in de EU gebaseerd is op de “risk”-benadering.

Milieubeleid gaat volgens het onderzoek veel meer uit van de “hazard”-benadering waarbij het streven bijvoorbeeld is om het milieu geheel vrij te maken van door mensen vervaardigde chemicaliën.¹⁷ Eén van de verklaringen die genoemd worden voor het verschil in benadering van het milieubeleid versus voedselveiligheid en volksgezondheid, is dat historisch gezien voedselveiligheid en gezondheid veel langer op de politieke agenda staan van de EU landen, dan het milieubeleid. Bovendien genieten voedselveiligheid en gezondheid meer budget en politieke invloed dan milieubeleid. Tot nu toe hebben regeringen meer budget vrij willen maken voor volksgezondheid dan voor het milieu, wat volgens de onderzoeker een belangrijke verklarende factor is waarom bij het milieubeleid vaker de (ten minste vanuit de overheid gezien) goedkopere en efficiëntere “hazard-benadering” wordt gebruikt.¹⁸ De “hazard-benadering” kan voor burgers en bedrijfsleven echter wel een grote kostenpost opleveren als de keuze zonder een goede kosten-batenafweging wordt gemaakt.

¹⁴ Lofstedt, R.E., *Risk versus Hazard – How to Regulate in the 21st Century*, European Journal of Risk Regulation, jaargang 2011, volume 2, p. 149 - 168.

¹⁵ Lofstedt, R.E., *Risk versus Hazard – How to Regulate in the 21st Century*, European Journal of Risk Regulation, jaargang 2011, volume 2, p. 149.

¹⁶ Bijvoorbeeld een viaduct of ecoduct.

¹⁷ Lofstedt, R.E., *Risk versus Hazard – How to Regulate in the 21st Century*, European Journal of Risk Regulation, jaargang 2011, volume 2, p. 151.

¹⁸ Lofstedt, R.E., *Risk versus Hazard – How to Regulate in the 21st Century*, European Journal of Risk Regulation, jaargang 2011, volume 2, p. 152.

In Nederland wordt niet voor het gehele milieubeleid uitgegaan van de “hazard-benadering”, maar worden ook risicomodellen gehanteerd. Dit blijkt onder meer uit de beleidsnotitie *Nuchter omgaan met Risico's* en de daaropvolgende kabinetsvisie. In de visie geeft het kabinet aan dat het gevaren en risico's wil wegen tegen maatschappelijke kosten en baten, dat het de verantwoordelijkheden voor overheid, bedrijfsleven en burgers expliciet wil maken en zaken als maatschappelijke acceptatie en risicoperceptie mee wil nemen in het risicobeleid.¹⁹ Dat er echter ook in Nederland historische verschillen bestaan in de benadering van het risicobeleid tussen de sectoren “gezondheid” en “milieu” illustreert onder meer het advies *Niet alle risico's zijn gelijk* van de Gezondheidsraad. Hoewel het advies inmiddels wat gedateerd is, geeft het een goed beeld van de historische verschillen in opvatting tussen de twee beleidsvelden.²⁰

In het advies *Niet alle risico's zijn gelijk* pleit de Gezondheidsraad voor een ruimere interpretatie van het begrip “risico” dan zoals die gehanteerd wordt in het milieubeleid. De Gezondheidsraad is van mening dat het milieubeleid het begrip risico verengt tot drie begrippen: individueel risico, groepsrisico en collectief risico voor ecosystemen. De Gezondheidsraad wenst een bredere omschrijving en beschrijft het begrip risico als “de mogelijkheid, met een zekere mate van waarschijnlijkheid van schade aan de gezondheid, aan het milieu en aan goederen in combinatie met aard en omvang van die schade”. Het grootste bezwaar van de Gezondheidsraad op de benaderingswijze van de notitie “Omgaan met risico's” is dat zijn inziens het begrip risico dusdanig verengd wordt, dat noties als vrijwilligheid, vertrouwen en bedreiging buiten de besluitvorming worden gehouden. Door in het milieubeleid een overschrijding van de norm als ontoelaatbaar te beschouwen, kun je het economische en sociale nut van risicodragend handelen niet meenemen, aldus de Gezondheidsraad. Als voorbeeld noemt de Raad het groepsrisico dat uitgaat van de kans op overlijden van een groep van tien of meer. Huizen of landbouwgrond kunnen eventueel onbruikbaar verklaard worden, maar dat gevolg wordt in deze getalsbenadering niet meegenomen. Verder uit de Gezondheidsraad de zorg dat het toelaatbaar achten van risico's niet gelijkgesteld moet worden met het accepteren van schade en modellen niet dwingend voorgeschreven moeten worden.

Gezondheidsraad, *Niet alle risico's zijn gelijk, Kanttekeningen bij de grondslag van de risicobenadering in het milieubeleid*, Den Haag: Gezondheidsraad, 1995, publicatienummer 1995/06. ISBN 90-5549-072-5, p.13 - 18

Het aspect van “historie” speelt ook op een ander vlak een belangrijke rol. Waar het in het verleden gebruikelijk was dat ambtenaren jarenlang op dezelfde dossiers werkten en experts waren in hun vakgebied, komt dat nu steeds minder voor. De trend is veel meer dat ambtenaren na een zeker aantal jaren van baan wisselen en zo “fris en scherp” blijven. Zo is bij de Algemene Bestuursdienst (ABD) bij bijzondere bepaling geregeld dat leden van de topmanagementgroep in de regel voor een periode van maximaal zeven jaar in een functie benoemd worden.²¹ Bij Rijkswaterstaat zijn tussen 2004 en 2007 zo'n 3200 ambtenaren afgevoerd vanwege veranderingen waarbij de organisatie meer aan de markt moest overlaten en zich meer publieksgericht moest opstellen. Dit hield in dat bij het onderhoud van bijvoorbeeld een weg niet meer

¹⁹ TK 2005-2006, 28 089 30 300 XI nr. 15, *Kabinetsvisie Nuchter omgaan met Risico's*, 29 mei 2006.

²⁰ Gezondheidsraad, *Niet alle risico's zijn gelijk, Kanttekeningen bij de grondslag van de risicobenadering in het milieubeleid*, Den Haag: Gezondheidsraad, 1995, publicatienummer 1995/06. ISBN 90-5549-072-5.

²¹ Website Algemene Bestuursdienst, <http://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/Topmanagementgroep/Selectie+topmanagementgroep-functies>, geraadpleegd 13 april 2012.

alles zelf vooraf getekend, uitgerekend en bepaald werd, maar dat voortaan een pakket van eisen werd opgesteld waaraan de aannemer die de klus gaat klaren zich moet houden. Daardoor waren bij Rijkswaterstaat de mensen aan de tekentafels niet meer nodig, maar kreeg de organisatie behoefte aan ambtenaren die verstand hebben van projectmanagement, professioneel opdrachtgeverschap en het opstellen van contracten.²² Er zijn echter verschillen waar te nemen tussen de departementen in de mate waarin ambtenaren met “algemene” kennis versus “experts” werken en de mate waarin roulatie van ambtenaren wordt bevorderd. Een ministerie waar bijvoorbeeld heel geïnstitutionaliseerd roulatie plaatsvindt, is het departement van Buitenlandse Zaken. Iedere drie tot vijf jaar wissel je daar als ambtenaar van functie.²³ Ook het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft al geruime tijd een duidelijk mobiliteitsbeleid door de gehele organisatie, waarbij net als bij de ministeries van VWS en BZK gewerkt wordt met het 3-5-7 model. Uitgangspunt van dit model is dat een medewerker na 3 jaar overgaat tot horizontale mobiliteit, een manager na 5 jaar en een specialist na 7 jaar.²⁴ Hoewel roulatie niet zondermeer synoniem staat aan “minder experts” (medewerkers kunnen immers met ruime expertise binnen komen, of zich de materie snel eigen maken), kan roulatie er wel voor zorgen dat er minder diepgaande dossierkennis wordt opgebouwd dan in organisaties die geen roulatiesysteem hebben. Daar tegenover staat dat de “experts” met jarenlange dossierkennis zich vast kunnen bijten in hun dossier en niet meer of onvoldoende open staan voor nieuwe inzichten.

Wat betekent nu het verschil in aanwezige “experts”? Zoals uit het voorgaande al gedestilleerd kan worden, kan dit zowel positieve als negatieve kanten hebben. De redenering van Lofstedt dat bij een klein budget en beperkte politieke invloed eerder een “hazard-benadering” wordt gehanteerd²⁵, kan wellicht doorgetrokken worden voor wat betreft de aanwezigheid van experts. Risicoberekeningen worden onder andere door aanhangers van de “hazard-benadering” als ingewikkeld en complex gezien²⁶ wat zou betekenen dat voor de risicoberekeningen van de “risk-benadering” behoefte is aan de aanwezigheid van experts. Er zijn recent publicaties verschenen waarin de aanwezigheid van expertise en deskundigheid in een organisatie als positief wordt ervaren en daarmee omgekeerd het gebrek van expertise en deskundigheid als negatief wordt beschouwd. Zo betoogt Den Breejen ondermeer dat het gebrek aan kennis van de regelgeving bij ambtenaren één van de oorzaken was van het kunnen ontstaan van de vuurwerkramp.²⁷ De NRC vraagt zich in een commentaar van 13 april 2012 af of de Rijksoverheid niet doorslaat met het benadrukken van managerskwaliteiten voor topambtenaren boven deskundigheid op een beleidsterrein. Juist afgeslankte organisaties kunnen volgens dit commentaar in de NRC niet zonder specifieke deskundigheid. De waarde van een

²² Website Inoverheid.nl, <http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1105951/rijkswaterstaat-zoekt-600-mensen.html>, geraadpleegd 13 april 2012.

²³ Website Buitenlandse Zaken, <http://www.minbuza.nl/contact/werken-bij/wat-betekent-werken-bij-bz>, geraadpleegd 13 april 2012.

²⁴ Sociaal jaarverslag VWS, 2008.

Sociaal Jaarverslag EZ, 2008.

Research voor Beleid in opdracht van BZK, Quickscan VWNW in het openbaar bestuur, projectnummer B3844, Zoetermeer, 31 augustus 2011, p. 29.

De verwachting is dat steeds meer departementen van het 3-5-7 model gebruik gaan maken.

²⁵ Lofstedt, R.E., *Risk versus Hazard – How to Regulate in the 21st Century*, European Journal of Risk Regulation, jaargang 2011, volume 2, p. 152.

²⁶ Lofstedt, R.E., *Risk versus Hazard – How to Regulate in the 21st Century*, European Journal of Risk Regulation, jaargang 2011, volume 2, p. 152.

²⁷ Breejen, Arie, den, *Tragiek der Onmacht*, boekscout.nl, Soest, 2010.

ambtelijk apparaat dat bestand is tegen de waan van de dag, valt niet te onderschatten, aldus de NRC.²⁸ Daartegenover kan de aanwezigheid van experts ook een potentieel negatief effect hebben. De aanwezigheid van experts in een beleidsgroep is namelijk één van de indicatoren om te bepalen of in een groep “groupthink” plaats kan vinden. Experts in een groep kunnen immers een conformerende werking hebben. Mensen met minder expertise zijn sneller geneigd een “expert” in zijn mening te volgen.²⁹ Er zijn overigens niet alleen verschillen tussen departementen te onderscheiden. De mate waarin ambtenaren lang of kort in dezelfde baan werkt, verschilt ook per land. In Nederland wisselt de ambtenaar relatief snel van baan. In België en Luxemburg is er veel meer sprake van ambtenaren met langdurige ervaring op hun dossier.³⁰

Ten slotte is het begrip “risicoperceptie” in de context van “hazard” en “risk” van belang. Risico’s worden vanuit de wetenschap vaak rationeel benaderd: wat is de exacte kans dat een bepaalde stof of omstandigheid een gevaarlijke situatie kan veroorzaken, wat is de precieze grootte van dat gevaar en wat zegt dat dan vervolgens over het te lopen risico en de benodigde voorzorgsmaatregelen? Kansen, risico’s en effecten worden gekwantificeerd. Het merendeel van de burgers beoordeelt risico’s echter intuïtief. Het aandragen van wetenschappelijk bewijs over de exacte grootte van een bepaald risico kan die perceptie vervolgens niet doen verdwijnen. In de beschouwing van “hazard” en “risk” is het van belang mee te wegen dat een burger over het algemeen een gevaar waarvan zij potentiële catastrofale gevolgen vermoedt, veel minder snel wil accepteren dan een gevaar met kleinere gevolgen. Zeker bij een combinatie van potentieel catastrofale gevolgen en onzekere risico’s is de risicoacceptatie klein.³¹

Praktijkvoorbeelden “hazard” en “risk” in Nederland

Casus: Turks stro

In oktober en november 2011 blijkt er stro uit Turkije in Nederland te zijn ingevoerd.³² Er is echter een importverbod op stro omdat er een geringe kans is dat ziektekiemen van Mond- en Klauwzeer met het stro meereizen en op die manier Nederlandse veebedrijven kunnen besmetten. De Voedsel en Warenautoriteit vermeldt in haar jaarverslag 2011 dat zij ondernemers ontoereikende en onjuiste informatie heeft verstrekt over de importeisen van Turks stro. De NVWA heeft verzuimd te melden dat de import van stro uit deze landen om veterinaire redenen niet is toegestaan wat uiteindelijk er mede toe heeft geleid dat een grote partij stro vanuit Turkije en een kleine partij uit Servië in Nederland werd geïmporteerd.³³ Dit stro is uiteindelijk weer teruggehaald door de NVWA. In een spoed Kamerdebat over het onderwerpen uitten Kamerleden hun zorgen. De staatssecretaris geeft aan dat op basis van een risicobeoordeling er voor is gekozen om het geïmporteerde stro te traceren, daar waar het nog tegengehouden kon worden, tegen te

²⁸ NRC, 13 april 2012.

²⁹ Woeltjes, T.F.M. (2010). *Teamwork in het beleidsdepartement, de kwaliteit van beleidsontwikkeling in een groep*, Enschede, p. 58-59

³⁰ Overigens heeft dit ook te maken met de algehele arbeidsmarkt in de betreffende landen. Zie bijvoorbeeld: Pennings, F.J.L. (red.), *Flexibilisering van het sociaal recht in België en Nederland*. In: Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht, nr. 27, Kluwer, Deventer, 1998.

³¹ Slovic, P., *Perception of Risk*. In: Science, New Series, Vol. 236, No. 4799, Apr. 17, 1987, p. 280-285.

³² AGD.nl, *Kamer verbijsterd over trage actie NVWA*, 15 december 2011.

³³ VWA, jaarverslag 2011.

houden en bedrijven waar het stro aan was geleverd te onderzoeken. De staatssecretaris neemt voorzorgsmaatregelen:

“(…) In die periode heeft ook een risicobeoordeling plaatsgevonden. Die luidt als volgt: de kans dat het een insleep van een dierziekte is, is uiterst klein, maar als dit het geval is zijn de gevolgen groot. Om die reden is gekozen voor de variant van traceren, blokkeren en vervolgens onderzoek verrichten op de bedrijven waar dit spul naartoe is gegaan.”³⁴

De staatssecretaris heeft kortom de nadruk gelegd op het potentiële grote negatieve effect en heeft vanuit de “hazard” benadering ervoor gekozen om het stro terug te halen en bedrijven te onderzoeken. De Kamerleden lijken het met deze benadering eens te zijn en er soms nog een stap verder in te willen gaan:

Mevrouw Snijder-Hazelhoff (VVD):

“Ik kan namelijk niet anders dan concluderen dat er in deze kwestie op enig niveau geweldig is geblunderd. En dat met heel grote risico's. (...) Is onderzoek bij de desbetreffende bedrijven voldoende? Moet er niet geblokkeerd worden? We weten namelijk niet wat de stand van zaken is. Hoe staat het met het importeren van nuchtere kalveren? Lopen we daar ook risico mee?”

Mevrouw Van Veldhoven (D'66)

“Dit soort risico's moeten we heel serieus nemen. (...) Hoe kan het dat een dergelijke fout gemaakt is en hoe voorkomen we die?”

Mevrouw Jacobi (PvdA)

“Van de 157 containers die via Antwerpen zijn ingevoerd, heeft men er 59 kunnen tegenhouden. Is echt alles intussen opgespoord? (...) Hoe gaan we die sores tot een einde brengen en hoe gaan we die financieel oplossen?”

Waarom in deze casus vooral naar het effect is gekeken en niet de nadruk op het (kleine) risico is komen te liggen, lijkt vooral een gevoelskwestie te zijn. De staatssecretaris wil in ieder geval de “hazard” benadering niet tot het uiterste doorvoeren:

“(…) Als de kans zo klein is, dan vind ik het te ver gaan om bedrijven bijvoorbeeld af te sluiten.”³⁵

Wanneer het gaat om het sluiten van bedrijven, wordt dus toch meer nadruk op het risico gelegd, zonder dat daar een uitgebreide onderbouwing aan ten grondslag ligt. Die wordt in ieder geval niet in het Kamerdebat verwoord. En zo lijkt het, op het eerste gezicht in ieder geval, dat de keuze voor een nadruk op risico of effect meer vanuit gevoel en wellicht imago dan vanuit een weloverwogen rationaliteit wordt ingezet.

³⁴ TK 2011-2012, 29 683 nr. 115, Verslag AO 14 december 2011 over import van stro uit Turkije.

³⁵ TK 2011-2012, 29 683 nr. 115, Verslag AO 14 december 2011 over import van stro uit Turkije.

Casus: Chloortrein en vervoer gevaarlijke stoffen

Een wat oudere maar bekende discussie over risico's en effecten is die over de chloortrein. De kans op een ongeval is heel klein, maar wanneer het ongeval plaatsvindt, kunnen de gevolgen heel groot zijn. Die laatste redenering heeft net als bij het Turkse stro uit de vorige casus de doorslag gegeven voor het Nederlandse beleid. Dus zijn er afspraken gemaakt tussen Akzo Nobel en het toenmalige ministerie van VROM om binnen vier jaar het chloortransport af te bouwen ("hazard benadering"). Op 10 augustus 2006 reed de laatste reguliere chloortrein door Nederland³⁶. Opvallend is overigens dat tijdens onderhoudswerkzaamheden aan de fabrieken er nog wel degelijk chloortransporten door Nederland plaatsvinden. Het uitgangspunt "klein risico, maar groot effect" lijkt voor deze "onderhoudstransporten" niet meer te gelden.³⁷ Verder is opvallend dat het Nederlandse beleid ten aanzien van het chloortransport afweek van de andere landen binnen Europa. Akzo-Nobel zelf meldt dat volgens Nederlandse regels dagelijks ongewone voorvallen gemeld moeten worden, terwijl dat in andere landen nauwelijks aan de orde is.³⁸

Het effect van een ongeval met lpg en ammoniak is net als bij chloor groot. De stoffen lpg en ammoniak zijn beschreven in de Ketenstudies waarbij het toenmalige kabinet een aantal maatregelen heeft voorgesteld om het transport per spoor van deze stoffen te verminderen. Zo werd onder andere voorgesteld te bezien in hoeverre een modaliteitswisseling (van rail naar binnenvaart) mogelijk was.³⁹ De voorstellen voor lpg en ammoniak gingen echter niet zover als de maatregelen die voor het chloor-railtransport zijn genomen. In de Ketenstudies is te lezen dat de reden om het structurele chloortransport per rail te beëindigen, gelegen is in de redenering dat:

*"alleen de productielocatie in Hengelo een knelpunt vormt, maar dat een grootschalig incident met een chloortrein zeer grote effecten voor bewoners langs het spoor kan hebben, waardoor het railtransport van chloor grote maatschappelijke weerstand oproept."*⁴⁰

Als we het effect buiten beschouwing laten (lpg en ammoniak hebben immers ook een groot effect) dan blijven er in deze citatie twee redenen over die hebben meegespeeld in het beleid ten aanzien van chloor:

- het probleem beperkt zich tot de productielocatie in Hengelo
- het railtransport van chloor roept een grote maatschappelijke weerstand op.

Er lijkt kortom niet alleen gekeken te zijn naar het risico en effect. Ook kostenoverwegingen en pragmatiek (alleen een probleem bij de productielocatie in Hengelo)⁴¹ en de maatschappelijke beleving hebben een rol gespeeld. Voor deze interdepartementale vergelijking betekent dit dat verschillen in risk en hazard benadering niet sec bekeken kunnen worden. Blijkbaar spelen er meer zaken een rol dan enkel het beschouwen van een risico in termen van "risk" en "hazard".

³⁶ NOS, <http://nos.nl/artikel/57258-laatste-chloortrein-rijdt-door-nederland.html>, geraadpleegd 22-12 2011.

³⁷ Vanwege onderhoud aan de fabriek in Rotterdam reden er van half maart tot half april 2011 weer even chloortreinen door Nederland: Dagblad Tubantia, 16 maart 2011, online geraadpleegd.

³⁸ Brenninkmeijer, A., *Risico's, chaos en het perspectief van de burger. Een introductie op deze bundel*, In: Tol, van, J.H., Helsloot, I., Mertens, F.J.M. (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Boom Lemma, Den Haag, 2011

³⁹ TK 2004-2005, 27 801 nr. 26, Kabinetsstandpunt Ketenstudies.

⁴⁰ TK 2004-2005, 27 801 nr. 26, Kabinetsstandpunt Ketenstudies, pagina 13.

⁴¹ Hoewel je je kunt afvragen in hoeverre het pragmatisch is om een landelijke regel af te vaardigen voor een probleem bij één productielocatie en of het ethisch correct is om burgers aan vergelijkbare risico's van lpg en ammoniak te blijven blootstellen omdat dat transport nu eenmaal niet "pragmatisch" stopgezet kan worden.

Het verschil in benadering van “hazard” en “risk” is overigens niet alleen interdepartementaal terug te vinden. Ook in de internationale context zijn verschillen waar te nemen. Zo gaat de Zweedse overheid volgens het al eerder aangehaalde onderzoek van Lofstedt in haar beleid veel uit van de “hazard” benadering, wat van harte wordt toegejuicht door het International Chemical Secretariat (ChemSec) dat haar zetel in Göteborg, Zweden heeft. Het ChemSec is een NGO die onder meer gefinancierd wordt door de Zweedse overheid en streeft naar een “toxic-free environment”. Het ChemSec pleit dan ook voor afschaffing van de risk-benadering aangezien er bij deze benadering in hun ogen er ten oprechte ervan uitgegaan wordt dat risico's voorspeld en gecontroleerd kunnen worden. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk wordt echter veel meer met de “risk”-benadering gewerkt, aldus het onderzoek van Lofstedt.⁴²

Lokaal of regionaal of landelijk

Bij risicobeleid is van belang na te gaan op welke schaal het risico zich afspeelt. Is het een typisch lokaal beleidsprobleem dat lokaal opgepakt wordt, of is het van belang dat er landelijke afspraken komen? Soms is een lokaal incident zo groot en krijgt het zoveel media- en politieke aandacht dat het vanzelf als een regionaal of zelfs landelijk probleem wordt beschouwd.

In een onderzoek naar het veiligheidsbeleid bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) uit 2006 is een duidelijke decentralisatietendens waarneembaar: de overheid wil de verantwoordelijkheden zo decentraal mogelijk beleggen.⁴³ Als voorbeeld wordt ondermeer het externe veiligheidsbeleid genoemd: de centrale overheid stelt de normen en procedures op, maar het bedrijfsleven en de lokale overheden nemen zelf maatregelen voor het veilig gebruik van gevaarlijke stoffen en de afstand tot de risicobron. In de luchtvaart stelt de overheid in internationaal verband kaders en regels op, maar is het bedrijfsleven de eerstverantwoordelijke om de (interne) veiligheid te optimaliseren. Alleen bij hoogwaterbescherming is de overheid de eerst verantwoordelijke partij omdat niet duidelijk een actor uit het particuliere domein kan worden aangewezen, aldus het rapport *Veiligheidsbeleid Doorgelicht*. Alleen wanneer er duidelijke keuzemogelijkheden zijn voor de burgers zoals het doelbewust wonen in buitendijks gebied ligt er toch een verantwoordelijkheid bij de burger⁴⁴.

Op het veiligheidscongres van het ministerie van BZK in 2008 stelde Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven, als voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, dat de veiligheid als een taak voor de overheid alléén, definitief voorbij is. De overheid moet als veiligheidsregisseur dan wel duidelijk maken waaruit die medeverantwoordelijkheid voor veiligheid, van die burgers, ondernemingen en organisaties uit bestaat. Van Vollenhoven stelt daarom een Veiligheidsbeginselenwet voor, waarin de beginselen opgenomen worden waaraan de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen en organisaties dient te voldoen.⁴⁵

⁴² Lofstedt, R.E., *Risk versus Hazard – How to Regulate in the 21st Century*, European Journal of Risk Regulation, jaargang 2011, volume 2, p. 150.

⁴³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met RIVM/Centrum Externe Veiligheid, *Veiligheidsbeleid Doorgelicht, Een globale beschrijving, vergelijking en verklaring van het veiligheidsbeleid op verschillende terreinen*, april 2006.

⁴⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met RIVM/Centrum Externe Veiligheid, *Veiligheidsbeleid Doorgelicht, Een globale beschrijving, vergelijking en verklaring van het veiligheidsbeleid op verschillende terreinen*, april 2006, p. 8-9.

⁴⁵ Vollenhoven, van, P., Persbericht: *Veiligheidsbeginselenwet is noodzakelijk*, <http://www.onderzoeksraad.nl/index.php/pers/veiligheidsbeginselenwet-is-noodzakelijk/>, geraadpleegd 14 september 2012.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie hebben in een reactie hierop laten weten geen voorstander te zijn van een verankering van de verantwoordelijkheidstoedeling in een algemene publiekrechtelijke wet. De reden hiervoor is ondermeer dat een algemene formulering door haar onbepaaldheid zou kunnen leiden tot rechtsonzekerheid over het gewenste gedrag in concrete situaties, dat weer kan leiden tot risicomijding en overmatige juridisering van de veiligheidszorg. De ministers geven aan door te willen gaan met het ingezette veiligheidsbeleid waarbij het accent ligt op decentraliseren van verantwoordelijkheden en het verbeteren van de kwaliteit van het overheidstoezicht.⁴⁶ Overigens zijn op dit moment ook weer signalen waarneembaar voor een nieuwe centralisatietendens. De Nationale Politie en Veiligheidsregio's lijken de eerste stappen van een nieuwe centralisatiebeweging, maar de toekomst zal uit moeten wijzen of deze trend wordt doorgezet.

Als we niet kijken naar het beleid maar naar incidenten zien we dat mede in het licht van vastgelegde opschalingprocedures⁴⁷ sommige incidenten decentraal worden afgehandeld en anderen nationaal worden opgepakt. Een voorbeeld van een lokaal incident dat vrijwel meteen nationaal wordt opgepakt, is de vuurwerkramp in Enschede. Deze ramp maakte onder meer duidelijk dat er behoefte was aan meer uniformiteit in de opschalingprocedures.⁴⁸

In mei 2000 ontplofte een vuurwerfabriek en 22 mensen kwamen daarbij om het leven.

Beleidsmedewerkers van BZK geven aan dat na de ramp vooral gesproken werd over regionaliseren van de rampenbestrijding en de coördinatie tussen instanties. In 2005 werd ondermeer het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) opgericht, dat zorg moest dragen voor de bovenregionale coördinatie en inzet van hulpdiensten. Direct na de vuurwerkramp werd de Commissie Oosting (Commissie Onderzoek Vuurwerkramp) ingesteld⁴⁹ en gingen bij verschillende departementen beleidsambtenaren aan de slag om beleidsoplossingen te ontwikkelen om een dergelijke ramp in de toekomst te voorkomen⁵⁰.

Nu lijkt bij een incident van dergelijke omvang een landelijke betrokkenheid logisch en goed te verklaren, maar blijkt bij een ander groot incident (aanslag Koninginnedag 2009 in Apeldoorn) het incident wel voornamelijk lokaal te zijn afgehandeld. Dit kon eenvoudiger gerealiseerd worden omdat er in tegenstelling tot de vuurwerkramp niet meteen nationale wetgeving onder vuur lag. Desondanks bleek het in de praktijk ondanks de beschreven opschalingprocedures niet eenvoudig om het incident lokaal af te handelen en zijn er wel degelijk een aantal nationale handelingen waarneembaar. Zo kondigen de ministers van Justitie en BZK op 18 mei 2009 een feitenonderzoek aan naar het stelsel bewaken en beveiligen ten behoeve van de beveiliging van de Koninklijke familie, terwijl de toenmalige Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid in opdracht van de burgemeester en het College van B&W een feitenonderzoek doet naar het aspect openbare orde en veiligheid.⁵¹ Als uitvloeisel van de aanslag is in de jaren erna vanuit de rijksoverheid actief beleid is gevoerd om de beveiliging van nationale evenementen te versterken⁵².

⁴⁶ TK 2009-2010, *Brief aan de Voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over eigen verantwoordelijkheid*, bijlage bij documentnr. 2010D28687.

⁴⁷ Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP).

⁴⁸ BZK Circulaire, *Referentiekader opschaling (GRIP)*, 11 september 2006.

⁴⁹ Breemen, G., Timmermans, A., Dalfsen, van, F., *Politiek van de aandacht voor het Nederlandse veiligheidsbeleid*, Wageningen, 2011, p. 56-60.

⁵⁰ Woeltjes, T.F.M. (2010). *Teamwork in het beleidsdepartement, de kwaliteit van beleidsontwikkeling in een groep*, Enschede

⁵¹ TK 2008-2009, 31 700 – VI nr. 126.

⁵² TK 2010-2011, 32 500 VI nr. 2, p.10.

Hoewel de vuurwerkcramp en de aanslag op Koninginnedag niet één op één vergelijkbaar zijn, lijkt het wel zinvol om stil te staan bij de verschillen tussen risicobeleid dat doorgaans decentraal is belegd en de opschaling en nieuwe nationale regelgeving die ontstaat wanneer een incident heeft plaatsgevonden.

Overheidsverantwoordelijkheid of eigen verantwoordelijkheid

Een belangrijk vraagstuk bij het risicobeleid is of je als overheid verantwoordelijk bent voor het risico, of dat de verantwoordelijkheid bij de burger of ondernemer zelf ligt.

Een bekend beleidsonderwerp waarbij de verantwoordelijkheid sterk bij de burger wordt gelegd, is verkeersveiligheid. Uit het onderzoek van Oomen blijkt dat in veel documenten te lezen is dat de overheid wellicht meer zou kunnen doen om het aantal verkeersongevallen te verkleinen en in ieder geval scherpere normen zou kunnen stellen, maar dit bewust niet doet. Uit het onderzoek blijkt dat het ministerie van I&M door middel van een kosten-batenafweging waarbij proportionaliteit, vrijheid van mobiliteit en financiële kaders tegen elkaar worden afgewogen, tot dit risicobeleid is gekomen waarbij veel verantwoordelijkheid bij de burger wordt gelegd.⁵³ Voor een aantal maatregelen met een potentiële grote veiligheidswinst, zoals het obstakelvrij maken van bermten langs alle provinciale wegen, ontbrak politiek draagvlak.⁵⁴

Een ander voorbeeld van eigen verantwoordelijkheid die uit de studie van Oomen naar voren komt, is de eigen verantwoordelijkheid van burgers die buitendijks gaan wonen. De verantwoordelijkheid voor wateroverlast wordt gedragen bij degene die het risico neemt. In het rapport *Veiligheidsbeleid Doorgelicht* wordt ten aanzien van het hoogwaterbeleid een duidelijke paradigmawijziging gezien “van regulerend optreden naar kaders meegeven.”⁵⁵

Oomen stipt verder in haar onderzoek de discussie aan over het vliegverbod na de vulkaanuitbarsting in IJsland in april 2010. De minister van Verkeer en Waterstaat nam op 15 april 2010 het besluit het luchtruim als gevolg van de vulkaanuitbarsting en de ontstane aswolk te sluiten. In Kamervragen geeft de minister aan dat hij dit deed

“(…) op basis van het voorzorgsprincipe om geen risico's ten aanzien van het vliegverkeer toe te staan.”⁵⁶

De minister baseerde zich op adviezen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), de luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en het KNMI evenals de waarnemingen en modellen van het VAAC (Volcanic Ash Advisory Centre), procedures en een contingency plan van de International Civil Aviation Organization (ICAO) en over het besluit heeft Europese afstemming plaatsgevonden.

⁵³ Oomen, M., *Omgaan met risico's – een kwestie van durven? Een vergelijkend onderzoek naar de manier van omgaan met risico's tussen drie ministeries in Nederland*, masterscriptie, Universiteit Utrecht, juli 2011.

⁵⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met RIVM/Centrum Externe Veiligheid, *Veiligheidsbeleid Doorgelicht, Een globale beschrijving, vergelijking en verklaring van het veiligheidsbeleid op verschillende terreinen*, april 2006, p.27.

⁵⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met RIVM/Centrum Externe Veiligheid, *Veiligheidsbeleid Doorgelicht, Een globale beschrijving, vergelijking en verklaring van het veiligheidsbeleid op verschillende terreinen*, april 2006.

⁵⁶ TK 2009-2010, 21501 – 33, nr. 276, Kamervragen met antwoorden n.a.v. de extra Transportraad van 4 mei 2010.

Na de sluiting heeft de minister er op aangedrongen om het luchtruim zo spoedig mogelijk weer te openen .daar waar de veiligheid dit toeliet.⁵⁷ Het Nederlands luchtruim was in verhouding tot andere Europese landen relatief kort gesloten. Toen het Nederlandse luchtruim dicht ging, waren (delen van) het luchtruim van Noorwegen, Schotland, Engeland, Noord-Ierland en Zweden al gesloten.⁵⁸ Bij de opening van het Nederlandse luchtruim een paar dagen later, waren onder andere het Duitse, Hongaarse, Poolse en Britse luchtruim op dat moment nog grotendeels gesloten.⁵⁹

Uit de Kamervragen blijkt dat de traditionele politieke links-rechts verhoudingen (links is relatief vaak voor overheidsverantwoordelijkheid en rechts voor veel eigen verantwoordelijkheid) in de aswolk case duidelijk naar voren komen:

“De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de autoriteiten die bepalen of het luchtruim al dan niet veilig is, onder alle omstandigheden zelfstandig en los van de belangen van de luchtvaartsector moeten kunnen beslissen of er gevlogen kan worden. Deze leden vragen of de minister kan garanderen dat dit te allen tijde het geval blijft.”⁶⁰

De minister (van CDA-huize) geeft geen klinkklaar antwoord of in de toekomst de luchtvaartsector zelf ook nog een stem heeft in de beslissing, maar stelt dat het zijn inzet is om publieke organen als het KNMI en de LVNL in overheidshanden te houden om zo mede te garanderen dat op basis van de juiste informatie tot ingrijpende keuzes kan worden gekomen.

De schade door het afsluiten van het luchtruim voor de luchtvaartsector wordt door de Europese Commissie tussen de 1,5 en 2,5 miljard euro geschat. De IATA komt tot een kostenpost van ongeveer 1,7 miljard dollar.⁶¹

Binnen een en hetzelfde departement wordt dus enerzijds veel ruimte geboden voor eigen verantwoordelijkheid (verkeersveiligheid en overstromingsrisico's), terwijl voor de luchtvaart de overheid zich toch zelf verantwoordelijk voelt. Het verschil kan niet helemaal weg verklaard worden door de argumentatie dat het afsluiten van het luchtruim gebeurde na het plaatsvinden van een incident, terwijl de verantwoordelijkheden voor verkeersveiligheid en overstromingen werden bepaald in een periode waarin er geen incident plaatsvond. Verkeersongevallen leiden immers niet tot echte aanscherping van het beleid. Wel zal de internationale context waarin de beslissing zich afspeelde om het Nederlands luchtruim te sluiten, een belangrijke rol hebben gespeeld. Nederland is lid van internationale organisaties als de International Civil Aviation Organization (ICAO) en de EU die een belangrijke rol hebben gespeeld in de uiteindelijke beslissing om het luchtruim te sluiten.

Uit het eerder genoemde onderzoek van Oomen blijkt verder dat bij het ministerie van VWS geen absoluut nulrisico wordt nagestreefd voor wat betreft volksgezondheid, maar er wel een groot verantwoordelijk-

⁵⁷ TK 2009-2010, 21 501 – 33, nr. 273, Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de extra Transportraad op 4 mei 2010.

⁵⁸ NRC, *Aswolk verstoort Europees luchtverkeer*, 15 april 2010, http://vorige.nrc.nl/buitenland/article2524959.ece/Aswolk_verstoort_Europees_luchtverkeer,geraadpleegd op 13 september 2012.

⁵⁹ Logistiek.nl, *Welk luchtruim is open, welke dicht?*, 20 april 2010, <http://www.logistiek.nl/Distributie/multimodaal-transport/2010/4/Welk-luchtruim-is-open-welke-dicht-LOGNWS110001W/>, geraadpleegd op 13 september 2012.

⁶⁰ TK 2009-2010, 21501 – 33, nr. 276, Kamervragen met antwoorden n.a.v. de extra Transportraad van 4 mei 2010.

⁶¹ TK 2009-2010, 21501 – 33, nr. 276, Kamervragen met antwoorden n.a.v. de extra Transportraad van 4 mei 2010.

heidsgevoel bij de overheid wordt gevoeld, ook ten aanzien van voedselveiligheid. Een recent voorbeeld waarbij de overheid veel verantwoordelijkheid op zich nam, was bij de vaccinatie bij de uitbraak van de Mexicaanse griep (H1N1)⁶². Daarentegen was het juist VWS die een rustige houding aannam ten aanzien van de risico's bij de casus "transport van infectieuze stoffen". In deze casus was er geen sprake van een incident, maar van een voorstel tot beleidswijziging.

Casus: Transport infectieuze stoffen

Sinds 1995 was het transport van infectieuze stoffen geregeld op basis van zogenaamde risicogroepen zoals die ontwikkeld waren door de World Health Organization (WHO). Vlak na de introductie van deze risicogroepen in de vervoersregelgeving ontstonden problemen omdat de risicogroepen waren gebaseerd op laboratoriumomstandigheden; omstandigheden die niet overeenkomen met de condities tijdens transport. Bovendien was de transportsector niet gewend om met infectieuze stoffen te werken en was er onduidelijkheid over de toepassing van de risicogroepen. Om meer duidelijkheid te scheppen werden de regels aangepast en waren er nog maar twee categorieën: A voor de zeer infectieuze stoffen en B voor de minder infectieuze stoffen.

In 2002 deed de Inspectie Verkeer en Waterstaat onderzoek naar de naleving van deze nieuwe regelgeving en ontdekte dat ook deze nieuwe regelgeving voor problemen zorgde. Routine monsters voor diagnostisch onderzoek (zoals druppeltjes bloed voor het meten van cholesterol en diabetes) waren niet uitgesloten van de regelgeving. Dat zorgde voor hoge kosten omdat deze monsters allemaal moesten voldoen aan de strenge verpakkingseisen die vanuit de transportregelgeving gesteld waren en in de gehele verdere keten als gevaarlijke stof behandeld moesten worden. De Inspectie voor de Gezondheidszorg nam contact op met de Inspectie en het ministerie van Verkeer en Waterstaat met het voorstel om de regels opnieuw te wijzigen. Uiteindelijk werd het onderwerp uitgebreid besproken op VN niveau (waar de aanbevelingen voor de transportregelgeving worden gemaakt). Na flinke onderhandelingen waarbij een compromis werd gezocht tussen de wensen van de organisaties in de gezondheidszorg die zo min mogelijk regelgeving wilde, de transportsector die vooral een garantie voor de veiligheid van haar medewerkers wilde, de internationale gemeenschap in de VN vergaderingen die zich terughoudend opstelden in het aanpassen van regelgeving die vlak daarvoor ook al eens was aangepast en de verpakkingindustrie die een commercieel belang had bij het voortbestaan van een vorm van regulering op deze monsters, werd uiteindelijk een compromis gevonden door de routine monsters uit te sluiten van de regelgeving maar wel te vergezellen van een sterke aanbeveling tot een lekvrije verpakking.⁶³

Het onderscheid tussen eigen verantwoordelijkheid en overheidsverantwoordelijkheid is verder te vinden in de beleidsvelden milieubeleid versus "levenstijl". Bij die laatste categorie wordt door de overheid veel meer gebruik gemaakt van voorlichtingscampagnes om de bevolking te stimuleren verstandige keuzes te maken. Het gaat bijvoorbeeld om stoppen met roken of het tegengaan van overgewicht. Dit lijkt te maken te hebben met de mate waarin gevoeld wordt dat de risico's door de burger vrijwillig genomen kunnen worden. Kiest de burger er echter voor om veel risico's te nemen dan kan dat de samenleving veel kosten (bijvoorbeeld ziektekosten). In sommige gevallen kan een verzekering uitkomst bieden: bijvoorbeeld een

⁶² Oomen, M., *Omgaan met risico's – een kwestie van durven? Een vergelijkend onderzoek naar de manier van omgaan met risico's tussen drie ministeries in Nederland*, masterscriptie, Universiteit Utrecht, juli 2011.

⁶³ Woeltjes, Tanja, *Policy Work Between National and International Contexts: Maintaining Ongoing Collaboration*. In: Colebatch, H., Hoppe, R., Noordegraaf, M., Working for Policy, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010, p.162-166.

bergsporter die zichzelf verzekert waardoor het risicogedrag maatschappelijk aanvaardbaar kan worden.⁶⁴ Daarnaast heeft zorgverzekeraar Menzis onlangs een spaarsysteem aangekondigd waarbij klanten korting krijgen als ze ervoor kiezen gezonder te gaan leven.⁶⁵

Compleet?

Hebben we in dit hoofdstuk nu alle benaderingswijzen van risico's en incidenten nu beschouwd? Zeker niet! Er zijn nog vele andere benaderingswijzen die een rol spelen en die tot (inter)departementale verschillen kunnen leiden. De vraag of een risico onzeker is of niet, speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in discussies over risicobeleid. De kans dat u geraakt wordt door de bliksem is goed in een getal uit te drukken. Over het algemeen wordt de kans van één op de miljoen gehanteerd. Bovendien is er handelingsperspectief: om de kans op letsel door een blikseminslag te verkleinen, is bekend dat u niet onder een hoge boom moet schuilen. De maatschappelijke onrust die over blikseminslagen bestaat, is niet zo groot. Nanotechnologie daarentegen is een nieuwe techniek waarbij materialen op zeer kleine schaal bewerkt worden en waar nog veel onzekerheid heerst over de eventuele risico's van de techniek en het handelingsperspectief. De mogelijke risico's rondom nanotechnologie leveren veel meer aandacht van media en belangengroepen op. Vanuit de vakbond FNV komen bijvoorbeeld bezorgde geluiden over de veiligheid van nanotechnologie op de werkvloer⁶⁶ en de stichting Natuur en Milieu geeft op haar website aan dat zij vindt dat er te weinig bekend is over de veiligheid van de technologie en dat de wetgeving die mens en natuur tegen de mogelijk schadelijke gevolgen van de nanodeeltjes moet beschermen niet goed genoeg is.⁶⁷ Het kabinetsbeleid met betrekking tot nanotechnologie is er dan ook op gericht dat de kansen van nanotechnologie in evenwicht zijn met de beheersing van de risico's.⁶⁸ Soms lopen de discussies over onzekere risico's parallel aan meer ethische discussies zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij de discussie over klonen. Hoewel het al enige tijd mogelijk is om vanuit een cel bijvoorbeeld schapen te klonen (in 1997 werd de geboorte van het eerste gekloonde schaap "Dolly" aangekondigd), is er toch nog steeds veel onzekerheid over de exacte risico's die het klonen met zich meebrengt. Ethische discussies over de vraag waar de grens ligt voor menselijk handelen en het klonen van levende wezens loopt hier dwars doorheen.⁶⁹

In andere gevallen is er wel de nodige informatie bekend over de risico's, maar is er desondanks grote maatschappelijke onrust die mogelijk verklaard kan worden uit de mate waarin je keuzevrijheid hebt om het risico te lopen. Zo leverde het plan van de Nederlandse overheid om in 2007 een CO₂ opslag te realiseren onder een woonwijk in Barendrecht grote onrust op en heeft de overheid uiteindelijk besloten het project af

⁶⁴ Helsloot, Pieterman en Hanekamp, *Risico's en redelijkheid, Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2010.

⁶⁵ Telegraaf, *Punten sparen door gezonder te leven*, 17 september 2012, http://www.telegraaf.nl/overgeld/zorgverzekering/12952830/___Punten_sparen_bij_Menzis_.html, geraadpleegd 4 oktober 2012.

⁶⁶ FNV, *Nanotechnologie, een risicovolle aangelegenheid*, <http://home.fnv.nl/ozwerkgeld/arbo/themas/gevaarlijke-stoffen/Nanotechnologie.htm>, geraadpleegd 13 september 2012.

⁶⁷ Natuur en Milieu, *Nanocontrole*, <http://www2.natuurenmilieu.nl/projecten/nano/>, geraadpleegd 13 september 2012.

⁶⁸ Rijksoverheid, *Nanotechnologie*, http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nanotechnologie?ns_campaign=Thema-economie_en_ondernem&ro_adgrp=Nanotechnologie&ns_mchannel=sea&ns_source=google&ns_linkname=%2Bnanotechnologie&ns_fee=0.00&gclid=Clij_regtBICFURY3godKIIAtg, geraadpleegd 14 september 2012.

⁶⁹ Wikipedia, *Dolly*, [http://nl.wikipedia.org/wiki/Dolly_\(schaap\)](http://nl.wikipedia.org/wiki/Dolly_(schaap)), geraadpleegd 13 september 2012.

te blazen en alleen demonstratieprojecten voor CO₂ opslag in de zeebodem toe te staan.⁷⁰ Een ander voorbeeld is asbest. Niet alle asbest is even gevaarlijk en veelal is het alleen gevaarlijk als de deeltjes klein zijn en je bijvoorbeeld via het boren in een asbestplaat deeltjes binnen kunt krijgen. De onrust kan wellicht mede verklaard worden doordat mensen in huizen wonen waarin asbest is verwerkt, zonder dat zij dit zich goed bewust waren toen zij in het desbetreffende huis trokken. Of het desbetreffende asbest dan echt gevaarlijk is of niet, speelt dan minder een rol.

“Een giller die mannen in maanpakken. Het heeft niets met wetenschap te maken maar alles met psychologie en politiek. Je reinste hysterie. Wel kost het goud.”⁷¹

De rode draad...

In de bijlage bij dit hoofdstuk zijn de verschillende casussen die in dit hoofdstuk aan bod kwamen bij elkaar gezet. Hoewel iedere casus uniek is, valt toch op dat de besproken mechanismen voor verschillen zorgen tussen departementen, maar ook tussen organisatieonderdelen binnen departementen. En dat levert vragen op:

Waarom wordt voor het chloortransport in Nederland gekozen voor een “hazard”- benadering en wordt het transport afgeschaft terwijl chloortransport in het buitenland gewoon doorgaat? Waarom is risicobeleid vaak decentraal geregeld, maar is er toch een sterke neiging tot nationale maatregelen bij incidenten, zelfs in de nasleep van de aanslag op Koninginnedag die in eerste instantie vooral lokaal is afgehandeld? Waarom laat I&M bij onderwerpen als verkeersveiligheid en wateroverlast veel verantwoordelijkheid bij de burger, maar neemt het als overheid wel weer veel verantwoordelijkheid bij het sluiten van het luchtruim na de vulkaanuitbarsting? Waarom mag de burger of de luchtvaartmaatschappij in dat geval niet zelf kiezen of het risico wil lopen door te gaan vliegen en mag de burger bij het buitendijks wonen wel zelf die afweging maken?

Is Nederland uniek?

We hebben geconstateerd dat er verschillen zijn in de benadering van risico's door en binnen departementen. In sommige discussies zoals die over het chloortransport lijkt Nederland een geheel eigenstandige benadering te kiezen ten opzichte van het buitenland. Toch is voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en voor een beleidsterrein als luchtvaart over het algemeen niet zo eenvoudig om als Nederland een eigenstandige positie in te nemen. Het vervoer van gevaarlijke stoffen en luchtvaartbeleid is internationaal georiënteerd tegenover een beleidsterrein als verkeersveiligheid waar veel meer eigen nationaal beleid mogelijk

⁷⁰ Institute for Innovation and Governance studies, *Opdrachtomschrijving: conflicten tussen burger en overheid: de casus “Barendrecht”*, <http://www.utwente.nl/igs/icrisp/Students/NewStudentAssignments/New%20bachelor%20Thesis%20Assignments/Afstudeer voorstel%20Barendrecht.bachelor.docx/>, geraadpleegd 13 september 2012.

Rijksoverheid, CO₂-Opslag, http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/co2-opslag?ns_campaign=Thema-economie_en_ondernemen&ro_adgrp=CO2_opslag&ns_mchannel=sea&ns_source=google&ns_linkname=%2Bco2%20%2Bopslag&ns_fee=0.00&gclid=CJ-UzSL157ICFQRZ3god-nsAcg, geraadpleegd 4 oktober 2012.

⁷¹ Planteydt, H., Elsevier, 1993.

is.⁷² Binnen het internationale speelveld vindt overigens ook weer voortdurende discussie plaats wat internationaal geregeld moet of mag worden en wat een lidstaat zelf zou moeten of mogen doen. Een voorbeeld is de discussie binnen de EU over het Europees financieren van transport van hulpgoederen na grote crises zoals natuurrampen. Het voorstel van de Europese Commissie hield in dat een EU lidstaat die hulp zou willen aanbieden aan een andere getroffen lidstaat (bijvoorbeeld na een bosbrand) de transportkosten door de EU gefinancierd zou krijgen. Het voorstel werd door een groot aantal landen gesteund, maar door een aantal landen (waaronder Nederland) niet. De argumenten die werden gebruikt tegen het voorstel waren onder meer dat het subsidiariteitsbeginsel werd aangetast omdat ieder land in principe zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen crisisbeheersing, het ontbreken van een overzicht van de budgettaire implicaties en de kans op onnodige hulpgoederen in een getroffen gebied dat de hulp alleen zou verstoren in plaats van helpen. De discussie speelde hoog op tot in de Raad van Ministers en eindigde met een compromis waarin de helft van de transportkosten door de EU gefinancierd zou worden.⁷³

De internationale context van het beleid maakt soms ook dat departementen in Nederland eigenaardige beslissingen lijken te nemen, terwijl het departement niet veel anders kan dan internationaal afgesproken beleid implementeren (waar aan de onderhandeling Nederland natuurlijk wel zelf gewoon deelneemt). Een voorbeeld is de implementatie van Directive 2001/96/EC in de Nederlandse Wet laden en lossen zeeschepen. De wet was ten tijde van de implementatie van toepassing op welgeteld één Nederlands schip. Het niet implementeren van de directive of aanpassing van de wet zodat het op meer Nederlandse schepen van toepassing zou zijn, was niet toegestaan. In de internationale context was de directive overigens minder vreemd. De ervaring had geleerd dat bij het te snel laden of lossen van grote bulkschepen, kleine, niet tot nauwelijks zichtbare scheurtjes in de romp konden ontstaan die uiteindelijk op volle zee tot het breken van het schip leidden. In de directive wordt ondermeer geregeld dat de kapitein en de terminalexploitant overeenstemming hebben over het laad- en losplan, het volgens het plan uitvoeren en hier beiden ook voor tekenen. Daarmee wordt getracht het commerciële belang “tijd is geld” te beheersen.⁷⁴

“Vreemd” Nederlands of departementaal beleid is dus soms te verklaren door de internationale context waarin het beleid tot stand is gekomen. Anderzijds is het niet zo dat beleid dat in een internationale context wordt besproken altijd op alle punten tot internationaal afgestemd beleid leidt; discussie en ruimte voor nationale afwijkingen blijft op onderdelen bestaan zoals ondermeer de discussie over financieren van de transportkosten van hulptransporten laat zien.

Als we nader kijken naar Nederland met haar departementale verschillen in het beleid ten aanzien van risico's en dat afzetten tegen over het buitenland, kunnen we dan concluderen dat vooral binnen Nederland dergelijke verschillen bestaan? Het antwoord is nee: ook in het buitenland zijn dergelijke verschillen te vinden. Bij de “risk”- en “hazard”- benadering werd al even het verschil in benadering tussen verschillende beleidsterreinen als voedsel en farmacie tegenover milieubeleid geschetst. Deze beleidsterreinen overschrijden de landsgrenzen en tonen daarmee aan dat Nederland niet uniek is met haar interdepartementale

⁷² Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met RIVM/Centrum Externe Veiligheid, *Veiligheidsbeleid Doorgelicht, Een globale beschrijving, vergelijking en verklaring van het veiligheidsbeleid op verschillende terreinen*, april 2006.

⁷³ Woeltjes, Tanja, *Policy Work Between National and International Contexts: Maintaining Ongoing Collaboration*. In: Colebatch, H., Hoppe, R., Noordegraaf, M., Working for Policy, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.

⁷⁴ Woeltjes, Tanja, *Policy Work Between National and International Contexts: Maintaining Ongoing Collaboration*. In: Colebatch, H., Hoppe, R., Noordegraaf, M., Working for Policy, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010, p.167; Wet laden en lossen zeeschepen, http://wetten.overheid.nl/BWBRO017718/geldigheidsdatum_07-09-2012, geraadpleegd 14 september 2012.

verschillen in het risicobeleid. Volgens Lofstedt spelen cultuurverschillen en media-invloed onder meer een rol.⁷⁵ Alemanno vult dit aan door te wijzen op de invloed van het EU besluitvormingssysteem.⁷⁶

Herkomst van de verschillende benadering

Waar komen de interdepartementale verschillen vandaan? Twist, Karré en Cels geven een aanzet in *Beleidsdruk. Een beschouwing*⁷⁷. Volgens de auteurs zijn veel interdepartementale verschillen te verklaren door de volgende factoren:

- politieke ambitie (de ene politicus aan het hoofd van een beleidsdepartement is ambitieuzer dan de andere; welke en hoeveel resultaten wil hij of zij zien in zijn of haar ambtstermijn?)
- bureaupolitieke interdependentie (welke en hoeveel andere overheidspartijen heb je nodig om je beleid mee af te stemmen en vast te stellen?)
- incidentenresonantie door medialogica (incidenten die door de media onder het vergrootglas worden gelegd en waarbij (onder andere door middel van Kamervragen) om een reactie van de politicus wordt gevraagd)
- de vicieuze cirkel van controle (goede interne controle zorgt ervoor dat onvolkomenheden in het beleid worden opgespoord, waarna de interne controle verder wordt aangescherpt zodat nog meer onvolkomenheden worden opgespoord). Zorgt voor “druk” bij beleidsambtenaren.
- withinputs (beleidsambtenaren creëren in rustige tijden hun eigen werk. Omvang, invulling en hoeveelheid verschilt per departement).

In het eerder aangehaalde onderzoek *Veiligheidsbeleid Doorgelicht* is onder meer gekeken naar de argumenten en denkbeelden die aan het veiligheidsbeleid van Verkeer en Waterstaat en VROM ten grondslag liggen. Uit het onderzoek blijkt dat er weliswaar duidelijke paradigma's zijn in de verschillende beleidsterreinen, maar dat deze zich op een dusdanig hoog abstractieniveau bevinden dat het slechts een beperkte basis biedt voor het verklaren van de verschillen tussen de beleidsterreinen.

Als voorbeelden van paradigma's worden genoemd:

⁷⁵ Lofstedt, R.E., *Risk versus Hazard – How to Regulate in the 21st Century*, European Journal of Risk Regulation, jaargang 2011, volume 2, p. 151 en 164-165.

⁷⁶ Alemanno, A., *Risk vs Hazard and the Two Souls of EU Risk Regulation: A Reply to Ragnar Lofstedt*, European Journal of Risk Regulation, jaargang 2011, volume 2, p. 169-171.

⁷⁷ Twist, M.J.W., Karré, P.M., Cels, S.(2010). *Beleidsdruk. Een beschouwing*. NSOB.

- Absolute veiligheid bestaat niet
- Elk slachtoffer is er één te veel
- Iedereen heeft recht op hetzelfde (basis)veiligheidsniveau
- Veiligheid en economie moeten tegen elkaar afgewogen kunnen worden
- Veiligheidsbeleid en verantwoordelijkheden moeten transparant zijn
- De overheid is verantwoordelijk voor heldere regelgeving; tegelijkertijd hebben burgers en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid voor het behalen van het gewenste veiligheidsniveau

Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met RIVM/Centrum Externe Veiligheid, Veiligheidsbeleid Doorgelicht, Een globale beschrijving, vergelijking en verklaring van het veiligheidsbeleid op verschillende terreinen, april 2006, p.10

Enige uitzondering die in het rapport genoemd wordt is het Hoogwaterbeleid waar expliciet in duidelijke paradigma's en paradigmawisselingen gesproken wordt:

“de wisseling van ‘de overheid beschermt tegen water’ naar ‘gedeelde verantwoordelijkheid voor het leven met waterrisico’s’, de wisseling van ‘keren en reageren’ naar ‘meebewegen en anticiperen’ en de wisseling van ‘regulerend optreden’ naar ‘kaders meegeven’”⁷⁸

In het rapport wordt uiteindelijk een retrospectief denkmodel gepresenteerd dat met behulp van vier kernvragen een verklaring probeert te vinden voor bestaand rijksoverheidsbeleid. Het heeft de vorm van een beslisboom. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag of een activiteit maatschappelijk onaanvaardbaar is en of de overheid de activiteit kan en wil stoppen. Als het antwoord hierop “ja” is, dan zal de activiteit stoppen of uitgefaseerd worden. De chloortrein casus is hier een voorbeeld van. Wordt de vraag met “nee” beantwoord, dan is de vervolgvraag of de primaire verantwoordelijkheid in het particuliere of het publieke domein ligt. Bij het particuliere model worden geen normen gesteld, maar is er zorgplicht of zijn er bedrijfsnormen en algemene veiligheidsvoorschriften. Hier kan gedacht worden aan veiligheid rondom consumentenartikelen en arbeidsomstandigheden. Bij een verantwoordelijkheid in het publieke domein wordt gekeken of kwantitatieve criteria mogelijk of wenselijk zijn. Zonder kwantitatieve criteria kan er gestreefd worden naar een nulrisico of kan een kwalitatieve risico-evaluatie gebruikt worden. De voedselveiligheid en de drinkwatervoorziening worden hier onder meer als voorbeeld genoemd. Wanneer er wel kwantitatieve criteria beschikbaar zijn, is het aangrijpingspunt het waarborgen van een basis veiligheidsniveau met behulp van beschermingsnormen voor de individuele burger zoals de norm “plaatsgebonden risico”. Wanneer naast het waarborgen van een basis veiligheidsniveau ook het minimaliseren van de maatschappelijke ontwrichting van belang is, is er een afweging van kosten en baten aldus het model waarbij grenswaarden als het “groepsrisico” gebruikt worden.⁷⁹

Wellicht voor vervolgonderzoek zijn met name de laatste stappen interessant om na te gaan: zijn er kwantitatieve criteria en wordt daar dan uiteindelijk het beleid op gebaseerd, of is er een idee over het belang van het beleidsveld en worden er daarom kwalitatieve criteria ontwikkeld? Zijn de kwantitatieve

⁷⁸ Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met RIVM/Centrum Externe Veiligheid, *Veiligheidsbeleid Doorgelicht, Een globale beschrijving, vergelijking en verklaring van het veiligheidsbeleid op verschillende terreinen*, april 2006, p.10.

⁷⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met RIVM/Centrum Externe Veiligheid, *Veiligheidsbeleid Doorgelicht, Een globale beschrijving, vergelijking en verklaring van het veiligheidsbeleid op verschillende terreinen*, april 2006, p.11-12.

criteria kortom de kip of het ei? Andere interessante vraag is of de kosten-baten afweging alleen in de laatste stap plaatsvindt of dat die al dan niet impliciet ook al in de eerdere stappen ondernomen wordt. Vraagpunt blijft ook in hoeverre de kosten-baten afweging door beleidsmakers en ministers echt expliciet doorgeëxerceerd wordt in deze laatste stap van de beslisboom. De Turks stro casus eerder in dit hoofdstuk lijkt een meer impliciete kosten-baten afweging te veronderstellen. Ook de door de rijksoverheid geïntroduceerde IAK-methode lijkt vooralsnog niet breed omarmd te worden.

In aansluiting op de verschillende paradigma's die in het rapport *Veiligheidsbeleid Doorgelicht* zijn geïdentificeerd, hebben de ministeries ieder hun eigen opdracht, motto en visie geformuleerd en wellicht zijn vandaar uit de departementale verschillen mede te verklaren⁸⁰:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu zet in op leefbaarheid en bereikbaarheid, met een vlotte doorstroming in een goed ingerichte, schone en veilige omgeving. Het ministerie werkt aan krachtige verbindingen over de weg, spoor, het water en door de lucht, beschermt tegen wateroverlast en bevordert de kwaliteit van lucht en water. Vlot, veilig en leefbaar: dat is Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Economische Zaken Landbouw & Innovatie

Het ministerie staat voor een ondernemend Nederland, met een sterke internationale concurrentiepositie en met oog voor duurzaamheid. We zetten ons in voor een uitstekend ondernemersklimaat. Door de juiste randvoorwaarden te creëren en ondernemers de ruimte te geven om te vernieuwen en te groeien. Door aandacht te hebben voor onze natuur en leefomgeving. Door samenwerking te stimuleren tussen onderzoekers en ondernemers. Zo bouwen we onze topposities in landbouw, industrie, diensten en energie verder uit en investeren we in een krachtig en duurzaam Nederland.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het ministerie van BZK borgt de kernwaarden van de democratie. BZK staat voor een goed en slagvaardig openbaar bestuur en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. BZK draagt eraan bij dat burgers kunnen wonen in betaalbare, veilige en energiezuinige woningen in een buurt waar iedereen meetelt en meedoet en het prettig leven is. BZK werkt aan een streng en rechtvaardig immigratie- en asielbeleid en de succesvolle participatie en integratie van nieuwe inwoners.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nederland gezond en wel. Dat is het motto van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het is de ambitie van VWS om iedereen zo lang mogelijk gezond te houden en zieken zo snel mogelijk beter te maken. Ook wil het ministerie mensen met een beperking ondersteunen en maatschappelijke participatie bevorderen.

⁸⁰ Visies en motto's zoals gepubliceerd op de website www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 28 juni 2012.

Afgezien van eerdergenoemde onderzoeken, is er geen groot arsenaal aan (wetenschappelijk) onderzoek dat de interdepartementale verschillen in het risicobeleid verklaart. Een voorbeeld van een recente studie waarin verklaringen voor verschillen in risicobeleid wordt gegeven, is de studie van Oomen.⁸¹ Volgens Oomen speelt onzekerheid een rol. Wanneer onzeker is hoe groot het risico is, zal eerder het zekere voor het onzekere genomen worden. Vaak zie je dan overheidsverantwoordelijkheid in plaats van eigen verantwoordelijkheid. Ieder ministerie maakt bovendien zijn eigen kosten-batenafweging die verschilt per ministerie, en ook verschilt binnen afdelingen binnen hetzelfde ministerie⁸².

Met Lofstedt en *Veiligheidsbeleid Doorgelicht* kan geconcludeerd worden dat het lastig is goede verklaringen te vinden voor de verschillen tussen de beleidsterreinen. Daar waar verklaringen te vinden zijn, moeten die worden gezocht worden aan de hand van abstracte paradigma's of de grote historische verschillen in budget, invloed en aandacht voor het beleidsterrein.

Conclusie

Wat leert deze interdepartementale vergelijking ons?

In de eerste plaats dat de verschillen in benaderingswijze, context en kaders leiden tot het verschillend waarderen van risico's en daarmee tot verschillend beleid ten aanzien van risico's. Het leidt tot verschillend beleid tussen de departementen, maar er zijn ook verschillen waar te nemen binnen verschillende onderdelen van het departement zelf en er zijn zelfs verschillen tussen verschillende landen waar te nemen. Niet alle verschillen zijn verklaarbaar en sommige verschillen lijken simpelweg historisch zo gegroeid te zijn.

Bovendien leert de vergelijking ons dat de keuze voor een benaderingswijze meer met gevoel en pragmatiek dan met sterke ratio te maken heeft; in ieder geval wordt de keuze lang niet altijd expliciet gemaakt. Zo maakte de casus met Turks stro duidelijk dat vanwege het grote effect alle risico op besmetting met MKZ moest worden uitgesloten en stro teruggehaald moest worden, maar vanwege het geringe risico bedrijven niet gesloten hoefden te worden. Eenzelfde soort redenering werd bij de chloortrein gehanteerd, waarbij vanwege het grote effect geen chloortreinen meer mogen rijden, behalve tijdens regulier onderhoud.

Met deze (inter)departementale verschillen in het achterhoofd, ligt er voor de departementen een mooie uitdaging op tafel, om na te gaan waarom de risicobenadering is zoals die is en of een andere benadering wellicht ook voor goede resultaten zou kunnen zorgen. Dit is mede interessant in het licht van de hoge kosten die met sommige maatregelen gemoeid zijn⁸³.

⁸¹ Oomen, M., *Omgaan met risico's – een kwestie van durven? Een vergelijkend onderzoek naar de manier van omgaan met risico's tussen drie ministeries in Nederland*, masterscriptie, Universiteit Utrecht, juli 2011.

⁸² Verschillen binnen ministeries is toevoeging van auteur.

⁸³ Het vanuit "hazard" optiek volledig wegnemen van een bepaald gevaar zal over het algemeen meer kosten met zich meebrengen dan het verkleinen van een risico vanuit de risicobenadering bijvoorbeeld.

Casus 2.

Spoorveiligheid

Inleiding

Er zijn voor het spoor verscheidene technische systemen ontwikkeld om de veiligheid te garanderen en, onder andere, het aantal botsingen en roodseinpassages zoveel mogelijk te beperken. Over het algemeen werken deze systemen goed, getuige het geringe aantal ongelukken op het Nederlandse spoor, maar in bepaalde situaties blijken maatregelen onvoldoende om ongelukken te voorkomen. Om die reden werkt de Nederlandse overheid nauw samen met de (internationale) spoorsector en de Europese Unie om tot nieuwe uniforme veiligheidssystemen te komen. De botsing van twee treinen in Amsterdam in 2012 zet de discussie over invoering van nieuwe veiligheidssystemen op scherp, met als mogelijk risico dat wordt besloten om een dubbele veiligheidsinvestering te maken.

Context

Verantwoordelijkheid voor veiligheid op het spoor

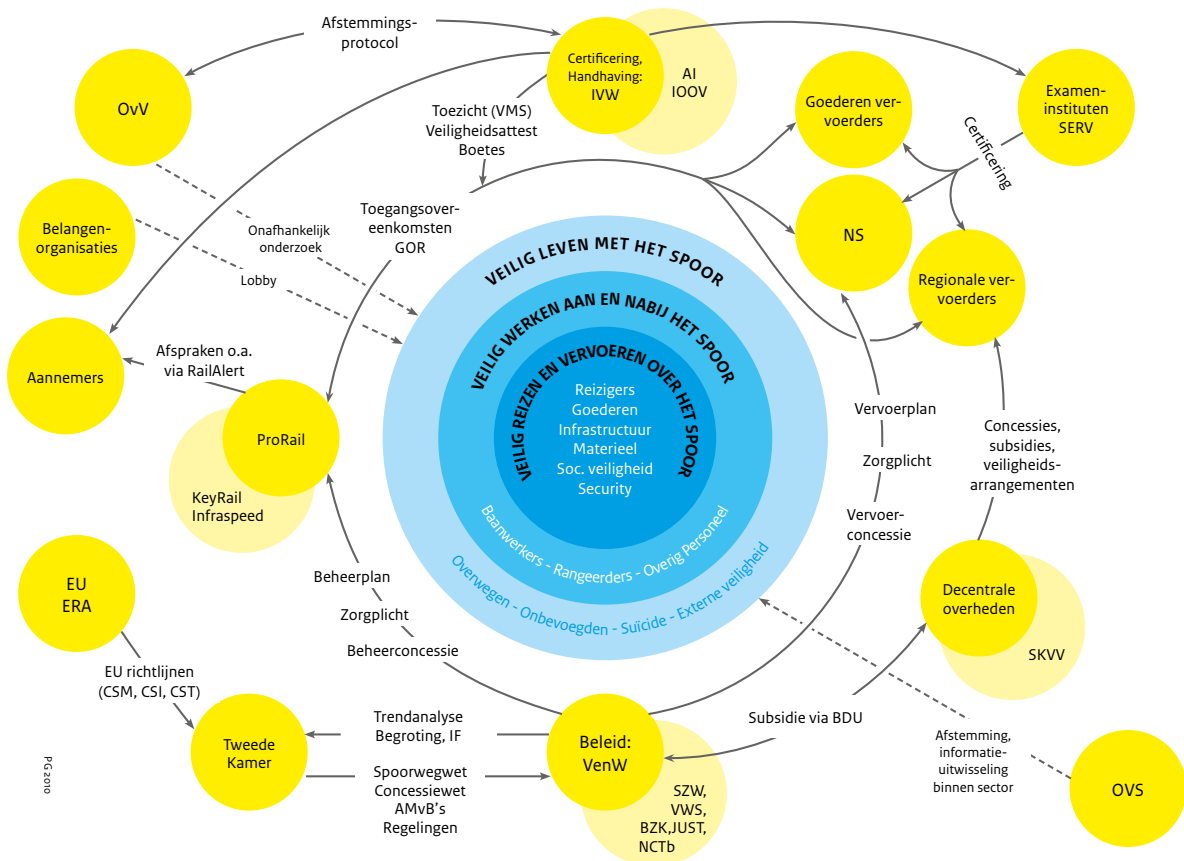
De privatisering van de Nederlandse Spoorwegen en de reorganisatie van de spoorsector, ingezet tijdens de jaren '90, zijn de aanzet geweest voor een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot spoorveiligheid. Indertijd vond er een opsplitsing plaats tussen vervoerder en infrastructuurbeheer en een splitsing tussen infrastructuurbeheer en onderhouds- en ingenieursbedrijven (met een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie als resultaat). Op veel vlakken is met de privatisering en reorganisatie volgens de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor (voortaan: Commissie Kuiken) een 'zeer complexe situatie ontstaan met grote onderlinge belangentegenstellingen'.¹ Dit heeft evident gevolgen gehad voor de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot veiligheid op het spoor.² De huidige verantwoordelijkheidsverdeling is het beste vormgegeven in onderstaand overzicht, afkomstig van het voormalige ministerie van VenW.^{3 4}

¹ TK 32 707, nr. 9, p. 51.

² Voor meer informatie over de hervormingen in het spoor lees oa. het rapport van de Commissie Kuiken en Veraart, M. (2008), 'Hervormingen in het spoor: mislukking of succes?', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 2, pp. 48 – 57.

³ Recente veranderingen (zoals de naamswijziging van het ministerie) zijn hierin niet opgenomen.

⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010), *Veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven met spoor: Derde Kadernota Railveiligheid*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.



In het kort kan er in de verantwoordelijkheidsverdeling een onderscheid worden gemaakt tussen systeemverantwoordelijk (beleid, wetgeving en toezicht) en operationele verantwoordelijkheid (veiligheid in de uitvoering van spoorvervoer).

De minister van IenM is ‘verantwoordelijk voor het formuleren van het beleid, het functioneren van de wettelijke kaders, het initiëren van nieuwe wet- en regelgeving en de instelling, inrichting en het functioneren van het toezicht op de spoorwegveiligheid.’⁵ Via de spoorconcessies aan onder andere de NS en ProRail zijn zorgplichten aan die partijen opgelegd. De overheid stelt dus de kaders op waarbinnen (semi-)private partijen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. In de praktijk, en dat blijkt uit bovenstaand schema, is deze relatie echter gecompliceerd doordat de overheid mede- of volledig eigenaar is van onder andere ProRail, NS en andere belangrijke betrokken partijen.

De minister van IenM houdt via de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toezicht op de spoorveiligheid. De inspectie verleent vergunningen aan spoorwegondernemingen (zoals onderhouds- en herstelbedrijven en keuringsinstituten). Handhaving hiervan vindt door de inspectie plaats via dienstverlening, toezicht, opsporing en ongevallenonderzoek. Wat het laatste betreft speelt ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) een rol.

⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010), Veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven met spoor: Derde Kadernota Railveiligheid, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De spoorsector is operationeel verantwoordelijk voor de spoorveiligheid, 'dat wil zeggen: verantwoordelijk voor de veilige dagelijkse uitvoering van het spoorvervoer'.⁶ In de beheerconcessies aan ProRail en NS zijn zoals gezegd veiligheidsvoorwaarden geformuleerd. De inspectie houdt hier toezicht op.

In de praktijk blijkt deze verantwoordelijkheidsverdeling problematisch. Teveel partijen zijn verantwoordelijk voor deelgebieden en niemand zet zich daadwerkelijk in voor integrale spoorveiligheid. Dit is een gevolg van de herordening tijdens de jaren '90. Hiermee wordt overigens niet gezegd dat het spoornet automatisch (significant) onveilig is geworden.

Spoorveiligheid in detail

Uit cijfers blijkt dat de trein in Nederland namelijk een van de veiligste vervoersmiddelen is. Per miljard reizigerskilometers overlijden 0.2 mensen. Ter vergelijking: vliegen kost 0.4 levens per miljard reizigerskilometers, de auto 8, de fiets 63 en lopen 75.⁷ Daarbij kan worden opgeteld dat Nederland in vergelijking met andere landen 'een relatief hoog niveau van veiligheid' op het spoor kent, wat zich uit 'in een laag aantal ongelukken en slachtoffers per treinkilometer'.⁸

Een van de redenen voor het hoge veiligheidsniveau op het spoor (ondanks het relatieve grote aantal reisbewegingen per kilometer spoor) is het feit dat na de spoorwegramp bij Harmelen in 1962 – waar 93 doden en 52 gewonden vielen – de Nederlandse overheid heeft besloten een treinbeveiligingssysteem in te voeren. Eind jaren '60 begon de uitrol van de zogenoemde Automatische TreinBeveiliging (ATB), waarmee het overgrote deel van het hoofdspoornet en de meeste treinen in zo'n dertig jaar zijn uitgerust.⁹ Met ATB uitgeruste treinen worden automatisch tot stilstand gebracht wanneer de machinist bijvoorbeeld een rood sein mist. Vanaf de jaren '90 bestaat het besef dat 'dit systeem het risico van door rood rijden, met name bij stations waar de snelheden lager liggen, onvoldoende terugdringt'¹⁰. (ATB grijpt namelijk niet in wanneer treinen onder de 40 km p/u rijden). Men kwam tot de conclusie dat het ATB systeem onvoldoende toegerust was om in de toekomst het hoge veiligheidsniveau op het spoor in stand te houden.

De NS was in de jaren '80 al tot dezelfde conclusie gekomen en was gestart met ontwikkeling van een nieuw ATB-systeem, in eerste instantie ook wel ATB-Nieuwe Generatie (ATB-NG) genoemd. Dit systeem beveiligde niet alleen treinen op het hoofdnetwerk, maar ook regionale lijnen. Het project werd in 1983 echter door de minister stopgezet vanwege de veronderstelling dat vanaf 2005 het Europese ERTMS systeem operationeel zou zijn. Uiteindelijk is het alleen op de nog niet eerder beveiligde regionale systemen geïnstalleerd.

⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010), Veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven met spoor: Derde Kadernota Railveiligheid, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

⁷ <http://www.treinreiziger.nl/kennisnet/kengetallen>.

⁸ TK 32 707, nr. 9, p. 43.

⁹ TK 32 707, nr. 9, p. 162.

¹⁰ TK 32 707, nr. 9, p. 162

Intermezzo: Treinbeveiliging in België

Een interessante terzijde is het feit dat in sommige andere landen, waaronder België, juist een zeer positief beeld over het (oude) ATB-systeem bestaat, zoals de volgende quote illustreert: 'Als de machinist dan een rood sein mist, bijvoorbeeld door slecht zicht en bij hoge snelheden, is er niets meer dat de trein kan stoppen. Ter vergelijking: Nederland heeft een veel veiliger systeem, ATB (Automatische Trein-Beïnvloeding), dat treinen die boven de 40 km p/u een stopsein negeren automatisch laat remmen'.

Het was voor de Europese Commissie een logische stap om zich hard te maken voor algemeen geldende Europese richtlijnen op het gebied van onder andere spoorbeveiliging. 'Een van de overwegingen om aan de ontwikkeling van ERTMS te beginnen [was namelijk] (...) de constatering dat een vrij verkeer van goederen en personen in Europa over de weg inmiddels (bijna) was gerealiseerd, maar dat het treinverkeer nog grote fysieke en technische grensovergangen kende'.¹¹ De meeste lidstaten hadden namelijk niet alleen eigen beveiligingssystemen ontwikkeld, maar hadden ook bijvoorbeeld een eigen bovenleidingspanning, waardoor treinen uit Nederland niet op het Spaanse of Griekse spoor konden rijden (en andersom). Doel van ERTMS is om 'één trein voor meerdere landen, verbeteren van de veiligheid, verhogen van het aantal treinen per uur en een grotere markt met meerdere leveranciers' te realiseren.¹² Een toename van de spoorveiligheid is dus slechts één van de doelen van ERTMS. Hoewel ERTMS als 'de nieuwe Europese standaard' wordt gepresenteerd is deze niet zodanig ingevuld dat producenten, spoormaatschappijen en vervoerders duidelijk wordt welke (technische) eisen aan hen worden gesteld.'

De Europese ERTMS-richtlijnen waren namelijk op zo'n manier geformuleerd dat leveranciers van (deel) systemen deze verschillend interpreteerden. Treinen van de ene fabrikant konden daardoor niet altijd op hetzelfde traject als treinen van een andere fabrikant rijden. Vanzelfsprekend leverde dit bij invoering van ERTMS op de eerste lijnen (zo'n tien jaar geleden) direct problemen op. De eerste Nederlandse ervaringen met ERTMS zijn daarom op onder andere de Betuwelijn niet onverdeeld positief blijkt uit het rapport van de commissie Kuiken¹³. De invoering ging gepaard met grote kostenoverschrijdingen. Er is onder andere veel gesteggel over de vraag welk veiligheidssysteem nu precies ingevoerd moet worden. De reden dat Nederland met veel van deze problemen werd geconfronteerd heeft te maken met het feit dat Nederland een van de eerste landen was waar een traject met ERTMS werd uitgerust. Er was nog geen eerder moment in de ontwikkeling van ERTMS geweest waarin de problemen zo duidelijk aan het licht hadden kunnen komen.

Naast algemene problemen met ERTMS is er ook specifieke kritiek op Nederland. Er ontstaat (internationaal) gemor bij producenten en leveranciers van ERTMS-systemen, omdat volgens de hen de aanbesteding (via oa. ProRail) niet eerlijk verloopt. De directeur van Bombardier (één van de producenten van ERTMS) meldt de commissie Kuiken bijvoorbeeld: 'One of the reasons I believe that is, is that from a business point of view we have a situation in this [Nederland] country where there is a huge invested interest in the status quo. We have engineering bureaus that do our signalling project. They have hundreds of engineers who are used to deploying the old technology. ProRail's organisation is full of consultants of those companies. They do the

¹¹ TK 32 707, nr. 9.

¹² TK 32 707, nr. 9.

¹³ TK 32 707, nr. 9.

concept design, they do the high level design and they do the detail design. They apply the technology where they have a lock-in. I believe that is a major factor in why we have not moved forward on modern technology.¹⁴ Saillant detail: de NS wil helemaal geen invoering van ERTMS (betalen). Bedrijfseconomisch is dat logisch, omdat het een investering in veiligheid is die het bedrijf zelf niet zoveel oplevert maar wel veel geld kost.¹⁵ Een van de ontwikkelingen waar de directeur van Bombardier naar verwijst is het ATB-Vv systeem dat door NedTrain is ontwikkeld (en is gerealiseerd door Movares en Alstrom). Dit systeem is door ProRail besteld omdat het ERTMS systeem vertraging op liep. ATB-Vv lost enkele maar niet alle problemen met het ATB systeem op, zo kan ATB-Vv wel het aantal roodseinpases verminderen, maar nog niet zo goed als ERTMS. ATB-Vv is dus slechts een beperkte aanvulling van het ATB systeem en kan hoogstens tijdelijk aan treinwissels worden toegevoegd om roodseinpases te verminderen (p. 184). In 2003 zei oud ProRail president Klerk dat ATB-Vv 'op lange termijn bij landelijke toepassing in Nederland niet goedkoper zal zijn en bovendien tot minder en op onderdelen onvoldoende prestatie leiden'.¹⁶

Ook de commissie Kuiken beveelt in 2012 invoering van ERTMS aan om de volgende zes redenen. Er is volgens de commissie sprake van:

1. verhoging van de veiligheid
2. verhoging van de capaciteit
3. verhoging van de interoperabiliteit
4. verhoging van de snelheid
5. eenvoudigere wijziging van de treinbeveiliging
6. lagere onderhoudskosten

De commissie acht verder 'invoering van ERTMS de meest structurele oplossing, waartoe op korte termijn moet worden besloten. Het verder optimaliseren van ATB door het invoeren van nog meer ATB-Vv installaties staat hiermee op gespannen voet. De commissie is van mening dat uitsluitend in uitzonderingssituaties op een enkel acuut gevaarpunt nog een ATB-Vv installatie zou moeten kunnen worden geïnstalleerd, waarbij gerealiseerd zou moeten worden dat deze investering een korte periode overbrugt.'¹⁷

Wat gebeurde er

Op zaterdag 21 april 2012 (18:23) botsten de stoptrein van Rotterdam naar Uitgeest en de intercity van Den Helder naar Arnhem frontaal tegen elkaar ter hoogte van de Singelgrachtbrug te Amsterdam.¹⁸ Het ongeluk resulteerde in 1 dode en meer dan 100 gewonden en zette de discussie over spoorveiligheid direct op scherp. Over de precieze oorzaak van het ongeluk is op het moment van schrijven nog niets (met zekerheid) bekend. De Onderzoeksraad voor Veiligheid is bezig met een onderzoek naar het ongeval in Amsterdam. De Raad stelt zich twee vragen: 'Allereerst wil de Raad weten waarom de botsing tussen de twee treinen niet is voorkomen:

¹⁴ TK 32 707, nr. 9, p. 172.

¹⁵ TK 32 707, nr. 9 http://www.tweedekamer.nl/images/Rapport_cie_Spoor_118-227113.pdf, p. 174.

¹⁶ Een aantal seinen zijn inmiddels met ATB-Vv uitgerust. Dat is een van de redenen voor het feit dat het aantal roodseinpases de laatste jaren daalt.

¹⁷ TK 32 707, nr. 9.

¹⁸ Inspectie Leefomgeving en Transport (2012), 24-uursRapportage railongeval Amsterdam, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

welke maatregelen hebben ontbroken of gefaald en waarom? Daarnaast richt het onderzoek zich op de botsveiligheid van treinen. De Raad wil weten welke factoren hebben bijgedragen aan het grote aantal slachtoffers dat dit ongeluk heeft veroorzaakt'.¹⁹ Het onderzoek wordt in december 2012 gepubliceerd.

Reactie in media en politiek

De reactie in media en politiek na het ongeluk kan slechts stormachtig genoemd worden. Belangengroepen als reizigersorganisatie Rover en FNV Spoor pleitten direct voor méér spoorveiligheid, onder andere door versneld introductie van ERTMS of ATB-Vv:

Reactie Rover

'Invoering van ERTMS is (...) een ombouw- en vervangingstraject dat vele jaren zal duren. In de tussentijd zal een verstandige keuze moeten worden gemaakt over de uitbreiding van het aantal seinen dat voorzien is van ATB-Vv. Alle punten met botsrisico's, vergelijkbaar met Amsterdam en de bijna-botsing in Utrecht, zullen z.s.m. van ATB-Vv moeten worden voorzien. Rover wil graag ook aangetoond zien dat ProRail de goede werking van ATB-Vv garandeert.'²¹

Reactie FNV Spoor

'Voor FNV Spoor is de maat zoals gezegd vol! Al te lang wijzen wij op sociale onveiligheid op het spoor, op verminderd onderhoud aan het spoor, op onveilige spoortunnels, op slecht zichtbare seinen... en dat de Automatisch Trein Beïnvloeding Verbeterde Versie er snel en overal moet komen. Van de politiek hebben we al menigmaal gelijk gekregen, maar ja, onze voorstellen kosten natuurlijk wel geld. En dat is er niet. Althans, dat heeft de politiek er niet voor over. FNV Spoor vindt echter dat over veiligheid niet onderhandeld kan en mag worden.'²²

²⁰ 21

Ook Pieter van Vollenhoven (op dat moment al geen voorzitter van de OvV meer) doet in een interview een duid in het zakje. 'Het [reizen met de trein] wordt een casinospel, het kan goed gaan of het kan slecht gaan'. Volgens Van Vollenhoven 'kan je met het huidige beveiligingssysteem zo niet doorgaan'²².

¹⁹ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2012), 'Raad richt onderzoek treinongeval Amsterdam op oorzaak botsing en botsveiligheid treinen', <http://www.onderzoeksraad.nl/index.php/pers/raad-richt-onderzoek-treinongeval-amsterdam-op-oorzaak-botsing-en-botsveilig/> (Geraadpleegd op 15-10-2012).

²⁰ Rover (2012), 'Investerings in betere veiligheid spoor', <http://www.rover.nl/index.php/actueel/persberichten/g-persbericht-archief/248-investeringen-in-betere-veiligheidssystemen-spoor.html> (Geraadpleegd op 15-10-2012).

²¹ FNV Spoor (2012), 'Veilig en zeker spoor', www.fnvspoor.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=615:alle-organisaties-die-een-goed-en-veilig-spoor-wensen&catid=31:vakbondsnieuws&Itemid=50#_UAmYqOIH3A (Geraadpleegd op 15-10-2012).

²² Volkskrant (2012), 'Van Vollenhoven: beveiliging spoor is casinospel', <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/10664/Treinongeluk-Amsterdam/article/detail/3245281/2012/04/23/Van-Vollenhoven-beveiliging-spoor-is-casinospel.dhtml> (Geraadpleegd 15-10-2012).

Minister Schultz van Haegen zegt kort na de ophef in een brief aan de FNV Spoor toe dat in ieder geval op risicovolle en grote spooreplacements de seinen worden uitgerust met ATB-Vv²³. ProRail kwam daarnaast met de mededeling het aantal roodseinpassages in 2015 tot nul te willen reduceren²⁴. Zoals gezegd is ook ATB-Vv 'geen wondermiddel'. In de Volkskrant komen spoor Monteuren aan het woord die zeggen 'dat ze het systeem bij storingen overdag soms handmatig uitschakelen, om het 's nachts in alle rust te kunnen repareren. Dit is verboden, maar verkeersleiders en machinisten kunnen op afstand niet zien of het systeem is ingeschakeld.'

In een debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor wordt door Tweede Kamerleden teruggeblikt op het ongeluk in Amsterdam. D66 is voorstander van een snelle overstap naar ERTMS, maar Kamerlid Verhoeven merkt op dat het nog jaren kan duren voordat het systeem operationeel wat zou 'betekenen dat in de tussentijd niet meer wordt geïnvesteerd in veiligheid. Het recente treinongeluk in Amsterdam heeft natuurlijk pijnlijk duidelijk gemaakt dat dit nodig is, omdat het nog niet veilig genoeg is.'²⁵ Ook GroenLinks is van mening dat er tussentijds geïnvesteerd moet worden in ATB-Vv. Veel andere partijen zijn terughoudend in het Kamerdebat (oa. regeringspartijen CDA en VVD) en zijn van mening dat een definitief besluit moet worden uitgesteld tot de volgende Kamer is geïnstalleerd.

Mening van burgers

Deze casus is ook voorgelegd aan burgers in het kader van het burgeronderzoek uitgevoerd door TNS NIPO.

Eerst werd aan burgers gevraagd op welke manier de overheid in eerste instantie op een dergelijk ongeluk zou moeten reageren. Burgers waren in grote meerderheid van mening dat er eerst onderzoek uitgevoerd moet worden naar de vraag waardoor het ongeval is veroorzaakt vóór de overheid overgaat tot nieuwe maatregelen. 'De boodschap moet wel zijn 'we betreuren de gevolgen van het ongeluk in hoge mate en we zullen er als centrale overheid alles aan doen om op een zo kort mogelijke termijn de oorzaak te achterhalen en vervolgens passende maatregelen te overwegen.' Burgers erkennen het spanningsveld tussen overheid en media dat vaak na een incident ontstaat. Enerzijds melden burgers dat ze de hijgerige toon in de media in de eerste dagen na een incident niet toepasselijk vinden, maar tegelijkertijd realiseren ze zich dat ze dergelijke berichtgeving wel vaak lezen en bekijken.

Feitelijk genomen maatregelen

Op 4 mei 2012²⁶ stuurde de minister van I&M een brief naar de Tweede Kamer met een plan om het aantal STS-passages te verminderen. Hieronder enkele passages uit de brief:

²³ Schultz van Haegen, M.H. (2012), Maatregelen naar aanleiding van treinbotsing, IENM/BSK-2012/65170.

²⁴ Spoorpro (2012), 'Schultz doet toezeggingen over veiligheid spoor', <http://www.spoorpro.nl/personeel/2012/04/30/schultz-doet-toezeggingen-over-veiligheid-spoor/> (Geraadpleegd op 15-10-2012).

²⁵ TK Handelingen 2011 - 2012, nr. 83.

²⁶ TK 29 893, nr. 135.



Verminderen van de gevolgen door rood via extra ATB-Vv

1264 seinen zijn uitgerust met ATB-Vv. Naar aanleiding van een nadere inventarisatie inzake het Basisnet Gevaarlijke Stoffen zijn nog eens 350 seinen aangewezen om nog in 2012 met ATB-Vv te worden uitgerust. Voorts heeft ProRail in maart van dit jaar besloten om 65 extra seinen te voorzien van ATB-Vv. Het sein te Amsterdam was daar één van.

Het aantal STS-passages zal zelfs met maximale uitrol van ATB-Vv nooit tot nul gereduceerd worden. ATB-Vv is een vangnet, maar niet foutloos. De nadere uitharding van dit onderdeel van het Verbeterplan door de Taskforce in de komende maanden moet ertoe leiden dat:

- Selectie o.b.v. een aanvullende risicoanalyse zal plaatsvinden om te bekijken in hoeverre en waar extra uitrusting van seinen met ATB-Verbeterde versie (ATB-Vv) voor de hand ligt. Zoals eerder gemeld ligt dit met name bij grote risicovolle emplacementen als bijvoorbeeld Amsterdam en Utrecht voor de hand;
- Zoals eerder aan uw Kamer gemeld zal dit echter nadrukkelijk wel in samenhang moeten worden gezien met de meer langetermijnplossing waarover ik het nog met uw Kamer zal hebben in het kader van de aanbevelingen van de commissie Kuiken, te weten het nieuwe beveiligingssysteem (European Rail Traffic Management System ofwel ERTMS).

Op basis van de nadere uitwerking van het Verbeterplan zal ik u informeren over de financiering van de extra uitrusting van seinen met ATB-Vv.

Eventuele andere maatregelen, zoals versnelde invoering van ERTMS, zijn op dit moment uitgesteld tot de volgende kabinetsperiode. Uitbreiding van seinen met ATB-Vv kost 50.000 euro per sein.²⁷ Om ook de bijna 3000 resterende seinen met ATB-Vv uit te rusten, zou volgens schattingen uitkomen op zo'n 150 miljoen euro. Tijdens de volgende kabinetsperiode zal duidelijk worden welke veiligheidsinvesteringen definitief (en door wie) in het spoor worden gestoken.

Conclusie

In deze casus volgen nieuw beleid en nieuwe veiligheidsmaatregelen op een betrekkelijk klein incident. Het Nederlandse spoor is veilig, getuige het lage aantal slachtoffers per jaar. Een terechte vraag is dan ook of het wel noodzakelijk is om zo snel veel geld in een 'nieuw' systeem te investeren (ATB-Vv), terwijl vaststaat dat via de Europese Unie ERTMS ingevoerd gaat worden – weliswaar met een langere implementatietermijn – waarbij zelfs een betere veiligheidswinst behaald wordt. Nu lijkt het alsof er dubbele kosten worden gemaakt voor een probleem dat misschien wel geen probleem is.

Een grote lacune in het debat over spoorbeveiliging is dat het ontbreekt aan een (actuele) analyse van het veiligheidstekort. Er worden telkens wel nieuwe veiligheidsinvesteringen gedaan, waardoor de veiligheid feitelijk verbeterd zal zijn, maar de vraag is hoeveel nieuwe systemen de veiligheidssituatie nog fundamenteel verhogen (en tegen welke kosten dat gebeurt).

²⁷ Spoorpro, (2012), 'Treinongeluk leidt tot nieuw pleidooi voor ERTMS', <http://www.spoorpro.nl/materieel/2012/04/23/treinongeluk-leidt-tot-nieuw-pleidooi-voor-ertms/> (Geraadpleegd op 15-10-2012).

Hoofdstuk 3.

Het discours in media en politiek geanalyseerd in de casus treinongeval Amsterdam

Brahim Melssen en Michael Mekel¹

¹ Brahim Melssen studeert af aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Michael Mekel is adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.



Regeert de waan van de dag?

De Nederlandse Nieuwsmonitor onderzocht samen met de Vrije Universiteit Amsterdam de interactie tussen parlement en media. In hun rapport, *De waan van de dag*,² worden twee hoofdconclusies getrokken. Ten eerste dat politici, net als veel 'gewone' burgers, geïnformeerd worden door de media. De tweede conclusie is dat politici gebruik maken van de waan van de dag in de zin dat zij inspelen op onderwerpen die in het nieuws zijn. Onderwerpen die in het nieuws verschijnen hebben daarom veel meer kans zich te nestelen op de politieke agenda dan onderwerpen die buiten de mediaschijnwerpers blijven. De gedachte achter dit mechanisme is dat het voor een politicus een voordeel oplevert om in te spelen op deze actuele onderwerpen, immers burgers zullen de onderwerpen van de Kamervragen herkennen zodat de politicus zich kan profileren als iemand die weet wat er in de samenleving speelt. Op zijn beurt wordt het dan voor journalisten weer interessant om er verder over te schrijven. Dit mechanisme is ook elders (deels) beschreven.

Of de 'echte' werkelijkheid, de media-werkelijkheid en de politieke werkelijkheid congruent zijn is in deze onderzoeken niet aan bod gekomen. Toch is het een interessante vraag of bijvoorbeeld politici terecht vertrouwen op de informatie uit de media. In deze bijdrage kijken we daarom diepgaand naar het discours over incidenten in media en politiek in een specifieke casus.

Discours

Met het begrip vertoog of discours (Engels: discourse, Frans: discours) geeft men het spreken aan van een bepaalde groep op een bepaald niveau, bijvoorbeeld politiek of wetenschap, waarmee die groep de werkelijkheid structureert en daarmee (impliciet) vastlegt wat zij voor moraliteit en waarheid houdt. Discours beschrijft een vooraf bepaalde realiteit. Die realiteit kan alleen door een discours worden gekend. Discours kan op deze manier gezien worden als iets dat een bepaald beeld van de wereld vestigt of schept.

Het discours oefent macht uit in de samenleving. Een belangrijk element van vertogen in de samenleving is dat er allerlei procedures aan zijn verbonden: niet iedereen mag zo maar alles zeggen. Een onderwerp kan taboe zijn of de spreker is niet gekwalificeerd.

Een voorbeeld van hoe er vanuit verschillende discoursen naar iets gekeken kan worden is het begrip water. Een chemicus die de chemische verbindingen van water onderzoekt kijkt er anders naar dan bijvoorbeeld een technicus die hydraulische techniek behandelt. Beiden kijken vanuit een ander discours naar hetzelfde object, namelijk water, maar zullen het op twee verschillende manieren beschrijven.

We kijken naar het discours aan de hand van een treinongeval dat op zaterdag 21 april 2012 plaatsvond. Het incident genereerde veel media aandacht (op maandag 23 april 2012 besteedden alle landelijke dagbladen er aandacht aan) zodat dit een passend voorbeeld is. In een van de casushoofdstukken wordt diepgaand aandacht besteed aan het incident en het resulterende beleid.

² Welbers, K., van Atteveldt, W., Schaper, J., & Ruigrok, N. (2011). *Regeert de waan van de dag?* De interactie tussen Parlement en media. Nieuwsmonitor.

Treinongeluk 21 april 2012

Bij een treinongeval bij Amsterdam Westerpark op 21 april 2012 botsten een sprinter en een intercity van de Nederlandse Spoorwegen frontaal op elkaar. Een 68-jarige vrouw komt om het leven en 117 mensen raken gewond, waarvan 42 zwaargewond.³ Al snel wordt het negeren van een rood sein als oorzaak genoemd, in spoorweg termen wordt dat een stop tonend sein passage [sts-passage] genoemd. De discussie over spoorwegbeveiliging krijgt hierdoor een impuls. De sprinter die het rode sein miste, reed langzamer dan 40 kilometer per uur op een spoor dat nog niet was uitgerust met het modernere beveiligingssysteem ATB-Vv.⁴ Hierdoor kwam de trein niet automatisch tot stilstand. Drie dagen later, op 26 april 2012, ontsnapte een trein in Utrecht aan een botsing.⁵ Ook tijdens dat incident was er mogelijk sprake van een sts-passage.

Centrale probleemstelling

Op welke wijze worden incidenten in de media gepresenteerd, in hoeverre verschilt dat van het politieke debat en wat kan hiervan als de feitelijke werkelijkheid beschouwd worden?

Dat is de vraag die in deze bijdrage centraal staat. We geven het antwoord in drie delen. Deel I presenteert een aantal feiten over spoorveiligheid. Feiten vergen echter interpretatie door media en politiek. Er zal daarom uiteen worden gezet op welke wijze de media berichten over het treinongeluk (deel II). Er wordt onderzocht op welke wijze er wordt gesproken over het risico van een sts-passage. Verder kijken we naar de rol die in het mediadebat wordt toegeschreven aan de overheid. Daarna wordt onderzocht in hoeverre de 'gepercipieerde' werkelijkheid in de media past bij de rol die de overheid heeft ten aanzien van sts-passages. De rol van de overheid vormt een wezenlijk onderdeel van beschrijven van het politieke debat (deel III). Ten slotte worden er conclusies getrokken over de mate waarin bestuurders en politici het mediadebat gebruiken als input voor politieke besluitvorming (deel IV).

Enkele feiten over spoorveiligheid

Hoe veilig is het huidige beveiligingssysteem? Ondanks dat een sts-passage in de media sterk in verband wordt gebracht met het treinongeluk betekent een sts-passage nog geen treinongeluk. Hiervoor zijn ook andere factoren van belang. De kans op een treinbotsing, zoals dat het geval was op 21 april 2012, is van drie factoren afhankelijk: de kans dat een trein een rood sein tegenkomt (1), maal de kans dat de trein door rood rijdt (2), maal de kans dat hij daarna een andere trein tegenkomt (3).⁶ De meest recente cijfers laten zien dat er in 2011, 155 treinen een stop tonend sein hebben gepasseerd. Dit zijn er veertien minder dan in 2010, een daling van 8%. In vergelijking tot 2003 zijn dat 42% minder sts-passages. In verhouding tot het aantal reizigerskilometers is dat minder dan één sts-passage (0,89) per miljoen reizigerskilometers. Daarnaast is ook het risico op een dodelijk slachtoffer gedaald. Het aantal sts-passages met het risico op een dodelijk

³ NRC Handelsblad. (2012, 23 april). Stoptrein negeert rood sein. NRC Handelsblad, vooraan.

⁴ ATB-Vv, ook wel ATB-plus of de moderne variant van ATB genoemd, staat voor automatische trein beïnvloeding.

Dit systeem zorgt ervoor dat, als een trein een rood sein mist, de trein automatisch tot stilstand wordt gebracht.

In tegenstelling tot de voorloper hiervan: bij ATB werkt dit beveiligingssysteem ook onder de 40 kilometer per uur.

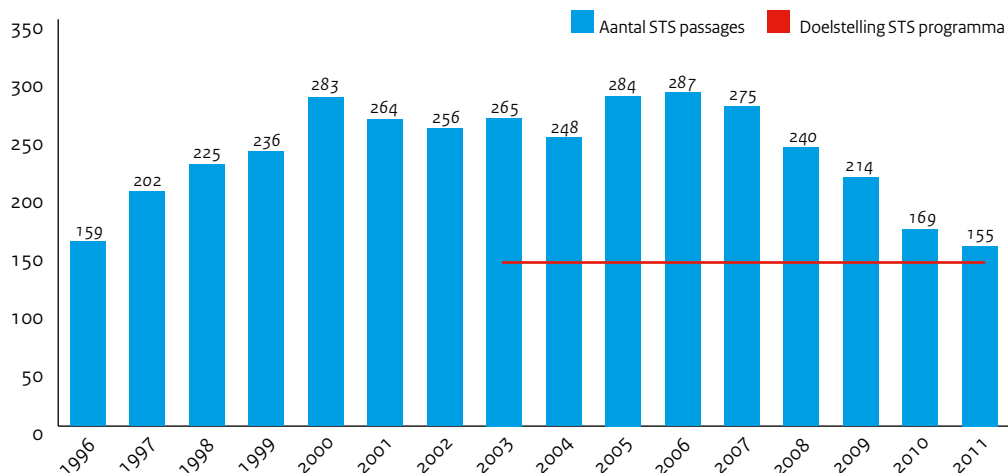
⁵ Reformatorisch Dagblad. (2012, 26 april). Bijna weer treinbotsing na missen rood sein. Reformatorisch Dagblad, 3.

⁶ ProRail. (2012). Verbeterplan stoptonendseinpases.

slachtoffer was in 2007 nog 88, welke is gedaald naar 30 eind 2011.⁷ In 2011 was ATB-Vv bij ongeveer 20% van alle bediende seinen aanwezig en het was in 95% van alle treinen ingebouwd. Ondanks de sterke daling van het aantal sts-passages is het beoogde doel van maximaal 133 keer per jaar niet gehaald (zie figuur 1).

Figuur 1 Aantal STS-passages 1996-2011

Bron: Inspectie Leefomgeving en Transport. (2012). STS-passages 2011, Analyse en resultaten over de periode 2007 - 2011.



De meeste sts-passages hebben geen gevolgen anders dan vertragingen. In de jaren 2007-2011 waren er drie sts-passages met letsel. In 2008, 2010 en 2011 waren er geen sts-passages met letsel. Het aantal sts-passages in de periode 2007 tot en met 2011 bij elkaar opgeteld is 1053. Delen we dit getal (kans op letsel door het aantal sts-passages), dan blijkt dat de kans op letsel na een sts-passage gering is: namelijk 0,47%.⁸

	Licht gewonden	Zwaar gewonden	Doden
Reizigers	0,4 ⁹	0	0
Personeel (op de trein en langs het spoor)	0,2	0,2	0,2
Overige risicodragers	0	0	0

Bron: Inspectie Leefomgeving en Transport. (2012). STS-passages 2011, Analyse en resultaten over de periode 2007 - 2011.

Het aantal sts-passages is de afgelopen jaren aanzienlijk gedaald. Naast de geringe kans van een sts-passage, is ook de kans op letsel erg klein. In de periode 2007-2011 hebben vijf mensen een letsel opgelopen ten gevolge van een sts-passage waarvan één persoon het leven heeft gelaten. Plaatsen we de risico's op een dodelijk slachtoffer door een sts-passage in de context van het aantal dodelijke slachtoffers in het verkeer,

⁷ Inspectie Leefomgeving en Transport. (2012). STS-passages 2011, Analyse en resultaten over de periode 2007 - 2011.

⁸ Aantal personen met letsel (5) (2007-2011) gedeeld door het aantal sts-passages 1053 (2007-2011).

⁹ 0,4 licht gewonden komt neer op twee licht gewonden in vijf jaar (2007-2011).

dan kan gesteld worden dat het spoor feitelijk gezien erg veilig is. Het totale aantal verkeersdoden in diezelfde periode (2007-2011) bedraagt namelijk 3562.¹⁰ Hiervan is 'slechts' één te wijten aan een sts-passage.

Op het totaal aantal van 5150 seinen op het Nederlandse spoor is ATB-w inmiddels ingevoerd bij de 1264 meest risicovolle seinen. Reeds voor het treinongeval in Amsterdam stonden er nog eens 415 op de nominatie voor een uitbreiding naar het ATB-vv, waarvan er zeker 350 in 2012 gereed moeten zijn. Bovendien gaf de minister in november 2011 aan dat in het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer 24 miljoen euro voor dit onderdeel is gereserveerd, waarmee nog eens zo'n 500 seinen van ATB-vv kunnen worden voorzien. Het Nederlandse spoor kent daarmee nog een kleine 3000 seinen zonder ATB-vv. De kosten om ook die te upgraden: 150 miljoen euro.

Het leven is nooit helemaal zonder gevaar, al is in onze beschermde maatschappij blootstelling aan ongelukken en geweld gelukkig erg klein, maar niet nul. Micromort is een eenheid waarin morbiditeit kan worden uitgedrukt¹¹. Eén micromort geeft het risico aan om aan een bepaalde oorzaak of gevolg te sterven. Die microscopisch kleine kans die eenieder van ons heeft: bij een normaal gedragspatroon is er een kans van één op een miljoen om de dag niet heelhuids door te komen.

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

Het mediadiscours

De media gebruiken verschillende frames in het verslaan van nieuws. Het frame ontstaat doordat journalisten keuzes maken in de wijze waarop ze het nieuws beschrijven. De inhoudelijke aspecten die journalisten belichten en de wijze waarop het wordt beschreven zorgen voor een frame. Er zijn vijf generieke frames te onderscheiden (zie box 2).

¹⁰ Dodelijke slachtoffers in het verkeer (2007-2011) bij elkaar opgeteld.

¹¹ De geestelijk vader van de micromort is deskundige Ronald Howard van Stanford University (1968).

Generieke mediaframes

Holli Semetko en Patti Valkenburg deden onderzoek naar de meest voorkomende nieuwsframes. In hun studie identificeerden ze er vijf:

1. Het conflictframe, waarbij de nadruk ligt op conflicten tussen individuen, groepen of instituties.
2. Het human-interestframe, dat een menselijk gezicht of emotionele invalshoek aan een gebeurtenis of probleem geeft.
3. Het verantwoordelijkheidsframe, waarbij de nadruk ligt op wie verantwoordelijk is voor een bepaalde gebeurtenis of probleem en wie de oplossing hiervoor kan bieden.
4. Het economisch-gevolgenframe, dat aangeeft wat voor economische consequenties een gebeurtenis of probleem heeft op individuen, groepen, instituties, regio's of landen
5. Het moraliteitsframe, dat een gebeurtenis of probleem plaatst in de context van religieuze normen en morele voorschriften.

Human-interestframe

Het treinongeluk vormt de directe aanleiding voor de alarmering van de media over sts-passages en de eventuele gevolgen daarvan. Het mediadebat van het treinongeluk bestaat uit een aantal kenmerken. Op de eerste plaats wordt er aanvankelijk sterk gebruik gemaakt van het human-interestframe, dat gaandeweg de tijd minder prominent wordt. Ten tweede wordt het risico van het reizen met de trein eenzijdig weergegeven. Dit leidt ertoe dat er een beeld ontstaat, dat het reizen met de trein aan grote risico's onderhevig is. Ten derde wordt het incident als verwijtbaar gepresenteerd. Volgens de media doet de overheid er te weinig aan om sts-passages op het spoor tegen te gaan. De toonzetting rond het treinongeluk en sts-passages in de media is overwegend negatief.

De eerste berichtgeving in de landelijke dagbladen op maandag 23 april 2012, twee dagen na het treinongeluk, laat zien op welke wijze treinreizigers hierdoor zijn getroffen. De berichtgeving gaat sterk in op de belevingswereld van de treinreizigers. Er is veel aandacht voor het leed van de slachtoffers. De beschrijvingen van ooggetuigen zijn beangstigend:

*“Plotseling remt de trein sterk af en binnen een paar seconden volgt er een enorme klap. We worden uit onze bank geslingerd, om ons heen rondvliegend glas, achter ons gegil”.*¹³

De berichtgeving ‘ademt’ commotie:

*“Het geschreeuw van de vrouw wordt overstemd door oorverdovend sirenegeloei”.*¹⁴

De beleving van de slachtoffers vormt een wezenlijk onderdeel van de artikelen. Het incident wordt vanuit het human-interestframe beschreven waarin de gebeurtenis een menselijk gezicht krijgt en er een emotionele invalshoek wordt gekozen. In meerdere krantenartikelen wordt ook het bezoeken van de slachtoffers en het tonen van medeleven door politici en bestuurders benoemd.

¹² Semetko, H.A. & Valkenburg, P.M. (2000). Framing European politics: A contentanalysis of press and television news. *Journal of Communication*, Spring 2000, 93-109.

¹³ Eftting, M. (2012, 24 april). Nieuw sein had botsing verhinderd. *De Volkskrant*, 3.

¹⁴ Vreede, J. de. (2012, 23 april). Veiligheidssysteem op het spoor hopeloos verouderd. *Algemeen Dagblad*, 15.

Verantwoordelijkheidsframe - conflictframe

Ondanks het sterke gebruik van het human-interestframe in de landelijke dagbladen bij de beschrijving van het treinongeluk, neemt het gebruik van dit frame sterk af naarmate de discussie in de dagbladen opgang komt over het risico dat een machinist door rood rijdt (sts-passage). Er wordt gesuggereerd dat het probleem (lees: sts-passages) directe actie vereist. De problemen met sts-passages zijn al langer bekend. Verschillende actoren, waaronder de vakbond FNV,¹⁵ eisen direct maatregelen en adresseren dat aan Minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu. De overheid wordt aangesproken op haar 'verantwoordelijkheid' waardoor het verantwoordelijkheidsframe een wezenlijk onderdeel gaat vormen van de berichtgeving. De krantenartikelen laten zien dat de overheid de mogelijkheid heeft om het probleem te verhelpen en dat de oplossingen al langer bekend zijn: upgraden van alle seinen of het invoeren van ERTMS.¹⁶ Dat de overheid dat nog niet heeft gedaan leidt tot kritiek en zorgt ervoor dat sts-passages in de krantenartikelen gepresenteerd worden vanuit het conflictframe.

Belangrijke stemmen die in het mediadebat aan bod komen zijn die van Pieter van Vollenhoven, oud-voorzitter van de Onderzoeksraad voor de veiligheid (OVV), en de vakbonden. Van Vollenhoven pleit al jaren voor het moderniseren van de spoorwegbeveiliging, de vakbonden sluiten bij dit pleidooi aan; niet uit overwegingen van spoorveiligheid, maar omwille van het argument van veiligheid voor hun personeel. Verder is er een rol weggelegd voor de conclusies van de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor (commissie Kuiken) die in februari 2012 haar rapport presenteerde over veiligheid en het onderhoud aan het spoor.¹⁷ In de media wordt de onderliggende boodschap aangehaald dat de huidige situatie onverantwoord is:

"De commissie kraakt harde noten over het ATB-systeem, het levert niet de prestaties die er in 21e eeuw van worden verlangd".¹⁸

Economisch-gevolgenframe – conflictframe - moraliteitsframe

Dat de overheid terughoudend is geweest met investeringen kan op weinig morele steun rekenen in de media. Meerdere artikelen hebben een negatieve connotatie wanneer een kostenbatenanalyse een argument vormt om niet te investeren in het beveiligingssysteem:

"Eurlings' opvolger Schultz van Haegen (infrastructuur) wil het geld niet vrijmaken omdat ze vraagtekens zet bij de effectiviteit van de investering. Of met andere woorden, het geld wel opweegt tegen het aantal te voorkomen gewonden en doden".¹⁹

De discussie over de kosten die het beveiligen van het spoor met zich meebrengt vallen in het economisch-gevolgenframe. Of kosten een argument mogen zijn om risico's te laten bestaan is afhankelijk van de gehanteerde waarden, los nog van het feit dat volledige veiligheid niet realiseerbaar is. Het wel of niet investeren in een beter beveiligingssysteem van het spoor is hierdoor sterk gekoppeld aan het moraliteits-

¹⁵ Maes, J. (2012, 24 april). Veiligheid kost geld. Spits, 3.

¹⁶ Het European Rail Traffic Management System (ERTMS) is de Europese standaard voor treinbeïnvloeding en spoorwegseinen.

¹⁷ Kamerstukken II 2011/12, 32 707, nr 9.

¹⁸ De Telegraaf. (2012, 23 april). Treinramp was te verwachten. De Telegraaf, 7.

¹⁹ De Telegraaf. (2012, 23 april). Treinramp was te verwachten. De Telegraaf, 7.

frame: geld versus mensenlevens. Zo vindt onder andere Minister Schultz van Haegen dat investeren in meer veiligheid een kostenbatenanalyse moet zijn. Lijnrecht daartegenover staat de vakbond voor rijdend personeel (VVMC):

*“Aan de veiligheid van personeel en reizigers mag geen prijskaartje hangen”.*²⁰

De verschillende visies leiden tot tegengestelde belangen en conflicten. De beschrijving daarvan draagt er aan bij dat in het debat over risico's en incidenten het conflictframe een belangrijke plek in neemt.

Samenvattend

Incident gerelateerd nieuws kent een sterk humaninterest-frame. Echter, zodra er wordt gesproken over risico's (sts-passages) vindt er een transitie plaats naar het verantwoordelijkheidsframe. Naast het incident wordt er ook gekeken wie er verantwoordelijk is voor de veiligheid van het spoor en welke maatregelen er door wie genomen kunnen worden. Dit gebeurt vooral door actoren die de verantwoordelijkheid bij de overheid leggen. De discussie over de kosten en baten wordt vanuit het economisch-gevolgenframe beschreven. Het economisch-gevolgenframe kan op gespannen voet staan met het moraliteitsframe. In deze casus wordt aan het streven naar meer veiligheid, een hogere waarde toegekend dan de uitkomsten van een kostenbatenanalyse. Deze waardendiscussie valt in het moraliteitsframe. Tegengestelde belangen leiden ertoe dat het conflictframe een wezenlijk onderdeel vormt in het mediadebat over risico's en incidenten.

Frame: reizen met de trein is risicovol

De media berichten op basis van een brief van de minister aan de Tweede Kamer, dat het treinongeluk waarschijnlijk te wijten is aan het negeren van een rood sein. Hierdoor wordt de berichtgeving aangevuld met de informatie over sts-passages en bijpassende risico's:

*“Het passeren van een rood sein is zeker geen zeldzaamheid. In 2010 gebeurde het 172 keer. In tien jaar tijd heeft het volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid 32 keer tot een botsing geleid: gemiddeld drie keer per jaar”.*²¹

Het moet aantonen dat er geen sprake is van een uitzondering, maar dat reizigers structureel gevaar lopen. De OVV noemt de spoorbeveiliging 'hopeloos verouderd'. Hierdoor ontstaat het beeld dat het reizen met de trein als risicovol mag worden beschouwd. Het aanhalen van andere treinongelukken versterkt dat beeld:

*“Ook bij een eerdere botsing bij Amsterdam, in 2004, raakte één van de twee treinen volledig ontspoord”.*²²

Het AD,²³ geeft evenals het Parool,²⁴ een overzicht van de grote treinongelukken op het Nederlandse spoor. In het televisieprogramma Nieuwsuur noemt Pieter van Vollenhoven het Nederlandse spoor een casinospel. Deze opmerking valt slecht bij ProRail.²⁵

²⁰ Maes, J. (2012, 27 april). Druk op ProRail om sein. Spits, 3.

²¹ Vreede, J. de. (2012, 23 april). Veiligheidssysteem op het spoor hopeloos verouderd. Algemeen Dagblad, 15.

²² Derix, S., Versteegh, K. (2012, 23 april). Het ergste wat een spoorbedrijf kan gebeuren. NRC Handelsblad, binnenland.

²³ Algemeen Dagblad. (2012, 23 april). Ramp Harmelen telde 93 doden. Algemeen Dagblad, 14.

²⁴ Het Parool. (2012, 23 april). Overzicht treinongelukken. Het Parool, 8.

²⁵ Eg, R. (2012, 27 april). ProRail: in 2015 rijden treinen niet meer door rood. Metro, 3.

Naast het beeld dat ontstaat dat het reizen met de trein risicovol is, zijn er ook tegengeluiden. Die komen voornamelijk van partijen die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van het spoor: minister Schultz, ProRail en de NS. Een woordvoerder van de NS noemt het aantal sts-passages een 'vliegenpoepje'.²⁶ Daarnaast geven ook de bestuurders van ProRail en de NS aan dat de trein veilig is en ze er gebruik van blijven maken:

*“Toch is dit geen reden voor paniek, zegt NS-topman Bert Meerstadt. ‘Reizen per trein is en blijft de veiligste manier van reizen’.”*²⁷

Sommigen noemen het wrang om kort na het incident te melden dat het spoor in Nederland “akelig veilig” is. Tussen 2000 en 2010 kostte het treinverkeer gemiddeld één dodelijk slachtoffer per jaar. Daar staan 600 dodelijke slachtoffers tegenover in het wegverkeer. De vraag is of er miljarden geïnvesteerd moeten worden voor één dode per jaar.²⁸

De rol van de overheid in de media

In de media wordt de overheid verantwoordelijk gesteld voor het treinongeluk. Het incident is volgens diverse landelijke dagbladen een direct gevolg van het niet investeren in de veiligheid van het spoor. Het beeld ontstaat dat de overheid zich weinig hard heeft gemaakt voor de veiligheid van het spoor. Dat de media berichten dat de overheid al sinds 1992 herhaaldelijk is ‘gewaarschuwd’,²⁹ versterkt dit beeld. De roep om maatregelen is dan ook prominent aanwezig in de media. De overheid moet over de brug komen met beleidsinterventies. Een TU-delft docent reageert, op persoonlijke titel, op het treinongeluk:

*“Onvoorstelbaar dat dit in ons land kan gebeuren. Reizigers mogen verwachten dat het spoor veilig is”.*³⁰

De landelijke dagbladen wijzen erop dat de ‘problemen’ met sts-passages al langer bekend zijn. Sts-passages zijn geen uitzondering en de overheid is al vaker gewaarschuwd door de OVV en Pieter van Vollenhoven om over te gaan op een ‘betere’ spoorbeveiliging:

*“Minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu werd ruim een jaar geleden al gewaarschuwd voor ongelukken vanwege de zwaar verouderde seinen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid adviseerde haar dringend alle seinen te moderniseren, maar de minister negeerde dit”.*³¹

²⁶ NRC Handelsblad. (2012, 24 april). Nieuw veiligheidssysteem naderbij na treinongeval. NRC Handelsblad, binnenland.

²⁷ Heijne, S. (2012, 23 april). Dit traject is pas nog uitgebreid geïnspecteerd; vijf vragen over veiligheid op het spoor. Volkskrant, 19.

²⁸ Voorde, G. ten. (2012, 24 april). 't Spoor in Nederland is akelig veilig. Reformatorisch Dagblad, 7.

²⁹ De Telegraaf. (2012, 25 april). Interieur trein botsproef; Stemmers: NS en ProRail moeten spoor beter beveiligen. De Telegraaf, 6.

³⁰ Voorde, G. ten. (2012, 24 april). 't Spoor in Nederland is akelig veilig. Reformatorisch Dagblad, 7.

³¹ Eftting, M. (2012, 24 april). Nieuw sein had botsing verhindert. de Volkskrant, 3.

“Prof. mr. Pieter van Vollenhoven, oud-voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid, waarschuwt al sinds 1992 voor de gevaren van dit ouderwetse beveiligingssysteem”.³² En: “Beveiliging op spoor al langer slecht”.³³

“De Onderzoeksraad riep NS en ProRail op om zo snel mogelijk over te schakelen op het nieuwe digitale beveiligingssysteem ERTMS”.³⁴

Dit verwijt werd overigens al voor het treinongeluk in de media gemaakt:

“Schultz en NS slaan adviezen over veiligheid in de wind”.³⁵

Het incident wordt daarmee in de media neergezet als verwijtbaar. Het treinongeluk had niet hoeven gebeuren. De overheid is schuldig, zo kopt onder meer de Telegraaf:

“Treinramp was te verwachten”.³⁶

De landelijke dagbladen berichten dat sts-passages niet ongebruikelijk zijn en dat de overheid ondanks vele waarschuwingen niet voldoende heeft gedaan om de spoorbeveiliging te verbeteren. Aangevuld met de conclusies uit het rapport van de commissie Kuiken zijn er verwijten richting Minister Schultz, ProRail en de NS. Reizigersorganisatie Maatschappij Voor Beter OV stelt de minister verantwoordelijk voor het treinongeluk.³⁷ Want, zo concludeert de reizigersorganisatie:

“De minister is zelf verantwoordelijk voor de beleidskeuze om veel seinen in ons land niet van dit systeem te voorzien”.³⁸

De roep om maatregelen is prominent aanwezig in de media. De Vakbonden eisen dat de minister alle seinen uitrust met ATB-Vv en kondigen publieksonvriendelijke acties aan als de minister Schultz deze eis niet inwilligt.³⁹ Volgens FNV-bestuurder Roel Berghuis is de veiligheid van de reizigers en de werknemers in het geding en zal een versnelde aanleg van ATB-Vv de kans op een nieuw ongeluk verkleinen.⁴⁰ De toon is verwijtend. De overheid zal nu over de brug moeten komen is de onderliggende boodschap. De tijd is er rijp voor:

“Na het ongeluk bij Amsterdam en de bijna-botsing in Utrecht is er een nieuwe realiteit. De maatschappelijke en politieke druk om snel werk te maken van ERTMS zullen toenemen”.⁴¹

³² De Telegraaf. (2012, 23 april). Treinmachinist reed door rood; Een dode en 116 gewonden. De Telegraaf, 1.

³³ Het Parool. (2012, 23 april). Frontale crash: machinist reed door rood. Het Parool, 1.

³⁴ Weeda, F. (2012, 23 april). 18.23 uur, de grond schudde; Nederland. NRC Next, de wereld over.

³⁵ Meerhof, R. (2012, 5 januari). Schultz en NS slaan adviezen over veiligheid in de wind. De Volkskrant.

³⁶ De Telegraaf. (2012, 23 april). Treinramp was te verwachten. De Telegraaf, 7.

³⁷ Derix, S., Versteegh, K. (2012, 23 april). Het ergste wat een spoorbedrijf kan gebeuren. NRC Handelsblad, binnenland.

³⁸ Derix, S., Versteegh, K. (2012, 23 april). Het ergste wat een spoorbedrijf kan gebeuren. NRC Handelsblad, binnenland.

³⁹ Maes, J. (2012, 27 april). Druk op ProRail om sein. Spits, 3.

⁴⁰ Derix, S., Versteegh, K. (2012, 23 april). Het ergste wat een spoorbedrijf kan gebeuren. NRC Handelsblad, binnenland.

⁴¹ Vermeer, O. (2012, 27 april). Nieuw spoorstelsel plots weer actueel; Treinongeluk in Amsterdam haalt invoering Europees veiligheidssysteem uit impasse. NRC Handelsblad, binnenland.

Beschouwing mediadiscours

Het treinongeluk van 21 april 2012 en de risico's op het spoor worden sterk uitvergroot en in het sensationele getrokken. Het attractief maken van het onderwerp gebeurt onder meer door het treinongeluk en de risico's van een sts-passage te beschrijven vanuit menselijke emoties, zoals verontwaardigde reacties en ongeloof. Ondanks dat de veiligheid van het spoor een complexe samenhang kent van techniek en instituties, geven de krantenartikelen deze werkelijkheid versimpeld weer. Deze complexe 'werkelijkheid' gaat ten koste van de attractiviteit van het artikel waarin emoties en belevingen een belangrijke rol spelen.

De landelijke dagbladen nemen veel ruimte om het beleid van de overheid te bekritisieren. Het overheidsbeleid wordt vertaald naar tekortkomingen. Actoren die de overheid 'aanspreken' op haar verantwoordelijkheden, wordt een platform geboden. De aandacht richt zich op zaken waar de minister niet in geïnvesteerd heeft. De dagbladen berichten over een opeenstapeling aan zaken die mis zijn op het spoor. Het treinongeluk en in het verlengde daarvan, sts-passages, worden sterk gepresenteerd als een gevolg van een falende overheid.

De risico's van een sts-passage vallen in een strijdtoneel tussen enerzijds een overheid die in gebreke wordt gesteld (falende overheid) en anderzijds actoren die de overheid aanspreken op haar, in hun ogen, veronderstelde verantwoordelijkheid. In dit 'strijdtoneel' dient het tegengeluid niet het doel om een vollediger beeld te geven van de situatie op het spoor, maar om tegenstellingen te benadrukken en uit te vergroten.

Het beleid van de overheid wordt in de media negatief gepresenteerd. Koppen als "De minister en de NS slaan de adviezen van de OVV in de wind" en "Veiligheidssysteem op het spoor hopeloos verouderd" zijn daarvan het gevolg. Ondanks een significante afname van het aantal sts-passages, worden de sts-passages gepresenteerd als 'onverantwoord' veel. Dat de doelstelling van de overheid bij benadering is behaald, dat het aantal sts-passages bijna is gehalveerd, kan op weinig steun rekenen in de media.

In de media ligt er niet alleen een sterke nadruk op maatregelen maar ook op de maatregelen die de overheid al had moeten nemen. Hierdoor moet de overheid in plaats van alleen maatregelen nemen, ook zaken rechtzetten en herstellen. In deze context wordt het treinongeluk als verwijtbaar gepresenteerd en stelt de overheid treinreizigers bloot aan onverantwoorde risico's. De overheid wordt volgens de OVV al jaren gewaarschuwd maar negeert de aanbevelingen. Ondanks deze forse aantijgingen laat de minister relatief weinig van zich horen in de landelijke dagbladen. Haar aangekondigde beleidsmaatregelen vormen echter wel een logisch antwoord op de roep in de media om maatregelen te nemen.

In het mediadebat ten aanzien van de hier onderzochte risico's en incidenten is het niet de veiligheid van het spoor dat onderwerp van discussie is, maar is dat de overheid zelf.

Het politieke discours

Politieke debat over het treinongeval

Op welke wijze komt het treinongeluk, en in het verlengde daarvan, sts-passages terug in het politieke debat? Welke vragen worden er gesteld door Kamerleden? Het moment om daar inzicht in te krijgen is het

mondelijke vragenuur op 24 april 2012 (drie dagen na het treinongeluk). Maar doordat het Kabinet Rutte I is gevallen, komt in het mondelinge vragenuur het treinongeluk niet aan bod: het vragenuur staat in het teken van de ontstane politieke situatie. Op 15 en 16 mei 2012 staat het rapport van de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor (commissie Kuiken⁴²) op de agenda. De Kamerleden kunnen in discussie gaan met en vragen stellen aan deze commissie. Het debat heeft een zware lading gekregen door het recente treinongeluk waardoor het debat niet inboet aan actualiteit.

Bij een eerste analyse blijkt dat het politieke discours twee hoofdlijnen kent:

- a. het ongeval toont aan dat het spoor niet voldoende veilig is; en
- b. naar de mening van diverse Kamerleden vormt de institutionele structuur een diepere verklaring voor het probleem, maar ook de oplossing.

Ad a) Het spoor is niet voldoende veilig

De toon van het politieke debat is dat het recente treinongeluk aantoont dat het spoor niet veilig genoeg is en dat investeren in meer veiligheid op de termijn noodzakelijk is:

*“Het recente treinongeluk in Amsterdam heeft natuurlijk pijnlijk duidelijk gemaakt dat dit nodig is (lees: investeren in meer veiligheid), omdat het nog niet veilig genoeg is. De minister heeft zich dan ook voorgenomen om een extra aantal seinen uit te rusten met ATB-Vv. Dat is een verstandige keus”.*⁴³

Maar uit antwoorden op de Kamervragen door de commissie Kuiken komen deze korte termijn investeringen in een ander daglicht te staan. Op de vraag welke maatregelen de commissie nu noodzakelijk acht om het aantal sts-passages te verminderen, beschouwt de commissie invoering van ERTMS de meest structurele oplossing, waartoe op korte termijn moet worden besloten. Het verder optimaliseren van ATB door het invoeren van nog meer ATB-Vv installaties staat hiermee op gespannen voet. De commissie is van mening dat uitsluitend in uitzonderingssituaties op een enkel acuut gevaarpunt nog een ATB-Vv installatie zou moeten kunnen worden geïnstalleerd, waarbij gerealiseerd zou moeten worden dat deze investering een korte periode overbrugt.⁴⁴

De keuze van de minister om naar aanleiding van het treinongeluk extra seinen uit te rusten van ATB-Vv wordt door de commissie Kuiken als een vorm van kapitaalvernietiging gezien. Het ‘veiligheidsprobleem’ is echter in de perceptie van de Kamerleden dusdanig urgent dat er ook maatregelen genomen moeten worden om de periode tot volledige invoering van ERTMS te overbruggen. Het vervangen en ombouwen van treinen en spoor met ERTMS duurt immers 15 tot 20 jaar.

*“Op de korte termijn lost ERTMS de veiligheids- en capaciteitsissues niet op”.*⁴⁵

⁴² De commissie Kuiken is een politieke commissie en daarmee onderdeel van het politieke discours.

⁴³ Debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Verhoeven (D66), 15 mei 2012, pagina 83-11-26.

⁴⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32 707, nr. 14.

⁴⁵ Debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), 15 mei, pagina 83-11-29.

De politieke discussie gaat niet over of maatregelen noodzakelijk zijn, maar welke maatregelen er genomen moeten worden. Over de baten van de veiligheidswinst van ERTMS stelt de commissie:

*“De baten van deze hogere veiligheid zijn niet eenvoudig in een MKBA te kwantificeren”.*⁴⁶

Ad b) Institutionele structuur: oorzaak en oplossing

De problemen rond het spoor leiden bij de Kamer tot grote frustratie.⁴⁷ Die ergernis richt zich niet alleen op de – vermeende – onveiligheid, ook de institutionele inbedding van het spoor kan rekenen op kritiek.

Bij de aanpak van sts-passages zijn veel actoren betrokken. Sts-passages worden dan ook sterk beschreven vanuit de institutionele structuur. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor ProRail, maar ook de vervoersbedrijven zoals de NS en de minister hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het spoor.

Sinds de NS in de jaren negentig is opgesplitst is er een complexe situatie ontstaan met sterke wederzijdse afhankelijkheden en in sommige gevallen onderlinge belangentegenstellingen.⁴⁸ Dat maakt het veiligheidsvraagstuk complex. Kamerleden die vragen stelden aan de minister werden vaak verwezen naar de spoorsector.

*“Tekenend vond ik dat de minister in de antwoorden op dit soort Kamervragen erg vaak verwees naar ProRail of de spoorsector. Ik constateer dat de Kamer hier scherper op moet zijn en de minister moet aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid”.*⁴⁹

De wens van Kamerleden om beter te kunnen sturen en controleren leidt tot veel vragen aan de commissie Kuiken over de huidige en mogelijke aanpassingen in de organisatiestructuur van het spoor. Er is te weinig zicht op de spoorsector waardoor het toezicht, de handhaving en de sturing als problematisch wordt ervaren. Kamerleden hebben het gevoel onvoldoende kennis te hebben om belangrijke besluiten te nemen ten aanzien van onder andere de veiligheid van het spoor. Het gebrek aan inzicht hierop is één van de redenen dat de parlementaire commissie is ingesteld:

*“Het spoordossier is zowel begrotingstechnisch als in technische zin een ronduit ingewikkeld dossier”.*⁵⁰

De Kamer krijgt naar eigen zeggen onvoldoende inzicht in wat er speelt ten aanzien van de spoorbudgetten, onderhoud en spoorbeveiliging. De huidige ordening op het spoor leidt tot veel zwartepieten. Kamerleden zien in het huidige institutionele ‘falen’ een kans in het politiseren van het onderwerp. Bijvoorbeeld:

⁴⁶ Kamerstukken II 2011/12, 32 707, nr. 9.

⁴⁷ Debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Verhoeven (D66), 15 mei 2012, pagina 83-11-24.

⁴⁸ Kamerstukken II 2011/12, 32 707, nr. 9.

⁴⁹ Debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), 15 mei 2012, 83-11-27.

⁵⁰ Debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, van Tongeren (GroenLinks), 15 mei 2012, 83-11-38.

*“Het treinongeluk in Amsterdam en het bijna-ongeluk in Utrecht van vorige week vormen het zoveelste voorbeeld dat privatisering van openbaar vervoer niet leidt tot optimaal reizigersvervoer, maar tot winstmaximalisatie”.*⁵¹

Om meer grip te krijgen zien sommige politici heil in het vergroten van de invloed van de minister. De minister moet onder andere ProRail en de NS meer aansturen en minder ‘hun gang’ laten gaan. Anderen zien institutionele oplossingen door de positie van ProRail te veranderen en onder te brengen bij Rijkswaterstaat.

*“NS en ProRail zijn voor 100% van de Staat, maar we hebben er geen grip op. Dat is wel gek. Je stopte 2,5 miljard in de sector, maar je hebt niet het gevoel dat je echt wat te vertellen hebt.” En: “Als wij als Kamer iets willen en als de minister vindt dat er iets moet gebeuren, moet de minister kunnen zeggen: zo gebeurt het”.*⁵²

De achterliggende gedachte in het politieke debat is dat het verbeteren van de institutionele structuur tot een beter beleid leidt. Een andere sturing, bestaande uit meer controle en beter toezicht, zal er uiteindelijk toe leiden dat het veiligheidsniveau op het spoor verbetert of toeneemt.

Beschouwing politieke discours

Het politieke debat onderscheidt zich van andere debatten door de toevallige samenloop van incidenten op het spoor en het geplande debat van de parlementaire commissie Kuiken.

*“Dit rapport bevat nu eens niet de politieke waan van de dag. Er wordt gekeken naar de lange termijn, terwijl de spoorsector en de minister tot nu toe zijn blijven hangen in kortetermijnmaatregelen”.*⁵³

Het onderzoek wordt positief ontvangen door de Kamerleden. Er wordt waardering uitgesproken voor de grondige wijze waarop de problemen op het spoor zijn onderzocht. Er is stevige kritiek op de minister:

*“De commissie noemt de minister een incidentenminister en vindt dat de minister meer regie en systeemverantwoordelijkheid zou moeten nemen en zou moeten komen met een integrale langetermijnvisie”.*⁵⁴ In het Kamerdebat ontstaat de vraag of de Kamer de laatste jaren niet teveel heeft gereageerd op incidenten. Aanleiding daartoe is de aanbeveling van de commissie om meer oog te hebben voor de lange termijn en minder op incidenten:

*“De Tweede Kamer dient haar eigen vragen om kortetermijnoplossingen voor spoorproblemen af te wegen tegen het langetermijnperspectief. De minister dient de Kamer actief in staat te stellen deze afweging te maken. De commissie steekt met deze aanbeveling de hand in eigen boezem”.*⁵⁵

⁵¹ Het Parool (2012, 28 april). Ongelukken komen door winstbejag. Het Parool, 54.

⁵² Debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Aptroot (VVD), 15 mei 2012, 83-11-41.

⁵³ Debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), 15 mei 2012, 83-11-27.

⁵⁴ Debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), 15 mei 2012, 83-11-28.

⁵⁵ Kamerstukken II 2011/12, 32 707, nr. 9.

Ondanks dat er in het politieke debat waardering wordt uitgesproken voor het grondige onderzoek, wordt de rol van onderzoek niet altijd als even positief gewaardeerd. Onderzoek van de minister wordt gezien als een manier om maatregelen uit te stellen.

“Verschillende partijen in de Kamer drongen aan op haast, maar steeds weer was de mantra dat er meer onderzoek nodig was en dat de kosten en opbrengsten onvoldoende bekend waren. Na vandaag kan deze afwachtende houding van ProRail en de minister echter niet meer”.⁵⁶

Sommigen hebben wel een verklaring waarom er weinig oog is voor de lange termijn bij alle betrokken partijen:

“Dan bedoel ik de minister, ProRail en NS, maar ook de Tweede Kamer zelf. Iedereen in de Tweede Kamer heeft de neiging om zich veel te veel te gaan richten op allerlei incidenten, kortetermijnpolitiek en eigen stokpaardjes” En: “Iedere partij heeft zo haar eigen stokpaardjes bereden. Kortom, elke fractie in deze Kamer heeft haar wensen, voorkeuren, ideeën en plannetjes over het spoor”.⁵⁷

De commissie erkent de drang van Tweede Kamerleden op reageren met maatregelen op incidenten.

“Vooral door het aantal ongelukken en bijna-ongelukken in de afgelopen weken is de roep om dat wel te doen, luider geworden. Wij begrijpen dat die roep hard klinkt als het misgaat, zeker als iemand daarbij het leven laat, of als sprake is van een noodlottig of tragisch ongeval. Wij hebben gezegd dat de commissie het niet wenselijk vindt om nu nog op grote schaal te investeren in ATB-Vv. Het ATB-Vv is immers op de grootste knelpunten al vervangen. Dat is bij een groot aantal seinen gebeurd. Om optimaal tegemoet te komen aan de kosten-batenanalyse, adviseren wij voorts om te investeren in het Europese treinbeveiligingssysteem”.⁵⁸

Een vergelijking in drie werkelijkheden

Na deze uiteenzetting van feiten, mediadiscours en politiek discours volgt nu een vergelijking tussen drie werkelijkheden.

Feiten in de media

In de Nederlandse media wordt vooral gewezen op de factor dat ATB, treinen onder de 40 km per uur niet tot stilstand brengt. ATB wordt gepresenteerd als een sterk verouderd beveiligingssysteem. Echter, een internationale vergelijking schetst een ander beeld:

⁵⁶ Debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), 15 mei 2012, 83-11-27.

⁵⁷ Debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Verhoeven (D66), 15 mei 2012, 83-11-24.

⁵⁸ Debat over het rapport van de Tijdelijke commissie Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Kuiken (PvdA), 16 mei 2012, 84-7-40.

“Het treinbeveiligingssysteem ATB dat in Nederland wordt gebruikt, biedt in vergelijking met veel andere Europese landen een relatief hoog niveau van veiligheid. Dat uit zich ook in een laag aantal ongelukken en slachtoffers per treinkilometer”.⁵⁹

Een recent treinongeluk in België laat zien dat de negatieve beeldvorming van het Nederlandse ATB niet overal hetzelfde is. In 2010 heeft er een ernstig ongeluk plaats gevonden in de buurt van Brussel. Het ongeluk wordt gezien als de grootste treinramp in de geschiedenis van België. De oorzaak hiervan is waarschijnlijk een sts-passage. Het treinbeveiligingssysteem dat de Belgen gebruiken stamt uit 1930 (Memor). Het systeem brengt de trein niet automatisch in een noodstop bij het passeren van een rood sein, in tegenstelling tot ATB en ATB-Vv.

“Als de machinist dan een rood sein mist, bijvoorbeeld door slecht zicht en bij hoge snelheden, is er niets meer dat de trein kan stoppen. Ter vergelijking: Nederland heeft een veel veiliger systeem, ATB (Automatische Trein-Beïnvloeding), dat treinen die boven de 40 km p/u een stopsein negeren automatisch laat remmen”.⁶⁰

In Nederland is ATB door de Spoorwegongevallenraad al in 1992 ‘afgeschreven’: “Het ATB-systeem bood onvoldoende beveiligingsmogelijkheden”.⁶¹ Dat staat in schril contrast met België waarin in 2010 nog wordt gewezen op het ‘veel veiliger’ beveiligingssysteem ATB, dat Nederland gebruikt.

Het beeld dat uit de media naar voren komt is dat de beveiliging van het spoor hopeloos verouderd is en dat het reizen met een hoger risico gepaard gaat dan nodig is. Zie krantenkoppen als “Beveiliging spoor al veel langer slecht”. De vraag of het huidige beveiligingssysteem verouderd is, hangt echter af van diverse factoren, waarbij het de vraag is of de ouderdom van het systeem of de prestaties leidend moet zijn. In de media speelt de eerste factor een rol in de framing van de berichtgeving. Causaal is dan de redenering: oud systeem = onveilig.

In de gebruikte frames zien we een duidelijk patroon terug: van het human-interestframe in de eerste berichtgeving vindt een transitie plaats naar het verantwoordelijkheidsframe. Na verloop van tijd komt er meer rationaliteit in de berichtgeving en worden de economische gevolgen in beeld gebracht. De posities die worden ingenomen door belangrijke actoren (overheid, vakbond, wetenschap) worden in de pers gepresenteerd als conflicterend. Aan de moraal van het verhaal, de normatieve afweging tussen geld, veiligheid en mensenlevens, wordt in de berichtgeving slechts sporadisch aandacht besteed. En waar dat gebeurt, versterkt dat het conflict tussen de verschillende waarden.

Wat verder opvalt is dat het spoorongeluk in de media snel leidt tot algemene conclusies over de veiligheid. De onuitgesproken veronderstelling lijkt dat ieder ongeluk een bewijs is van falen, met andere woorden dat een veiligheidssysteem pas adequaat is wanneer er geen enkel ongeluk meer plaatsvindt. In werkelijkheid is dat een onmogelijke opgave. Observaties over de noodzakelijke betrekkelijkheid van een veiligheidssysteem zijn hier en daar wel te lezen, maar spelen geen noemenswaardige rol in het verdere discours. Daardoor krijgt het discours een principiële karakter, waarin weinig aandacht is voor feiten over spoorveiligheid.

⁵⁹ Kamerstukken II 2011/12, 32 707, nr. 9.

⁶⁰ NRC Handelsblad. (2010, 16 februari). Werknemers Belgisch spoor laken hoge werkdruk; Invoering van nieuw veiligheidssysteem op het Belgische spoor blijkt grote vertraging te hebben opgelopen. NRC Handelsblad, 4.

⁶¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 707, nr. 9.

Invloed op Kamerleden, media of feiten?

Voor Kamerleden spelen de media een belangrijke rol. Toch vindt 80% van de Kamerleden dat er te veel wordt gereageerd op incidenten en berichten uit de media.⁶² Het merendeel van de Kamerleden is van mening dat het in de publiciteit komen, de kansen op een nieuwe kandidaatsstelling vergroot.⁶³ Kamerleden gebruiken de media dus niet alleen als informatiebron maar ook als middel om publiciteit te genereren. Berichtgeving in de media is 75% van de gevallen aanleiding tot het stellen van schriftelijke Kamervragen.⁶⁴

In het discours is aanvankelijk ruimte gecreëerd om met enige afstand op de spoorveiligheid te reflecteren door de commissie Kuiken. Maar zodra de incidentenmachine werkt, regeert de waan van de dag en is er weinig oog meer voor de rationele cijfers over spoorveiligheid. Het debat gaat (weer) over de institutionele inbedding: hoe moeten ProRail en de NS worden aangestuurd? En in hoeverre is de minister verantwoordelijk? Wat in het politieke discours ontbreekt, is de morele vraag hoeveel de samenleving over heeft voor spoorveiligheid. Terwijl dat toch bij uitstek een vraag is die door de politiek moet worden beantwoord. De wat-vraag wordt niet gesteld, gefocust wordt op de hoe-vraag: invoering van ERTMS.

Sts-passages en het treinongeluk kunnen in het politieke debat moeilijk als een losstaand onderwerp worden behandeld. Er zijn veel factoren die een rol spelen: Europees beleid, marktwerking, onderhoudsbudgetten, bestuurlijke aansturing en politieke verantwoordelijkheid. Zaken op institutioneel niveau veranderen leidt tot veel politieke onenigheid. Een integrale afweging over spoorveiligheid en de morele vraagstukken die daarbij horen zijn vraagstukken die worden ingehaald door de actualiteit van incidenten.

Overigens is het opmerkelijk dat de discussie belandt bij institutionele aspecten. Waarom institutionele veranderingen het probleem in kwestie kunnen oplossen is niet bekend maar wordt als vanzelfsprekend beschouwd. Terwijl de Kamer toch ook constateert dat het spoordossier 'ronduit ingewikkeld' is.

⁶² Andeweg, R., & Thomassen, J. Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie, 61.

⁶³ Andeweg, R., & Thomassen, J. Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie, 61.

⁶⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). Invloed media op de Kamer en de impact daarvan op ministeries, 10.

Casus 3.

Voedselveiligheid

Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee voorbeelden van voedselveiligheidsbeleid behandeld. De BSE-crisis als voorbeeld van disproportioneel veiligheidsbeleid en de meer recente ESBL-discussie als voorbeeld van beleid waarbij burgers aangeven dat vrijwilligheid een grotere rol zou kunnen spelen in de overheidsreactie op 'onveilig voedsel'.

Context

Veilig voedsel is de verantwoordelijkheid van producenten, de overheid en, in zekere zin, consumenten. De primaire verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid ligt natuurlijk bij producenten. Zij brengen een product op de markt en zijn daarom verantwoordelijk voor de deugdelijkheid van het product. Als een product niet aan de voorschriften voldoet wordt van hen verwacht dat zij zelf stappen ondernemen om bijvoorbeeld een product terug te roepen. De ministers van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn verantwoordelijk voor (eventuele) overheidsmaatregelen met betrekking tot voedselveiligheid. De minister van EL&I ziet toe op de voedselveiligheid binnen de voedselproductieketen tot en met het oogsten, slachten en vangen van (wilde) dieren en 'de minister van VWS heeft bevoegdheden vanaf het moment dat levensmiddelen in de handel zijn'.¹ Praktisch gezien is het zo georganiseerd dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit namens beide ministers de voedselveiligheid bewaakt. Als laatste heeft de consument de verantwoordelijkheid om voedsel goed te bereiden (vanaf het moment dat een 'goed' product de supermarkt verlaat is het de verantwoordelijkheid van de consument om het juist te bereiden). Rauwe producten kunnen wanneer ze niet goed worden bereid bijvoorbeeld ernstige gezondheidsschade veroorzaken. De meeste voedselveiligheidsincidenten vinden dan ook in de eigen keuken plaats.

BSE

BSE, of bovine spongiform encephalopathy, is een 'ziekte die bij veedieren het zenuwstelsel aantast en uiteindelijk leidt tot de dood'.² BSE werd voor het eerst geconstateerd bij runderen (vandaar de naam gekkekoeienziekte). Later werd ontdekt dat ook bijvoorbeeld geiten en ander vee besmet kunnen raken. Symptomen van de ziekte zijn (in een later stadium) 'schrikreacties, overgevoeligheid voor licht en bewegingsstoornissen'. BSE is in verband gebracht met een variant van de ziekte van Creutzfeld-Jacob (vCJD)³ die bij mensen tot ernstige hersenschade en uiteindelijk de dood leidt. Creutzfeld-Jacob kan nog

¹ Helsloot, I., Scholtens, A. en Schmidt, A. (2012), *Crisiscommunicatie als beleidsinstrument: Wat zegt de wetenschappelijke literatuur over crisiscommunicatie bij voedselcrises?*

² <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/dieren/vraag-en-antwoord/wat-is-bse-ook-wel-bekend-als-gekekoeienziekte.html>.

³ Hierbij moet opgemerkt worden dat vCJD tegenwoordig als aparte ziekte geclassificeerd is.

niet worden behandeld. Overigens moet opgemerkt worden dat net als bij de eerdere casus over hoogspanningslijnen nog niet definitief is vastgesteld dat BSE ook daadwerkelijk vCJD veroorzaakt.

ESBL

ESBL, of *Extended Spectrum Beta-Lactamasen*, wordt in Nederland sinds 2002 waargenomen. ESBL is een enzym dat door darmbacteriën wordt geproduceerd en er toe kan bijdragen dat bacteriën resistent worden voor bepaalde typen antibiotica. (Niet alle ESBL-bacteriën produceren dit effect) Het eten van ESBL besmet vlees kan er toe leiden dat een patiënt niet meer reageert op bepaalde antibiotica (alleen een zogenaamd carbapenem antibioticum wordt niet door ESBL 'uitschakeld', nadeel is dat dit antibioticum via een infuus in het ziekenhuis toegediend moet worden), waardoor een simpele infectie zich snel kan verspreiden. Zelfs als een patiënt dus een antibioticum toegediend krijgt. Voor patiënten met een slechte weerstand kan dit fataal zijn. Als oorzaak voor de toename van ESBL wordt het groeiende (vaak preventieve) gebruik van antibiotica in de veehouderij gezien.⁴

In tegenstelling tot BSE kan ESBL-besmetting worden voorkomen door vlees goed te verhitten. Gebeurtenissen tijdens de BSE-crisis.

De publicatie van een onderzoek naar de mogelijke link tussen BSE en vCJD vormde de aanleiding voor de BSE-crisis. In 1986 ontdekten wetenschappers dat BSE een fatale hersenziekte bij koeien veroorzaakt. Tien jaar later werd het verband met vCJD gepubliceerd. Vooral in het Verenigd Koninkrijk raakten een groot aantal mensen met vCJD besmet door het eten van besmet rundvlees. De publicatie van dit onderzoek (en een waarschuwing van de Britse regering) werd door media in heel Europa opgepikt⁵. De Engelse vleessector zag al snel 40% van de vleesconsumptie verdampen. De Europese Unie stelde in maart 1996 een exportverbod naar andere lidstaten in, waardoor Engelse veehouders honderden miljoen euro's aan inkomsten misliepen⁶.

Reactie in media en politiek

De meest significante reactie op de BSE-crisis kwam van de Europese Unie. De EU reageerde snel en voerde drie maatregelen in:

1. Slachtresten mogen niet meer gebruikt worden als basis voor proteïne supplementen voor dieren.
2. Het monitoren van BSE-incidenten. Ieder geslacht dier wordt getest op BSE (eerst door één gecertificeerd laboratorium, inmiddels door verschillende private partijen).
3. Preventieve maatregelen om ervoor te zorgen dat BSE-besmet vlees niet terecht komt in de productieketen (niet geconsumeerd wordt door mensen). Ieder dier met een positieve test wordt geruimd en verbrand, hetzelfde geldt voor de dieren die hetzelfde voedsel hebben gegeten (proteïne supplementen) en even oud

⁴ Gezondheidsraad (2011), Antibiotica in de veeteelt en resistente bacteriën bij mensen, Gezondheidsraad: Den Haag.

⁵ Lloyd, T.A., McCorrison, S., Morgan, C.W., Rayner, A.J. (2006), 'Food scares, market power and price transmission: the UK BSE crisis', *European Review of Agricultural Economics*, 33 (2), pp. 119 - 147.

⁶ Lloyd, T.A., McCorrison, S., Morgan, C.W., Rayner, A.J. (2006), 'Food scares, market power and price transmission: the UK BSE crisis', *European Review of Agricultural Economics*, 33 (2), pp. 119 - 147.

zijn. Bij de laatste wordt ook nog getest in hoeverre ze besmet zijn. Daarna wordt risicovlees bij dieren verwijderd. Deze kosten worden gedragen door boeren, die ze natuurlijk doorberekenen in prijzen.

In Nederland werden deze maatregelen snel overgenomen (want door de EU verplicht). Toch (of juist desondanks) was er veel kritiek op de Nederlandse regering, zoals onderstaand nieuwsbericht illustreert.

Kritiek Kamer op Brinkhorst wegens BSE

‘Na overleg met de Europese ministers van Landbouw in Brussel kondigde Brinkhorst gisteren aan dat vanaf 1 januari alle koeien ouder dan één jaar met ziekteverschijnselen op aparte noodslachtereijen zullen worden geslacht en vervolgens getest op BSE. Daarmee ging hij verder dan de Europese afspraak, die alleen koeien ouder dan 2,5 jaar gold.

Toch is dat niet voldoende, vindt een meerderheid van de Tweede Kamer. Zij dringen erop aan dat Brinkhorst zo ver mogelijk gaat om het vertrouwen van de consument in het rundvlees te herstellen. Volgens Kamerlid M. Vos (GroenLinks) is het mogelijk de testen voor alle koeien al in te voeren vanaf 1 januari. Daarbij gaat het om ruim 500.000 koeien die jaarlijks in Nederland worden geslacht. Brinkhorst noemde het gisteren “logistiek onmogelijk” deze koeien al vanaf januari allemaal te gaan testen. Volgens het ministerie moeten daarvoor 200 tot 300 extra controleurs worden gevonden voor de Rijksdienst voor de keuring van Vlees en Vee (RVV).’

Volgens Peter Vasterman (Universiteit van Amsterdam) heeft de BSE-crisis de kenmerken van een media-hype. De media (in Europa, maar ook in Nederland) hadden grote invloed op het publieke debat. Zo werd bijvoorbeeld het (mogelijke) verband tussen BSE en vCJD al snel als feit gepresenteerd. ‘Pas weken later komen de genuanceerde commentaren en achtergrondverhalen waarin wordt gewezen op de zeer overdreven maatschappelijke reacties op een in vergelijking met andere bedreigingen extreem klein gezondheidsrisico. Maar op dat moment heeft de ‘BSE-ramp’ zich al voltrokken: uiteindelijk zouden 2,75 miljoen runderen vernietigd worden en zou de economische schade in de tientallen miljarden lopen.’

Kosten, baten, bijwerkingen

Uit onderzoek blijkt dat 98% van de BSE-besmettingen in Nederland door het anti-BSE-beleid wordt tegengehouden voor het vlees bijvoorbeeld bij de supermarkt of slager terecht komt. In die zin kan gesteld worden dat het beleid werkt. Dit effect kan echter alleen tegen een hoge prijs bereikt worden.

Schattingen van de kosten van het beleid lopen uiteen van 64 miljoen euro in 2002 tot 43 miljoen euro 2005⁷. Het risico van BSE-besmetting is erg klein en het lijkt steeds kleiner te worden. De kosteneffectiviteit ging in dezelfde periode van 4.33 miljoen euro per QALY tot 19.23 miljoen euro in 2005. Er zijn geen schattingen bekend van de kosten per QALY sinds die tijd, maar het mag in lijn van het onderzoek verwacht worden dat de kosten per QALY tenminste zijn toegenomen. Deze verandering wordt door de onderzoekers

⁷ Benedictus, A., Hogeveen, H. & Berends, B.R. (2009), ‘The price of the precautionary principle: Cost-effectiveness of BSE intervention strategies in the Netherlands’, *Preventive Veterinary Medicine*, 89 (3-4), pp. 212 - 222.

overigens verklaard door het feit dat er ‘vrijwel geen relatie bestaat tot het voedselrisico (prevalance of BSE infected animals in the population) en de kosten van BSE-maatregelen’.⁸

Een andere opvallende constatering is het feit dat de kosteneffectiviteit van de twee preventieve maatregelen (wegsnijden van risicovlees en het testen van kadavers) samen lager ligt dan de kosteneffectiviteit van de twee maatregelen apart. In 2002 lag de kosteneffectiviteit van beide maatregelen op 4.33 miljoen per QALY, 1.37 miljoen bij het wegsnijden van vlees en 3.22 miljoen bij het uitvoeren van tests.

Het wegsnijden van vlees verwijdert in ieder geval 93% van het (mogelijk) besmette vlees. In het geval van een positieve test wordt het dier geruimd.

Het vervolgens vernietigen en verbranden van het cohort dieren waartoe een besmet dier behoort leidt vanzelfsprekend dus tot een zeer lage kosteneffectiviteit, omdat met deze zeer dure maatregel slechts een beperkt aantal dieren wordt ‘gepakt’ die niet via de al bestaande methoden ontdekt zouden worden. Meer precies: eventuele andere besmettingen zouden met grote zekerheid worden ontdekt door het hanteren van de test en het wegsnijden van risicovol vlees. De kans is dus zeer groot dat ten onrechte gezonde dieren worden geruimd.

Gebeurtenissen ESBL

In januari 2012 publiceert de Consumentenbond een test over kippenvlees (gefinancierd door het ministerie van EL&I). Uit de test bleek dat bijna alle kippen, op een enkele uitzondering na, besmet zijn met de ESBL-bacterie. (Naar verhouding komt de ESBL-bacterie het minst voor bij biologische kip en het meest bij reguliere kipfilet) In een reactie op de test zegt de Consumentenbond ‘ESBL-bacteriën als een van de grootste bedreigingen voor de veiligheid van ons voedsel’ te zien. Tot nu toe heeft de test van de Consumentenbond nog niet tot een overtrokken reactie in de media en politiek geleid. De test werd in verschillende media uitgebreid besproken.⁹

Feitelijk genomen maatregelen

De overheid voert al langer beleid om het antibioticagebruik in de veehouderij te beperken. In 2011 is de doelstelling bereikt om het antibioticumgebruik met 20% te beperken. In 2013 moet dat 50% zijn. De inschatting is dat ‘voor het oplossen van de huidige en toekomstige bedreigingen door multiresistente organismen in (voedselproducerende) dieren voor de volksgezondheid is een aanzienlijke verdere afname

⁸ Benedictus, A., Hogeveen, H. & Berends, B.R. (2009), ‘The price of the precautionary principle: Cost-effectiveness of BSE intervention strategies in the Netherlands’, *Preventive Veterinary Medicine*, 89 (3-4), pp. 212 – 222.

⁹ Consumentenbond (2012), ‘Operatie #schonekip tegen ESBL bacteriën op kipfilet’ <http://www.consumentenbond.nl/actueel/nieuws/nieuwsoverzicht-2012/actie-schone-kip/> (Geraadpleegd op 15-10-2012).

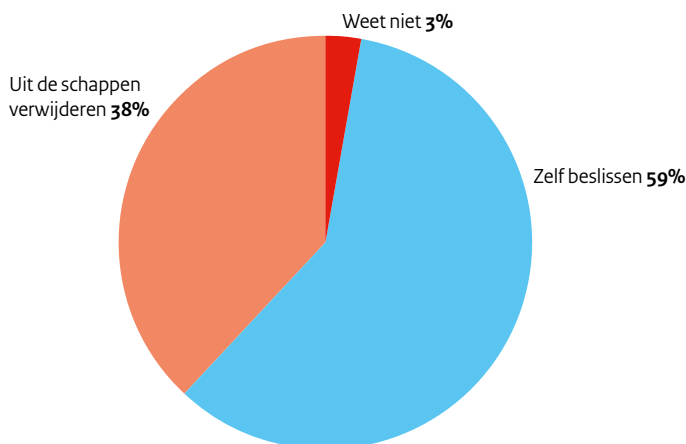
in gebruik noodzakelijk en op de langere termijn een verandering in de dierlijke productiesystemen'.¹⁰ Of de doelstelling gehaald wordt is nog maar de vraag. De kosteneffectiviteit van dit beleid is helaas niet bekend.

Ruimte voor verantwoordelijkheid van burgers?

Het interessante aan de BSE- en de ESBL-casus is het feit dat de verantwoordelijkheid van burgers in beide discussies een beperkte rol speelt. Voor ESBL-besmet vlees geldt dat besmetting kan worden voorkomen door vlees voldoende te verhitten (ergo, goed te bereiden).

In het kader van de ESBL-discussie heeft TNS NIPO Nederlandse burgers de vraag gesteld of burgers moeten kunnen beslissen om kipfilet te kopen waar deze bacterie in zit, of dat alle besmette kipfilet uit de schappen moet worden verwijderd? De resultaten staan in de grafiek hieronder:

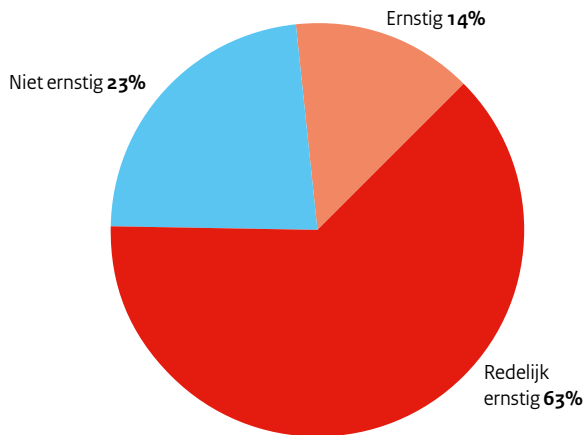
De ESBL-bacterie is niet schadelijk voor gezonde mensen en besmetting kan sowieso worden voorkomen door kip goed te verhitten. Vindt u dat mensen zelf moeten kunnen beslissen om kipfilet te kopen waar deze bacterie in zit, of moet alle besmette kipfilet uit de schappen worden verwijderd? (N=824)



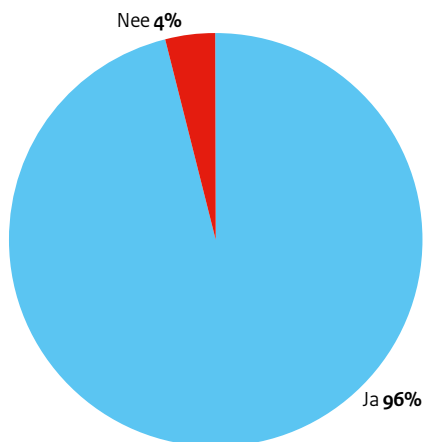
¹⁰ Mevius, D. (2012), 'Antibioticagebruik en veehouderij: ESBL en MRSA in dieren en de genomen controlemaatregelen' http://www.rivm.nl/Bibliotheek/Algemeen_Actueel/Uitgaven/Infectieziekten_Bulletin/Jaargang_23/Maart_2012/Inhoud_maart_2012/Antibioticagebruik_en_veehouderij_ESBL_en_MRSA_in_dieren_en_de_genomen_controlemaatregelen (Geraadpleegd op 15-10-2012).

Zes op de tien burgers is dus van mening dat ze zelf de beslissing moeten kunnen nemen om al dan niet besmet vlees te kopen. Er is echter naar hun mening wel een rol voor de overheid weggelegd, zoals onderstaande grafiek illustreert:

Hoe ernstig is volgens u het gezondheidsrisico? (indien van gehoord, N=824)

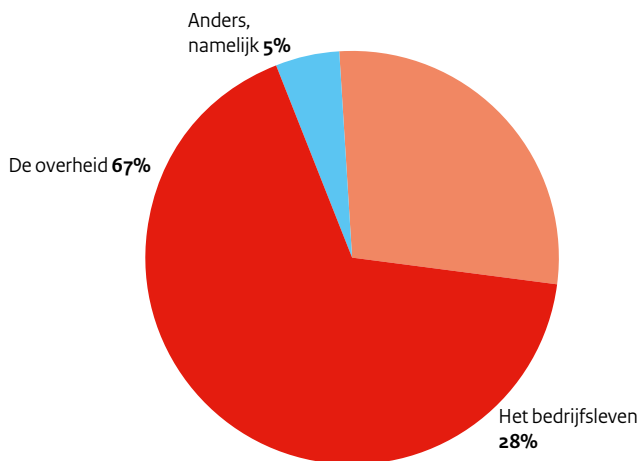


Vindt u dat de hele Nederlandse bevolking ervan op de hoogte zou moeten zijn dat kipfilet met deze bacterie is besmet? (N=824)





Wie is volgens u verantwoordelijk voor het geven van deze informatie? (N=824)



Conclusie

De BSE- en ESBL-casussen demonstreren het feit dat burgerparticipatie op veiligheidsgebied niet perse tot negatieve consequenties (onwelgevallige regelgeving bijvoorbeeld) hoeft te leiden. De ESBL-casus illustreert dat burgers niet altijd méér regelgeving willen, maar wanneer het risico kenbaar is best zelf de afweging willen en durven maken om een bepaald risico te lopen (specifiek omdat het risico op besmetting met ESBL kan worden voorkomen door vlees goed te koken of bakken). Er moet dan wél goede voorlichting door de overheid over het risico verplicht worden gesteld.

De ESBL-discussie kan als verstandig uitgangspunt dienen voor het terugdraaien van het evident dure BSE-beleid. Hoewel in het geval van BSE de burger zelf geen middelen heeft om besmetting te voorkomen (goed bakken van BSE-besmet vlees heeft geen zin), is het niet vooraf uitgesloten dat via een redelijke dialoog met burgers de overheid het beleid terug kan draaien. Mits de Europese Unie daarin wordt meegenomen.

Hoofdstuk 4.

Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien

Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Jony Ferket, Maxim Februari*

* Michel van Eeten is hoogleraar Bestuurskunde aan de TU Delft, Liesbeth Noordegraaf-Eelens is universitair docent Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Jony Ferket is onderzoeker en leermanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, en Maxim Februari is schrijver en rechtsfilosoof."

CO₂



Het pleidooi in vogelvlucht

Een tragische paradox

Dit essay bestrijdt de mythe dat burgers sterk risicomijdend zijn. Deze mythe heeft in de gemeenschap van politici, bestuurders en ambtenaren nog steeds de status van waarheid. Dat lokt een tragische paradox uit: juist omdat de overheid veronderstelt dat burgers risicomijdend zijn, benadrukt ze steeds de veiligheid van haar plannen, waardoor het maatschappelijke verzet zich richt op die claims van veiligheid. Denk aan de CO₂-opslag in Barendrecht of de vaccinatiecampagne tegen HPV, die leidden tot reacties waarin alleszins bescheiden risico's werden uitvergroot om de legitimiteit van deze plannen te ondermijnen. Daarin ziet de overheid op haar beurt weer een bevestiging van de mythe, hetgeen dit tragische patroon verder versterkt.

Toch is dit een verkeerde interpretatie van het maatschappelijke verzet. In essentie gaat het niet om de vaststelling van de precieze omvang van het risico, maar om de morele vraag waarom het acceptabel is om een risico aan bepaalde groepen op te leggen. Over deze morele vraag zwijgt de overheid. Haar morele pleidooi is impliciet: wij mogen u dit opleggen, omdat er eigenlijk nauwelijks sprake is van een risico. Geen wonder dat het verzet dan maar op een punt kan aangrijpen: de onderbouwing van de claim dat de risico's bescheiden en beheersbaar zijn. Die onderbouwing kent per definitie tekortkomingen en dus zien de burgers al snel hun vermoeden bevestigd dat de overheid relevante risico's ontkent.

Deze tragische interactie mondt ook uit in wat we nu de risico-regelreflex noemen: een disproportionele overheidsreactie op veiligheidsrisico's en -incidenten. De overheid reageert zelf disproportioneel, maar toch ziet ze zich eigenlijk vooral als slachtoffer van dit probleem, niet als mede-veroorzaker. Het zijn de anderen – de politiek, de media, maar uiteindelijk de burgers – die een disproportionele reactie zouden afdwingen. Waarom? Omdat burgers risicomijdend zijn, geen tolerantie meer zouden hebben voor pech. En daarmee zijn we weer terug bij de mythe.

De uitweg uit dit tragische patroon is het expliciet benoemen van de morele kwesties rond risico's. Op dit moment bedienen bestuurders zich vaak van een uitermate schraal communicatief repertoire dat vooral moet bezweren dat de risico's alleszins meevallen en daarom geaccepteerd moeten worden. Het is dus de overheid zelf die in moreel opzicht doorgaans risicomijding predikt. Het is zaak dat repertoire uit te breiden. Dit essay legt een fundament voor die opgave door te laten zien welke andere bestuurlijke boodschappen mogelijk zijn rondom risicovraagstukken.

Risico's als morele kwestie

Hoe risicomijdend zijn burgers nu werkelijk? De eerste stap in de ontmaskering van de mythe is te constateren dat burgers dagelijks risico's accepteren. Sterker nog, het is een open deur om te stellen dat risico's bij het leven horen. Burgers rijden in auto's, vliegen voor vakanties en werk, laten hun kinderen fietsen zonder helm, eten voedsel waarvan zij de herkomst niet kunnen traceren, en wonen in gebieden die zouden kunnen overstromen. Het is dan ook niet zozeer de vraag of burgers bereid zijn om risico's te nemen, maar wel wanneer en waarom ze bereid zijn dat te doen.

Natuurlijk doet de omvang van een risico ertoe. Hier werkt een eenvoudig moreel schema: een risico is een kans op leed en hoe minder leed, hoe beter. Maar decennialang onderzoek naar risicopercepties van burgers heeft ons geleerd dat risico-acceptatie ook samenhangt met andere morele overwegingen dan het

vermijden van leed, zoals: Is het risico vrijwillig aangegaan? Is het eerlijk verdeeld? Is het nobel om het risico te dragen ten bate van de gemeenschap? Worden we er beter van?

Als we de geplande CO₂-opslag in Barendrecht vanuit dat perspectief bekijken, dan gaat het niet alleen om het overtuigen van burgers dat de risico's minimaal zijn – onder andere door de fatalistische mantra dat “honderd procent veiligheid niet bestaat”. Het gaat dan ook om de vraag waarom mensen die in Barendrecht wonen dit risico moeten dragen. Zijn de risico's eerlijk verdeeld als de lasten in Barendrecht liggen, maar de lusten door anderen worden geïncasseerd? Of kan de samenleving dit uit principe aan burgers vragen? Zo ja, welk principe?

Deze morele vragen worden niet beantwoord door vast te stellen hoe groot het risico precies is – of door te beweren, zoals minister Cramer deed, dat er eigenlijk geen noemenswaardig risico is, dat de opslag veilig is. In reactie op het verdelingsvraagstuk had het Rijk of Shell bijvoorbeeld de aansprakelijkheid kunnen overnemen voor een eventuele daling van de huizenprijzen, als gevolg van het aanleggen van de opslagplaats. Shell had ook de lokale gemeenschap mede-investeerders kunnen maken die zou mee profiteren van de economische waarde van de opslagtechnologie, als deze markt werkelijk zo lucratief zou blijken als Shell en het Rijk beweerden. Een andere mogelijkheid is het verzoenen met de risico's. Dat zou kunnen gebeuren als bestuurders of ondernemers hadden laten zien dat zij ook zelf bereid zijn met de risico's te leven. Niet alleen de burgers dragen het risico, maar ook zij die het risico opleggen.

Naar een bestuurlijk repertoire voor risicoacceptatie

In het essay behandelen we, naast de CO₂-opslag in Barendrecht, ook de morele overwegingen rond risico's bij de Eurocrisis, internetbankieren, terrorismebestrijding, fietshelmen, de HPV-vaccinatiecampagne, voedselveiligheidsincidenten en obesitas. Bij al deze casuïstiek kijken we telkens ook naar de morele overwegingen van betrokken partijen om wel of niet risico's te accepteren.

Het valt daarbij op dat de frames die risicoacceptatie aanmoedigen vaak niet primair over risico's gaan. Ze stellen niet veiligheid centraal, maar een andere waarde, zoals rechtvaardigheid, moed, wederkerigheid, soevereiniteit of vrijheid. De enige uitzondering hierop zijn overwegingen die kleine risico's accepteren om zo grotere risico's te kunnen afwenden, zoals: het medicijn is erger dan de kwaal.

Daarin schuilt een belangrijke les. Politici en bestuurders die niet in de fuik van eindeloze risico-reductie willen belanden, zouden de betreffende kwestie niet primair als risicovraagstuk moeten benaderen en benoemen. Zolang de discussie in de eerste plaats over veiligheid gaat, is het moeilijk om aan de morele dwang te ontkomen om risico's terug te dringen. Pas wanneer er een andere waarde in het geding is, wordt het moreel gezien mogelijk om risico's te accepteren. Als een kwestie gaat om rechtvaardigheid (bijvoorbeeld: wie de regels overtreedt, moet gestraft worden) of wederkerigheid (voor wat, hoort wat) of moed (een leven in angst is geen leven), kan de wens tot meer veiligheid gedeeltelijk worden losgelaten om een andere waarde te realiseren.

Achter een veelheid aan morele overwegingen onderscheiden we drie basishoudingen in de omgang met risico's: berekenen, verdelen en verzoenen. Die hangen op hun beurt weer samen met de drie grote ethische tradities: utilisme (handelen om nut te maximaliseren), deontologie (handelen volgens de juiste regels en principes) en deugdenethiek (handelen vanuit de juiste houding).

Het essay werkt dit verband verder uit, hetgeen uitmondt in een overzicht van morele overwegingen om risico's al dan niet te accepteren.

De overheid bedient zich nagenoeg exclusief van utilitaire argumenten rondom berekenen en, in mindere mate, verdelen. Dat is het schrale repertoire dat risicomijding vaak in de hand werkt. Zoals het essay laat zien, zijn er allerlei manieren om aan die morele duiding te ontkomen. Het is tijd dat politici en bestuurders afscheid nemen van hun defaitistische mythe over hypochondrische burgers en aansluiten bij de morele overwegingen die burgers daadwerkelijk belangrijk vinden.

De eerste stap naar een rijker repertoire is het doorbreken van de mythevorming over burgers.

Geruststellende mythen over burgers

Iedereen wijst naar elkaar. Ambtenaren naar bestuurders, bestuurders naar politici, politici naar de media – en al die partijen wijzen uiteindelijk naar burgers. Het zijn de burgers die hen zouden gijzelen, die een normale omgang met risico's en incidenten onmogelijk zouden maken.

De media publiceren inmiddels standaard een item over het feit dat er een hysterische hype is ontstaan na een incident, nadat ze die hype zelf hebben gevoed. Waarom hebben ze daaraan meegewerkt? Omdat het nou eenmaal het nieuws zou zijn dat het publiek bezighoudt. Daar kunnen ze ook niets aan doen.

De politici zeggen op hun beurt dat ze heus wel begrijpen dat je niet onmiddellijk na een incident moet ingrijpen en afrekenen. Maar helaas eisen de kiezers dat nu eenmaal.

Daarna komen de ambtenaren. Ze instrumentaliseren de door hun bestuurders geëiste interventie, het daadkrachtige ingrijpen voor de Bühne, terwijl ze ondertussen mopperen over het gebrek aan ruggengraat van die bestuurders. Tegelijkertijd is hun klacht over die ruggengraat ook een vorm van mededogen met de bestuurder, omdat het verwijst naar de last die de rug moet dragen, de last die deze overreacties afdwingt. Wie drukt er zo zwaar op die rug? Politici, media en, jawel, burgers.

Zo is er een uitgebreide mythevorming ontstaan rond burgers. Ze zouden geen risico's meer tolereren, ze zouden illusies koesteren van onkwetsbaarheid en ze zouden de onmiskenbare waarheid dat onheil bij het leven hoort niet langer onder ogen willen zien. Volgens de mythe laat de houding van de burger zich samenvatten in drie woorden: pech moet weg – aldus enkele deskundigen in hun bijdrage aan de mythevorming.¹

Pech kan niet weg, dat weet iedereen. Tegenover de mythische burger zien ambtenaren, bestuurders en politici zich echter genoodzaakt dat uit te leggen. Daarbij vallen ze terug op een mantra: "honderd procent veiligheid bestaat niet". Er gaat geen incident of veiligheidsdebat voorbij zonder de mantra.

¹ "De burger verlangt een graad van beheersing van de samenleving die technisch, sociaal, economisch en ethisch niet mogelijk is," schrijft Mertens in een bundel die deze veronderstelde verlangens van burgers ironisch typeert als "pech moet weg". Zie F.J.H. Mertens, R. Pieterman, Kees Schuyt, Gerard de Vries (2003). Pech moet weg, Amsterdam: AUP Salomé, p. 14.

Iedereen weet dat honderd procent veiligheid niet bestaat, ook burgers. Waarom doen bestuurders dan zo vaak en met zoveel ernst deze volstrekt triviale mededeling? Omdat onder die trivialiteit een andere, impliciete boodschap schuilgaat. Wie zegt dat honderd procent veiligheid niet bestaat, zegt impliciet dat het risico of het incident waarover mensen boos zijn of zich zorgen maken buiten het beheersbare ligt. Met andere woorden, dat de bestuurder geen blaam treft, dat zij niet meer kan doen dan nu gedaan is. De mantra probeert ook kritiek te diskwalificeren. De bestuurder die de mantra uitspreekt zegt eigenlijk dat haar tegenstanders beweren dat honderd procent veiligheid wèl bestaat – een evident onzinnig standpunt dat in werkelijkheid door niemand wordt aangehangen. Natuurlijk kunnen niet alle risico's of incidenten worden voorkomen. Maar die gemeenplaats zegt niets over wat we aan het specifieke risico in kwestie kunnen doen. Vaak kunnen risico's wel degelijk verkleind worden. Het publiek dat de mantra hoort, hoort dan ook dit: er blijven risico's over en die heeft u maar te accepteren. Of achteraf: er is een incident gebeurd, maar mij valt niets te verwijten.

De mantra is een vorm van politieke betekenisverlening die we tegenwoordig vaak 'framing' noemen.² Aan die term hangt ten onrechte de lucht van spindoctors en cynische manipulatie. Framing is echter niets anders dan de wijze waarop een situatie van betekenis wordt voorzien, betekenis die zegt hoe we moeten handelen met betrekking tot die situatie. De feiten zeggen nooit hoe je moet handelen, die zwijgen daar hardnekkig over. Pas als je die feiten met een bepaald oordeel verbindt ("de jeugdzorg is gefragmenteerd"), kun je conclusies trekken over hoe te handelen ("meer coördinatie om een nieuwe Savanna te voorkomen"). Dat gaat vaak vanzelf, zonder doortrapte bedoelingen, zonder dat we er erg in hebben. Ook de mantra kan in alle oprechtheid worden uitgesproken. Maar dat maakt het effect ervan niet minder krachtig.

Uit de hoge frequentie waarmee de mantra opduikt, blijkt hoe wijdverbreid de mythevorming over de risico-intolerante burger is. Waarom is deze zo wijdverbreid? Daarvoor zijn vele redenen. Een daarvan wordt zelden onderkend: de mythe zorgt voor schone handen. Als burgers geen risico's meer accepteren, dan kunnen ambtenaren, bestuurders, politici en media niets anders doen dan ze nu doen. Dat is geruststellend. En als ze geen keuze hebben, dan hebben ze ook geen verantwoordelijkheid. Met andere woorden, de mythe geeft bestuurders een alibi. Hij stelt hen voor als slachtoffer van overtrokken maatschappelijke verwachtingen.

Vermijding en übertechnocratie

Op het eerste gezicht lijkt er meer dan genoeg bewijs voorhanden voor de gedachte dat burgers risico-intolerant zijn. Neem de ophef rond de CO₂-opslag in Barendrecht. De overheid produceerde vuistdikke risicoanalyses. Conclusie: het is veilig genoeg. Het gaat om heel kleine risico's. Maar de burgers vertrouwen het niet. Ze zijn tegen het project, omdat het wel degelijk onveilig zou zijn. Ze wijzen op discutabele aannames in de modellen van de overheid, op scenario's die genegeerd zijn, op experts die zeggen dat het allemaal niet zo zeker is.

² H. de Bruijn (2011). *Framing. Over de macht van taal in de politiek*, Amsterdam: Uitgeverij Atlas.

De overheid verricht nog meer analyses. De minister komt persoonlijk naar een bijeenkomst in de lokale schouwburg om, met de hand op haar hart, te zeggen dat het echt veilig is. Nee, je kunt natuurlijk niet alles uitsluiten. Honderd procent veiligheid bestaat niet.

Dat maakt omwonenden nog bozer. Waarom wil de overheid niet toegeven dat er relevante risico's aan het project kleven? Wat probeert ze te verbergen? Iemand begint over het commissariaat van de minister bij Shell. De minister verzwijgt de waarheid. Groot applaus.

Het is een vicieus patroon dat we op allerlei plekken tegenkomen: de overheid zegt dat het veilig genoeg is, de burgers zeggen dat ze het niet veilig genoeg vinden, de overheid zegt nog stelliger, met nog meer onderbouwing, dat het veilig is en dat honderd procent veiligheid niet bestaat, de burgers worden nog bozer omdat de overheid ontkent dat er relevante risico's overblijven die we niet goed kennen. Ze vinden gaten in de risicoanalyses. Die gaten zijn er immers altijd.

Het vicieuze patroon mondt uit in een paradox: Hoe stelliger de overheid roept dat een project veilig is, hoe groter de weerstand en het wantrouwen jegens dat project.

Zijn burgers dus inderdaad risico-intolerant? Misschien. Maar hier ontvouwt zich ook iets anders: de opstelling van de overheid lokt zelf een risico-intolerante reactie uit. Dat komt door hoe de overheid spreekt over risico's. Of liever, hoe ze er niet over spreekt. Laten we opnieuw naar Barendrecht kijken. Wat zegt de overheid, als ze zegt: de CO₂-opslag is veilig genoeg? Ze zegt eigenlijk dit: "We mogen u dit risico opleggen, omdat het verwaarloosbaar klein is".

Dat is geen puur technische uitspraak, geen uitspraak over veiligheid sec, maar een morele uitspraak over waarom je een groep aan iets mag blootstellen waar ze niet zelf voor gekozen heeft. Als er geen noemenswaardig risico is, wordt er niets opgelegd en is er ook geen legitimering nodig. Door te benadrukken dat het risico klein of beheersbaar is, dat er eigenlijk nauwelijks van een risico gesproken kan worden, probeert de overheid de morele legitimering van haar keuze te ontlopen.

Dit morele argument – 'we mogen u dit risico opleggen, omdat het verwaarloosbaar klein is' – spreekt de overheid echter niet uit. Ze beperkt zich tot technocratische redeneringen over de omvang van het risico. Over de rest zwijgt ze. De minister zegt: het is echt veilig. Strikt genomen een onjuiste uitspraak. Er zijn altijd risico's, hoe bescheiden ook.

Zodra je toegeeft dat er een risico is, hoe bescheiden ook, ontstaat er een moreel vraagstuk: waarom mag de overheid het risico, met andere woorden: een kans op leed, aan een gemeenschap opleggen die daar tegen is? Er zijn best legitieme antwoorden op die vraag. Het probleem is niet dat het antwoord van de overheid ondeugdelijk is, maar dat ze de vraag ontwijkt en weigert te beantwoorden.

Wat doen de burgers? In de afwezigheid van een morele discussie, richten ze zich exclusief op de technocratische opstelling van de overheid en gaan op dat terrein de strijd aan. Dat is begrijpelijk, want de legitimiteit van de interventie staat of valt met de claim dat er geen wezenlijk risico is.

De burgers putten zich uit in een soort übertechnocratie, vaak gestut door een peloton gepensioneerde ingenieurs. Ze hanteren geïdealiseerde normen van wetenschap en expertise en overbieden de overheid op

dit gebied. Reëel bestaande onderzoeken leggen het altijd af tegen die normen, omdat ze onder condities van schaarse middelen moeten opereren. De burgers concluderen: de wetenschap is niet goed genoeg, het is helemaal niet zeker dat het veilig is. Daarnaast: zelfs als er geen aantoonbaar risico is, wie zegt dat de huizenprijzen rondom de opslag niet gaan dalen? Geen speld tussen te krijgen. Ze betichten de overheid van onrealistische, ongefundeerde beweringen over veiligheid. Of zoals een spandoek aan een woning in Barendrecht het verwoordde: “Nieuwe technologie met de zekerheidsillusie van de Titanic!”

Is dit risico-intolerantie? Zien we hier de onkwetsbaarheidillusie waaraan burgers zouden lijden? Nee. Wat we hier zien is dat de overheid het morele vraagstuk uit de weg is gegaan. Dus komt dat vraagstuk verworden tot uiting in een technocratisch gevecht rond de vaststelling van de omvang van het risico – verworden, want een technocratisch proces van risicoanalyse kan helemaal niet overweg met morele overwegingen, die worden zelfs actief geweerd.

Dat kan beter. De acceptatie of afwijzing van risico's is in essentie een moreel vraagstuk. Acceptatie – of anders gezegd, het doorbreken van de reflexmatige neiging tot het steeds verder reduceren van risico's – vereist dan ook frames om acceptatie moreel wenselijk, noodzakelijk of zelfs aantrekkelijk te maken.

Waarom zou je een risico mogen opleggen? Omdat het heel klein of beheersbaar is? Alleen nihil is dan klein genoeg. Je zou ook kunnen zeggen: omdat het voor het land als geheel cruciaal is dat Barendrecht dit risico namens ons allen draagt. Omdat we in de toekomst veiliger zijn. Of omdat we dit probleem niet op onze kinderen kunnen afwentelen.

Of je kunt hele andere morele principes aanhalen, zoals: wie de lusten wil, moet ook de lasten dragen. Oftewel: wie het risico draagt, die moet er ook van profiteren; wie van het risico profiteert, moet het ook mede dragen. De opzet van het voorgestelde project in Barendrecht, schond deze principes.

Als we een vergelijkbare discussie bekijken rond de ondergrondse gasopslag bij Bergen en Alkmaar, zien we dat die morele overwegingen wel deel uit maken van het gesprek. De gasopslag is economisch belangrijk voor het land. En: het schept 150 banen en er wordt 3 miljard geïnvesteerd in de regio. Met andere woorden; wie het risico draagt, moet daarvan profiteren. Het bedrijf uit Abu Dhabi stelt zichzelf bovendien aansprakelijk voor alle schade: wie profiteert van het risico, moet dat ook mede dragen. En ziedaar: meer acceptatie in Noord-Holland dan in Barendrecht.

Naar zulke morele overwegingen gaat dit essay op zoek. De schraalheid van het politieke repertoire op dit terrein is een belangrijke oorzaak van onze krampachtige omgang met risicovraagstukken. Ons doel is om te schetsen hoe het repertoire vergroot kan worden waarmee politici en bestuurders risico's betekenis geven – voorbij de morele reflex dat een risico in de eerste plaats iets is dat vermeden moet worden.

Opzet van het essay

De diagnose die het vertrekpunt is van dit essay is dat politici en bestuurders risico's in de eerste plaats moreel moeten duiden in het debat met burgers. Zeker, de technocratische duiding van de precieze omvang en eigenschappen van het risico heeft ook een belangrijke plek. Maar daar zit het probleem niet. Veel van

de zogenaamde risico-intolerantie van burgers komt voort uit het zwijgen van de overheid over het morele vraagstuk. Dat houdt de besluitvorming gevangen in het impliciete morele schema van de technocratie: hoe minder risico, hoe beter. Dat schema maakt risico-acceptatie onwenselijk en onaantrekkelijk.

We zullen allerlei voorbeelden zien waarin burgers risico's accepteren, soms zelfs grotere risico's dan bestuurders wenselijk vinden, omdat een moreel principe dat als juist voorstelt. Dit is minder verrassend dan het klinkt.

Dit zijn geen toverformules, maar juist breed gedeelde morele overwegingen die iedereen voortdurend hanteert bij het innemen van een positie ten aanzien van een ambigue situatie. Zo zou je de voorgestelde principes voor Barendrecht kunnen samenvatten als: 'samen uit, samen thuis'. Impliciet voert dat principe gezamenlijkheid in als vanzelfsprekende norm, zowel in lusten als in lasten. Zulke boodschappen – die wij 'frames' zullen noemen – ontbreken vaak wanneer politici en bestuurders over risico's spreken.

Die omissie zegt iets over de schraalheid van het politieke repertoire op dit terrein. Waar komt die armoede vandaan? Dat proberen we eerst te duiden.

Vervolgens staan we kort stil bij de vraag wat eerder onderzoek naar risicopercepties ons heeft geleerd over morele overwegingen van burgers als het gaat om risicoacceptatie. Daarin zijn enkele belangrijke lessen te vinden, maar we denken dat er veel meer overwegingen zijn dan in deze literatuur wordt onderkend.

Dan komen we bij de kern van het essay: welke frames van risicoacceptatie kunnen we vinden in de politiek-bestuurlijke praktijk? Aan de hand van een rits voorbeelden zullen we verkennen met welke frames risico's moreel acceptabel gemaakt worden. We zullen ook situaties bespreken waarin burgers risico's afwijzen. Niet omdat die risico's zo groot zijn, maar wel omdat de morele verantwoording tekort schiet. Hierbij grijpen we aan op verschillende bekende controversiële risicovraagstukken, zoals de HPV-vaccinatie, de Eurocrisis en voedselveiligheidsincidenten. Het doel is niet om deze cases uitgebreid te analyseren of om de nuances van de relevante posities recht te doen, maar om de frames in het debat te zeven op morele argumenten die risicoacceptatie mogelijk maken.

We besluiten onze zoektocht door te abstraheren van de anekdotische, situatiegebonden frames naar algemene morele principes, waarden en deugden, zoals moed, wederkerigheid en rechtvaardigheid. Zo ontstaat een breed spectrum aan mogelijke morele argumenten die bruikbaar zijn voor politieke boodschappen over risicoacceptatie. We zien drie fases in de besluitvorming rond risico's waarbij morele argumenten een rol spelen. Die hebben we calculeren, verdelen en verzoenen genoemd.

Tot slot keren we terug naar het doel van dit essay: het vergroten van het repertoire dat politici en bestuurders hebben om risico's moreel te duiden – voorbij de reflex dat een risico iets is dat teruggedrongen of beheerst moet worden. Een breder repertoire voor politici zou hen kunnen verlossen van de morele dwang om te interveniëren en van de daarmee samenhangende mythe dat burgers geen risico's meer wensen te tolereren.

Wat we al weten

Dat morele overwegingen bepalen of risico's geaccepteerd worden, is geen nieuwe of onbewezen hypothese. De afgelopen decennia heeft het onderzoek naar risicopercepties een uitdagende, maar consistente verzameling factoren gevonden die bepalen of burgers een risico meer of minder acceptabel vinden. Om er een paar te noemen: nieuwe risico's worden minder geaccepteerd dan bekende risico's, risico's die geconcentreerd zijn in tijd en plaats worden minder geaccepteerd dan diffuse risico's; en risico's met memorabele gevolgen worden minder geaccepteerd dan risico's waarvan we de gevolgen niet meteen voor ons zien.³

Het onderzoek naar risicopercepties heeft drie typen factoren gevonden die duidelijk wijzen op morele overwegingen: vrijwilligheid, billijkheid en verwijtbaarheid. Zo vinden we opgelegde risico's minder acceptabel dan vrijwillig aangegane risico's. Dat zal niemand verrassen.

Niet de omvang van het risico *an sich* is leidend, maar de vraag of je er zelf voor gekozen hebt. Zelfbeschikking is een moreel principe dat tot acceptatie leidt.

De tweede factor, billijkheid, verwijst naar de verdeling van lusten en lasten. Als jij of jouw groep een groter risico draagt dan anderen, dan zul je dat risico eerder als onacceptabel beoordelen. Opnieuw: niet de omvang van het risico *an sich* is leidend, maar de vraag of er meer van jou wordt gevraagd dan van een ander. Dat appelleert aan een alomtegenwoordig moreel principe dat zich eenvoudig laat samenvatten als: gelijke monniken, gelijke kappen. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin lusten bij een andere partij terechtkomen dan de lasten. Dat appelleert aan principes van eerlijke verdeling.

De laatste factor, verwijtbaarheid, heeft te maken met de vraag of het risico verbonden is met bewust onveilig of crimineel gedrag. Ook hier gaat het dus niet over de omvang van het risico. Schade die bewust wordt veroorzaakt vinden we erger dan schade die per ongeluk wordt veroorzaakt, ook al is de schade strikt genomen hetzelfde. Dat raakt aan de basale morele notie dat als je leed kunt voorkomen, je de plicht hebt dat te doen. Het nalaten daarvan is verwijtbaar.

Hiaten in wat we weten

Er zijn twee belangrijke redenen waarom we niet kunnen volstaan met deze factoren uit het onderzoek naar risicopercepties voor het ontwikkelen van een rijker politiek repertoire voor onze omgang met risico's. Ten eerste zijn er meer morele overwegingen die een rol kunnen spelen bij risicoacceptatie dan de drie die uit het onderzoek naar voren komen. Ten tweede maskeert dit onderzoek dat deze eigenschappen van risico's geen objectieve kenmerken zijn. Ze zijn ook onderhevig aan 'framing' en daarmee onderdeel van het politieke repertoire.

³ Zie onder andere: P. Slovic (2003). *The Perception of Risk*, London: Routledge en I. Helsloot, R. Pieterman & J.C. Hanekamp (2010). *Risico's en redelijkheid: verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, Den Haag: Boom.

Neem vrijwilligheid. Of je een risico als vrijwillig ervaart, heeft te maken met de vraag of je het als een eigen keuze ziet om het risico te ondergaan. Maar het is in belangrijke mate een kwestie van perceptie of je zelf voor iets gekozen hebt of dat het door externe krachten is afgedwongen. Mensen ervaren autorijden als een keuze en zijn daarom risicotoleranter op dat terrein. Maar dat verbloemt het feit dat voor veel mensen autogebruik moeilijk te vermijden is gegeven de verplaatsingspatronen in de moderne samenleving. Dat is minstens zozeer het gevolg van grootschalige economisch-geografische krachten, als van individuele keuzes. Natuurlijk, ook achter die verplaatsingspatronen kun je weer keuzes zien, als je wilt. Gezinnen waarvan de partners geografisch gespreid werken, kunnen strikt genomen ook werk zoeken in de woonplaats. Of ze kunnen allebei met het veiligere openbaar vervoer gaan reizen en de gezinslogistiek daar omheen organiseren. Maar dat ontkent het feit dat de economie – en de maatschappij in bredere zin – op allerlei manieren deze verplaatsingspatronen aanmoedigt en tot op zekere hoogte zelfs afdwingt. Uit onderzoek naar verkeerskeuzes van mensen blijkt dan ook steevast dat er een lage prijselasticiteit zit in de vraag naar autoverkeer. Anders geformuleerd: veel mensen hebben weinig vrijheidsgraden in hun keuze van vervoermiddel en daarom heeft het duurder maken ervan ook weinig effect gehad.

Of je de risico's van autoverkeer dan nog steeds ziet als vrijwillig, is een kwestie van framing. Niet alleen de risicodragers zelf, ook andere partijen framen de eigenschappen van risico's, vaak in het verlengde van hun belangen. Bij luchthavens wordt er door bestuurders en partijen met een zakelijk belang in het vliegverkeer nogal eens gesproken over omwonenden als mensen die gekozen zouden hebben voor het wonen naast een vliegveld. Dat suggereert vrijwilligheid en daarmee dat ze dus bepaalde risico's zouden moeten accepteren. Ook wordt wel eens gewezen op het feit dat de omwonenden ook voordeel ontleen aan de risicovolle locatie, zoals werkgelegenheid of lagere woningprijzen. Dat laatste appelleert aan billijkheid: het is wel zo eerlijk als de omwonenden naast de lusten ook een deel van de lasten dragen. Het zal niemand verrassen dat dergelijke frames vooral populair zijn onder de partijen die verdere beschermingsmaatregelen dienen te bekostigen of in andere zin met risicoreducerende belemmeringen te maken krijgen, zoals de luchthaven zelf, de luchtvaartmaatschappijen of die onderdelen van de overheid die een groeiend luchtverkeer nastreven.

Let wel: het is niet feitelijk onjuist om het wonen naast risicovolle activiteiten – zoals luchthavens, rivierdijken of chemische fabrieken – te beschrijven in termen van vrijwillige keuzes of het profiteren van de risicovolle activiteiten. Er bestaan echter concurrerende beschrijvingen die even feitelijk correct zijn, maar een andere morele duiding geven van de situatie belichten. Sommige omwonenden wonen al decennia lang naast de luchthaven. Het is een fictie te denken dat zij destijds een risicoafweging konden maken die gebaseerd was op een accurate voorstelling van hoe de luchthaven zich zou ontwikkelen. In dat opzicht is het onzin om hun aanwezigheid als welbewuste keuze neer te zetten. Natuurlijk, je zou ook het feit dat ze in de tussentijd niet zijn vertrokken kunnen opvatten als keuze. Maar dan zijn we het begrip 'vrijwilligheid' heel ver aan het optrekken. Zo ver zelfs dat er eigenlijk nauwelijks nog onvrijwillige risico's bestaan. Veel risico's zou je kunnen ontlopen door naar de uithoeken van de planeet te verkassen. Als je dat nalaat, heb je dan vrijwillig gekozen voor die risico's? Nee. Daarnaast geldt dat voor omwonenden een ander moreel principe in het geding is: de overheid heeft zich niet aan haar eigen regels en toezeggingen

gehouden.⁴ Keer op keer werden risiconormen opgerekt en aangepast. Oftewel, voor omwonenden draait risicoacceptatie om het nakomen van ‘afpraak is afspraak’. Daar doet vrijwilligheid en billijkheid niets aan af.

Kortom, in de framing van risico’s komt dus ook nadrukkelijk morele duiding aan de orde. Vrijwilligheid, billijkheid en verwijtbaarheid zijn geen objectieve eigenschappen, maar interpretaties die zelf inzet zijn van de politieke strijd. Dat betekent ook dat politici en bestuurders deze interpretaties kunnen beïnvloeden – en daarmee de mate van acceptatie. Deze en andere morele principes maken onderdeel uit van het politieke repertoire om risico’s te duiden en van handelingsconsequenties te voorzien.

De impliciete moraal van de technocratie

In veel risicovraagstukken verschuilt de overheid zich achter een technocratisch schild. Een geprofessionaliseerde tak van het openbaar bestuur en bedrijfsleven heeft zich toegelegd op het uitvoeren van risicoanalyses van uiteenlopende aard. Die analyses richten zich, in ieder geval in naam, op een feitelijke vraag: wat zijn de risico’s precies?

Een feitelijk antwoord is op zichzelf nooit een basis voor handelen, voor besluitvorming. Feiten zeggen wat er is, niet wat er moet gebeuren. Voor dat laatste is iets vereist dat in de Angelsaksische filosofie een “normative leap” wordt genoemd: een sprong van wat er is naar wat er zou moeten zijn. Er is, met andere woorden, een moreel oordeel nodig – een oordeel over goed en fout, wenselijk en onwenselijk.

Hoe is het dan mogelijk dat de overheid een keuze legitimeert op basis van risicoanalyses? Het antwoord is: doordat die analyse functioneert binnen een impliciet verhaal. Dat impliciete verhaal kent allerlei varianten, maar is in de kern eenvoudig: het risico dat gereduceerd *kan* worden, *moet* gereduceerd worden.

De term ‘risico’ zelf brengt een morele duiding aan die een noodzaak tot reductie oproept. Risico is een kans op leed. Zodra een situatie wordt benoemd in termen van een risico, vindt de “normative leap” plaats: er is potentieel leed en we hebben de plicht om, indien mogelijk, dat leed te voorkomen of te verminderen. Zo ontstaat een morele dwang tot risicovermijding. Strikt genomen kan het risico ook altijd verkleind worden, het hangt er maar vanaf hoeveel moeite je daarvoor wilt doen. De bewijslast ligt bij degene die vindt dat deze moeite moet worden nagelaten, degene die het leed niet wil voorkomen.

Hier wordt een heel belangrijk moreel fundament onder de besluitvorming gelegd: een risico is in beginsel iets dat vermeden moet worden. Minder is beter. Als het klein of beheersbaar is, kun je het nog tolereren. Als het groot is of onbeheersbaar moet je het terugdringen of zelfs uitbannen. Dat is de morele dwang waaronder veel veiligheidsafwegingen gemaakt worden. De bewijslast om verdere risicoreductie te kunnen nalaten is bijzonder hoog.

⁴ M. van Eeten, (2001). ‘Recasting intractable policy issues: The wider implications of the Netherlands civil aviation controversy’, *Journal of Policy Analysis and Management* 20(3), pp. 391-414. M. Huys (2011). *Building Castles in the (Dutch) Air: Understanding the Policy Deadlock of Amsterdam Airport Schiphol 1989-2009*. Delft: TU Delft.

De technocratische behandeling van risico's versterkt dit morele schema. De obsessieve focus op het zo goed mogelijk vaststellen van de precieze omvang van het risico zegt impliciet: de omvang van het risico bepaalt of het acceptabel is. We weten natuurlijk dat dat niet waar is. Zie nogmaals Barendrecht. Andere factoren – vrijwilligheid, billijkheid, verwijtbaarheid – zijn minstens zo belangrijk en soms belangrijker. Daarover zeggen de risicoanalyses echter niets. Dat kan ook niet anders, ze presenteren feitelijke informatie over de omvang van het risico, geen morele duiding.

Het werkelijke probleem ligt elders: in de politieke communicatie blijft de morele duiding achterwege. Als de minister zegt dat het “echt veilig” is, en dus acceptabel, dan ontwijkt ze de legitimering voor het feit dat ze wel degelijk risico's oplegt aan een groep die daar niet zelf voor kiest. Natuurlijk kun je risico's opleggen. We doen het voortdurend. Maar het vereist een andere legitimering dan: er is eigenlijk geen risico en daarom mag ik het opleggen.

Overigens: zelfs binnen de spelregels van de technocratie ging er rond Barendrecht iets mis. Feitelijk gezien is de mededeling dat het “echt veilig” is onjuist. Hoe klein de minister risico's ook vond, ze zijn niet nihil. En voor een deel is het een *self-fulfilling prophecy*: als mensen denken dat het onveilig is, dan zullen de huizenprijzen rond de CO₂-opslag wellicht gaan dalen. En dus is er schade.

De schraalheid van het politieke repertoire in de omgang met risico's zit hem in de morele dwang die het debat beheerst. Politici en bestuurders doen hun best om aan te tonen dat ze de burgers beschermen, dat ze de risico's zo klein mogelijk maken.

Wanneer leed voorgesteld kan worden als vermijdbaar, dan scheidt dat de noodzaak om het inderdaad te vermijden. De ellende is dit: het is tamelijk eenvoudig om een risico als vermijdbaar voor te stellen.

Neem de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De raad onderzocht honderden ongevallen en rampen. Hoogst zelden is de raad tot de conclusie gekomen: kan gebeuren, het was onvermijdelijk, niemand had iets anders hoeven doen. Die zeldzame gevallen betroffen bescheiden routinekwesties buiten het blikveld van de media. Wat de grote, spraakmakende incidenten betreft, heeft de raad het leed altijd als vermijdbaar voorgesteld. Het had voorkomen kunnen worden. In het wonderlijke universum van de Onderzoeksraad bestaan alleen maar vermijdbare ongelukken. Het is een paradoxale situatie: we weten dat honderd procent veiligheid niet bestaat, maar in elk concreet geval kunnen we toch manieren verzinnen om het risico te verkleinen. In dit universum opereren we met zijn allen – politiek, bestuur, burgers, media, wetenschappers.

De Onderzoeksraad is geen speciaal geval. Wie de commissierapporten en incidentenstudies achter elkaar legt, zal overal deze conclusie tegenkomen: Het incident had wellicht voorkomen kunnen worden. Het universum waarin elk incident vermijdbaar is, bestaat niet. Toch blijkt het niet moeilijk om een dergelijk universum op te roepen als politieke realiteit.

Als Tristan van der V. geen wapenvergunning had gekregen, dan had hij wellicht geen automatisch wapen kunnen kopen en dan was het bloedbad wellicht voorkomen. Deze redenering vereist geen noemenswaardige inspanning of onderzoek en is toch verdraaid lastig te weerleggen. Daarmee wordt het politiek gezien bijna onvermijdelijk om de regels rondom wapenvergunningen strenger te maken. Men hoeft niet aan te

tonen dat dergelijke regels werkelijk iets oplossen. Iets doen is altijd beter dan niets doen. We leren elke eerstejaars bestuurskundestudent dat niets doen vaak een superieure optie is, maar in de realiteit van het openbaar bestuur blijkt die waarheid zelden levensvatbaar. Men hoeft zich evenmin te buigen over de vraag of nieuwe regels geen ernstige neveneffecten hebben. Wat doet iemand die de medemens schade wil berokkenen, maar die geen wapenvergunning kan krijgen? Die wendt zich wellicht tot de zwarte markt en daarmee vervalt de kans dat iemand in de schietvereniging zou kunnen zien dat er iets mis is. Of misschien kiest die persoon een ander voorbeeld voor zijn geweldsfantasie; eentje met een explosief, bijvoorbeeld. Dan zou het aantal slachtoffers aanzienlijk omvangrijker kunnen zijn dan wat we nu in Alphen hebben gezien.

Samenvattend: we stuiten hier op een nogal tragische paradox. De overheid probeert risicoacceptatie aan burgers te verkopen met een verhaal dat gebaseerd is op risicomijding. Hoe meer je benadrukt dat de risico's klein zijn, hoe meer je dit morele principe impliciet bevestigt: minder risico is beter. Met andere woorden, het is een verhaal dat zichzelf ondermijnt. De technocratische bezweringsmachine waarop de overheid leunt, versterkt de morele dwang tot risicoreductie, omdat ze risico's losmaakt van de redenen die we hebben om die risico's te nemen.⁵ Juist in dat laatste zit echter de sleutel tot risicoacceptatie. Er zijn duidingen van risico's – frames – die het niet alleen acceptabel, maar zelfs wenselijk en aantrekkelijk maken om risico's te nemen. In het volgende deel proberen we enkele van die frames te identificeren.

Frames rondom risicoacceptatie: voorbeelden uit de praktijk

Waar onenigheid bestaat over risicoafwegingen, tref je vaak ook standpunten aan die impliciet of expliciet pleiten voor de acceptatie van risico's. De interessante vraag is dan welke morele frames gehanteerd worden in die standpunten. We zullen een aantal kwesties kort bespreken, op zoek naar zulke frames. Let wel: het is niet ons doel om de standpunten in al hun empirische nuance correct weer te geven. De casuïstiek wordt gebruikt als inspiratiebron in de zoektocht naar het framen van risicoacceptatie, niet als bewijsmateriaal voor empirische uitspraken. Cru gezegd: we vissen enkele krenten uit de pap.

In elke kwestie zien we een dominant risicomijdend standpunt dat de meest veilige optie zegt na te streven. Daar tegenover staan standpunten die een complexere relatie aangaan met de betreffende risico's en soms deze accepteren of zelfs als wenselijk zien.

CO₂-opslag in Barendrecht

We hebben al eerder gesproken over de CO₂-opslag in Barendrecht. Het project is gaan gelden als symptomatisch voor de huidige omgang met risico's – en van de vermeende risico-intolerantie van burgers.

Inmiddels is het project stopgezet. Op 4 november 2010 besluit minister Verhagen (CDA) van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie dat vanwege het ontbreken van lokaal draagvlak de plannen om onder Barendrechtse bodem CO₂ op te slaan geen doorgang vinden. “De vertraging van het CO₂-opslagproject met

⁵ Zie ook het recente advies van de WRR om de kosten en baten van risicodragende activiteiten weer gezamenlijk te behandelen. WRR (2011). *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

ruim 3 jaar en het volledige gebrek aan lokaal draagvlak zijn de voornaamste redenen om te stoppen”, zegt Verhagen.⁶

In 2008 gunde het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) de proef met de opslag van CO₂ in een leeg gasveld in Barendrecht aan Shell. CO₂-opslag is een nieuwe techniek waarmee de Rijksoverheid haar milieudoelstellingen poogt te behalen en waarvan Shell meende dat het grote economische kansen had. De opslag onder de VINEX-wijk Carnisselande was een pilotproject. Het plan leidde tot hevig verzet van bewoners. Na eerst neutraal te zijn geweest, stemde uiteindelijk ook de gehele gemeenteraad tegen het plan, net als een meerderheid in de Provinciale Staten van Zuid-Holland.

Het is veilig genoeg, honderd procent veiligheid bestaat niet

Op een onrustige inspraakavond in Barendrecht op 1 december 2009 verdedigden toenmalig-ministers Cramer (VROM) en Van der Hoeven (Economische Zaken) het plan. “Hoe u het ook wendt of keert, elk onderzoek toont aan dat het veilig kan. Die veiligheid staat voorop, dan maakt het niet uit of er vijfhonderd of een paar duizend mensen wonen,” aldus Van der Hoeven. In een interview met Zembla geeft ook Cramer aan: “Het is echt gewoon veilig, en we hebben allerlei manieren om het ook onder controle te houden”⁷. De bewindspersonen beroepen zich op de studies die zijn gedaan en die laten zien dat de risico’s minimaal zijn.

Ze willen het plan uitvoeren ondanks de protesten. In reactie op de protesten zegt provinciaal bestuurder Van Heijningen dat “honderd procent garantie dat er niets gebeurt, niet te geven [is]”⁸.

Zoals we al eerder hebben betoogd, is dit de dominante technocratische omgang met het risicovraagstuk. Het risico is bekend en klein en moet dus geaccepteerd worden. De ironie van deze positie is dat het vraagt om risicoacceptatie, maar op hetzelfde moment juist een risicomijdend frame bevestigt: minder risico is beter. Met andere woorden, dit is eigenlijk geen risicoacceptatie maar risicomijding.

Eerlijk verdelen

De burgers en ook de lokale politici vinden de risico’s niet klein genoeg. Op de website van het CDA in Barendrecht staat geschreven: “Wij vinden dat er onvoldoende zekerheden zijn dat de opslag van CO₂ veilig kan. We denken dan niet alleen aan de veiligheid van de huidige Barendrechters, maar ook aan de Barendrechters die in het jaar 3333 of het jaar 8888 in Barendrecht wonen. Het gas wordt voor eeuwig onder onze bodem opgeslagen. Het is niet de bedoeling dat het er ooit uitgehaald wordt. Zo lang het gas onder de bodem ligt bestaat er een kans dat er iets mis kan gaan. Een kleine kans voor een jaar is een grote kans voor de eeuwige termijn. Dat laatste wordt in zijn geheel niet meegewogen bij de besluiten.”⁹

Er komt kritiek op de inschatting van de veiligheidsrisico’s in de Milieu Effect Rapportage waarvan de definitieve versie in december 2008 wordt gepubliceerd. Ondersteund door enkele wetenschappers die de rapporten en veiligheidsanalyses bekritisieren, komen de burgers in opstand.

⁶ Ministerie van EL&I (2010). ‘CO₂-opslagproject Barendrecht van de baan’. Online te raadplegen via <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/eleni/nieuws/2010/11/04/co2-opslagproject-barendrecht-van-de-baan.html>.

⁷ Zembla (2010). ‘CO₂-bom onder Barendrecht’, uitgezonden op 28 maart 2010.

⁸ Energieraad (2009). ‘Eisen CO₂-opslag Barendrecht worden verscherpt’. Online te raadplegen via <http://www.energieraad.nl/newsitem.asp?pageid=15671>.

⁹ CDA Barendrecht (2010). ‘Visie CDA Barendrecht op CO₂-opslag’. Online te raadplegen via <http://www.cdabarendrecht.nl/CO2/>.

De kritiek op de technocratische bezwering van het Rijk hoeft maar een enkele conclusie te onderbouwen: het risico is niet nihil. Dat is niet bijzonder moeilijk. Als er dus wel risico's zijn – in termen van gezondheid of economische schade door bijvoorbeeld dalende huizenprijzen – dan komen onvermijdelijk morele vragen naar voren. En inderdaad vragen de burgers zich af: Waarom wij? Waarom hier? Waarom onder een woonwijk? Ze zien zichzelf als het proefkonijn van Shell en het Rijk. Bewoners en lokale bestuurders dringen dus niet aan op pure risicomijding, maar vragen naar redenen om die risico's te accepteren. De locatiekeuze voor Barendrecht vraagt om een argument dat aangeeft waarom dat een eerlijke verdeling is. Bewoners halen regelmatig aan dat hun gemeente toch al bovengemiddeld veel risicovolle activiteiten op of naast het grondgebied heeft. Ook het frame van het proefkonijn verwijst naar redenen om al dan niet te accepteren. Het proefkonijn heeft niets te winnen, alleen te verliezen. Barendrecht had echter ook een mede-investeerder kunnen zijn: een investeerder in een experiment neemt een risico om iets te bereiken.

Voor wat hoort wat

Burgers in Barendrecht maken zich zorgen om hun gezondheid. Maar dat is niet het enige, ze maken zich ook zorgen om hun huizen. Wat als zij willen verhuizen maar hun huis niet verkocht krijgen of tegen een veel lagere prijs? Ze vrezen ook voor grondverzakking en lekkages. De burgers vragen zich af waarom zij de risico's moeten dragen: waarom moet de CO₂-opslag onder hun woonwijk?

Dit frame van 'voor wat hoort wat' of 'wie de lusten heeft, moet ook de lasten dragen' krijgt nauwelijks aandacht in de discussie. Burgers maken hun lasten zichtbaar, maar een antwoord komt er niet. Dat is begrijpelijk vanuit het perspectief van de overheid; de kans dat dit soort ongewenste scenario's zich voordoen is voor diegene die de veiligheid predikt immers minimaal. De omgang met de eventuele gevolgen van de handelingen is niet, of veel minder, relevant als de risico's er niet of nauwelijks zijn.

Wat de casus laat zien is dat er geen sprake is van wederkerigheid; de burger krijgt niets terug voor het risico dat zij lopen door de CO₂-opslag onder hun huis. Aandacht voor deze wederkerigheid had de risicoacceptatie kunnen verhogen.

Waarom is dit niet gebeurd? Overal in het openbaar bestuur vinden ruilprocessen plaats, dus het is bepaald geen vernieuwend idee om wederkerigheid te organiseren. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het project economisch nauwelijks levensvatbaar was. De kosten van pijpleidingen en andere voorzieningen voor locaties die verder weg lagen, bijvoorbeeld op zee, zouden het project oninteressant gemaakt hebben voor Shell. Het Rijk wilde graag dat het project door zou gaan, om haar CO₂-doelstellingen te kunnen halen, maar kon wellicht niet meer subsidie mobiliseren. In het licht van dit schrale economische draagvlak, oogt Shells bewering dat de technologie grote economische kansen kent ineens overdreven en opgeklapt. Als die kansen zo groot zijn, waarom investeerden ze dan niet in een andere locatie?

Het appelleert aan een ander moreel principe, dat de Amerikanen mooi omschrijven als: *put your money where your mouth is*. Dit alles suggereert dat er weinig verloren is gegaan met het afblazen van het project.

Eurocrisis

De kredietcrisis die in de zomer van 2007 ontstond in de Verenigde Staten door de huizen- en hypotheekmarkt, zorgde ook voor problemen in Nederland. Naast verschillende kapitaalinjecties en steunoperaties aan verschillende banken vanaf eind 2008, werden ook Fortis Bank Nederland, ABN Amro en de

Nederlandse verzekeringsactiviteiten van Fortis genationaliseerd. De kredietcrisis werd gevolgd door een Europese staatsschuldencrisis waarbij onder andere Griekenland in de problemen kwam. Het land bleek begin 2010 een groot financieringstekort te hebben om de overheidsschulden te kunnen betalen. Een pakket aan steunmaatregelen volgde van de Europese Centrale Bank, het Internationale Monetaire Fonds en de Europese Unie.

Safety first

De dominante opvatting, en ook het Nederlandse regeringsstandpunt, is dat 'we' geen keuze hebben. Griekenland moet gered worden, anders zijn de gevolgen niet te overzien, ook voor onszelf. Hetzelfde geldt voor andere Eurolanden die in de problemen komen. 'De minister kon niet anders', 'wij moeten de bank helpen om onszelf te helpen'. Deze positie gaat gepaard met terminologie als kapitaalinjecties, steunoperaties, alsof het gaat om een zieke patiënt op de intensive-careafdeling.

Deze positie zegt eigenlijk dat de reddingsoperaties de minst risicovolle optie zijn, hoe vervelend we ze ook vinden. De operaties worden aan de burger uitgelegd met een beroep op het klassieke risicomijdende frame: minder risico is beter. Het is de meest veilige optie: *safety first*. De enige acceptatie betreft de risico's van de reddingsoperaties zelf. Die risico's accepteren we om een veel groter risico af te wenden.

De burger is bij de besluitvorming niet betrokken, er wordt hem niets gevraagd. Dat is geen wezenlijk probleem, want er is geen keuze. Zowel de burger als de overheid maakt deel uit van het gehele systeem, en heeft daarom baat bij het redden van de Eurolanden en, daarachter, de banken met leningen aan die landen. Hoewel de burger een 'belastingbetaler' is, en de overheid wel degelijk verantwoording moet afleggen voor dergelijke uitgaven, pakt de overheid hier haar beslissingsmacht. De gevolgen zouden desastreus kunnen uitpakken.

Wie de lusten heeft, moet ook de lasten dragen

De gedachte dat we geen keuze hebben, dat we Griekenland moeten steunen, komt in toenemende mate onder druk te staan. Politici, zoals de Duitse bondskanselier Angela Merkel, vragen zich af of het aan de burger is om de rekening te betalen. In het politieke speelveld wordt de belegger geplaatst tegenover de burger. Zo vindt Angela Merkel dat banken die beleggen in overheidsobligaties moeten opdraaien voor de verliezen op de schulden.¹⁰ Daarbij vraagt de bondskanselier in juli 2011 in het kader van het reddingsplan voor Griekenland om een bijdrage van de private sector. Pensioenfondsen en verzekeraars zouden eenmalig moeten meebetalen, zo spreekt zij uit tijdens een persconferentie.¹¹ Dat Europese landen in de problemen zijn is immers mede het gevolg van de bankencrisis. Ze spreekt financiële instellingen aan om vrijwillig een substantiële bijdrage te leveren.

De burger wordt hier in bescherming genomen, hij heeft immers niet roekeloos gespeculeerd. Deze positie vraagt om het participeren van partijen die zelf schuldig zijn aan het versterken van het risico. In betere tijden streken zij de winsten op van hun risicovol handelen, in mindere tijden is het ook aan hen de lasten te dragen en deze niet af te wentelen.

¹⁰ NU zakelijk (2012). 'Banken mee laten betalen aan schuldencrisis gevaarlijk'. Online te raadplegen via <http://www.nuzakelijk.nl/algemeen/2366990/banken-mee-laten-betalen-schuldencrisis-gevaarlijk.html>.

¹¹ NOS (2011). 'Merkel: meebetalen banken is eenmalig'. Online te raadplegen via <http://nos.nl/video/258387-merkel-meebetalen-banken-is-eenmalig.html>.

De positie van Merkel is omstreden. Ze kreeg het verwijt dat ze reddingsoperaties bemoeilijkt. Ze zouden trager, duurder en onzekerder worden – met andere woorden: risicovoller. Deze risico's zijn breeduit besproken, ook in Duitsland. Toch bleef er bijzonder veel steun voor haar positie. Hier vindt dus risico-acceptatie plaats. Een deel van de kiezers vindt het belangrijker dat de veroorzakers van de crisis ook meebetalen aan de oplossing dan dat de meeste veilige oplossing wordt gekozen en die partijen vrijuit gaan. Het appelleert aan het morele principe dat wie de lusten heeft (gehad), ook de lasten moet dragen.

Wie de regels overtreedt, moet gestraft worden

Er is een variant van Merkels positie, die met name uit populistische hoek klinkt: landen die de regels hebben overtreden, verdienen straf. Ze mogen niet beloond worden voor hun roekeloze gedrag. Dit gaat dus niet zozeer over de verdeling van lusten en lasten, maar om het morele principe dat iedereen zich aan de regels moet houden en dat overtreders daar niet mee weg mogen komen.

Het bestraffen van moreel verwerpelijk gedrag is zo belangrijk, dat het impliciet het hogere risico acceptabel maakt dat Nederland loopt door Griekenland niet te helpen. Enkele tweets van PVV leider Geert Wilders: “Geen Nederlandse cent meer naar de Grieken, laat ze maar snel uit de euro stappen en hun eigen puinhoop opruimen!” (18 mei 2010), “Eerst 4,7 mld belastinggeld, nu zijn onze pensioenen aan de beurt. De Grieken vreten ons langzaam kaal. De Jager kijkt toe! Tijd voor actie!” (7 juni 2010), “Geen woorden maar daden. Rutte moet niet alleen roepen dat landen uit de euro moeten maar Griekenland er nu uitzetten!” (9 september 2010). Recentelijk lijkt deze lijn ook door Europees Commissaris Neelie Kroes in te worden gezet. Ze geeft aan dat de eurozone helemaal niet in elkaar zakt als Griekenland terugkeert naar de drachme.¹²

De problematiek rondom Griekenland wordt door de PVV in eerste instantie niet geframed als een risico-vraagstuk, maar als rechtvaardigheidsvraagstuk. Griekenland heeft er een puinhoop van gemaakt en moet die zelf opruimen. Dat het uit de Euro treden van Griekenland risico's met zich meebrengt is voor de PVV geen reden om terughoudend te zijn in het terecht wijzen van Griekenland.

Lot in eigen handen

Een interessante vierde positie is te herkennen in het veto dat Cameron uitsprak in december 2011. Hij verzette zich tegen een verdragswijziging om onder andere strengere begrotingsregels vast te leggen voor EU-landen. De beweegredenen voor die positie is op allerlei manier geduid en, nogmaals, het gaat er ons niet om de achtergronden empirisch te reconstrueren. Voor onze analyse is een bepaald aspect interessant, namelijk dat de risicovolle strategie van Cameron steun verwierf onder de Britse burgers.¹³ De strategie was risicovol omdat Cameron invloed opgaf binnen de EU, ook ten aanzien van de regulering van de financiële sector, en omdat het de reactie vertraagde op de crisis waar ook het Verenigd Koninkrijk onder te lijden heeft. De risico's van die strategie leiden ook in eigen land tot veel onrust binnen de regeringscoalitie en het bedrijfsleven. Wat kreeg hij er voor terug? In een woord: soevereiniteit. Er leek waardering te zijn voor

¹² Peeperkorn, M. & M. Sommer (2012). 'Mooie beloften zijn toch vals gebleken'. Interview met Neelie Kroes, de Volkskrant, 7 februari 2012.

¹³ P. Curtis (2011). 'Will David Cameron's veto protect the City? Reality check with Polly Curtis', The Guardian. Online te raadplegen via <http://www.guardian.co.uk/politics/reality-check-with-polly-curtis/2011/dec/12/debt-crisis-conservatives>.

het veto als een handeling die laat zien dat het Verenigd Koninkrijk zelf keuzes kan maken, het lot in eigen handen neemt, in plaats van zich te onderwerpen aan een collectief proces waarin geen keuzes lijken te bestaan. De directe voordelen van het veto zijn zeer twijfelachtig, maar de electorale steun ervoor suggereert dat kiezers bereid zijn de risico's – die breed in het nieuws werden uitgemeten door coalitiegenoot de Liberal Democrats, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en anderen – te accepteren omdat ze het intrinsiek waardevol vinden dat Cameron handelingsruimte schept en durf toont tegenover een onzekere toekomst. Juist in het licht van die toekomst is het een deugd om het lot in eigen hand te nemen, ook als dat risicovoller lijkt te zijn.

Inenting HPV virus

Baarmoederhalskanker kan worden teruggedrongen door te vaccineren tegen twee varianten van het humaan papillomavirus (HPV), die samen verantwoordelijk zijn voor 70% van de gevallen van baarmoederhalskanker. Sinds 2009 is deze inenting opgenomen in het Rijksvaccinatieprogramma. Meisjes die dertien jaar worden krijgen een uitnodiging voor deze vaccinatie. De inentingen in het Rijksvaccinatieprogramma zijn niet verplicht; gemiddeld geeft ruim 90% gehoor aan de oproepen voor de verschillende vaccinaties.¹⁴ In het voorjaar van 2009 startte een 'inhaalcampagne' voor de groep meisjes tussen de dertien en zestien jaar oud, die buiten het nieuwe regime vielen. Binnen deze inhaalcampagne werd een deelname van 52,3 procent gehaald.¹⁵

We moeten ons beschermen

De Gezondheidsraad adviseert de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om het HPV-vaccin aan te bieden aan meisjes van 12 jaar: "Op termijn zal vaccinatie, naar verwachting, jaarlijks enkele honderden gevallen van baarmoederhalskanker en zo'n 100 sterfgevallen kunnen tegengaan, een halvering ten opzichte van de huidige aantallen.¹⁶ Ook zegt de Raad dat er langlopend onderzoek moet plaatsvinden om de veiligheid en effectiviteit van het vaccinatieprogramma te waarborgen. Er wordt pas enkele jaren data verzameld hierover.

De Rijksoverheid lijkt er alles aan gelegen om de burger gezond te houden. De HPV-vaccinatie voorkomt besmetting tegen deze "ernstige ziekte".¹⁷ Door de hoge besmettelijkheid van het virus, is inenting in het belang van de veiligheid en gezondheid van de gehele bevolking. De overheid treedt hier beschermend op, en wil het risico zo klein mogelijk houden. De inenting is vrijwillig. Toch benadert de overheid haar jonge burgers en hun ouders niet als mensen die een keuze moeten maken tussen twee alternatieven. Ze benadert hen met een oproep het goede te doen: HPV terug te dringen door zich te laten inenten. Het risico moet gereduceerd worden, voor het individu en voor de bevolking als geheel.

¹⁴ Van Lier, E.a., P.J. Oomen, H. Giesbers, I.H. Drijfhout, P.A.A.M. de Hoogh, H.E. de Melker (2011). Vaccinatiegraad Rijksvaccinatieprogramma Nederland. Verslagjaar 2011. RIVM.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Gezondheidsraad (2008). Vaccinatie tegen baarmoederhalskanker. Den Haag: Gezondheidsraad, 2008; publicatienr. 2008/08, p. 76. Online te raadplegen via <http://www.gezondheidsraad.nl/nl/adviezen/vaccinatie-tegen-baarmoederhalskanker>.

¹⁷ RIVM (2012). 'Rijksvaccinatieprogramma. Prik en bescherm'. Online te raadplegen via http://www.rivm.nl/Onderwerpen/Onderwerpen/R/Rijksvaccinatieprogramma/Prik_en_bescherm.

Bij twijfel niets doen

Het uitgangspunt dat het risico van de vaccinatie veel kleiner is dan het risico op baarmoederhalskanker wordt niet zonder meer geaccepteerd. Er komt verzet tegen de inenting. Ondersteund door de media klinken er kritische geluiden. De Zembla uitzending “Het omstreden kankervaccin” van 18 oktober 2008 laat zien dat er grote twijfels zijn over de effectiviteit en bijwerkingen van de inenting. Op verschillende fora en platforms laten bezorgde ouders hun stem horen. Verzet is heldhaftig en dapper. Het HPV vaccin wordt een ‘weigeraarsvaccin’.

Er gaat een bonte verzameling mensen schuil in de groep weigeraars, een variëteit die we hier geen recht kunnen doen.¹⁸ Een groot deel van hen heeft geen categorische bezwaren tegen inenting, maar vindt het evenmin vanzelfsprekend dat inenting altijd wenselijk is. Bij gezondheidsrisico's moet niet altijd meteen naar medicatie worden gegrepen, in hun ogen. Achter het automatisme om medicatie voor te schrijven zien ze ook de invloed en commerciële belangen van ‘Big Pharma’.

De twijfels rondom de wenselijkheid van de HPV-vaccinatie verbinden zich op een interessante manier met twijfels in het medisch establishment. In de Zembla-uitzending komt professor Van Leeuwen van het Nederlands Kanker Instituut aan het woord. Zij is het oneens met de snelle invoering van het vaccin: “We weten nog niet of het vaccin echt wel baarmoederhalskanker voorkomt, we weten niet of het vaccin ernstige bijwerkingen heeft en we weten ook niet of er herhaalvaccinaties nodig zijn.”

De inentingscampagne wordt door veel mensen beoordeeld als een experiment – misschien niet per se gevaarlijk, maar desalniettemin een experiment. Voor ouders is het een moeilijk verteerbaar idee dat ze hun kind zouden onderwerpen aan een experiment.

Het verzet maakt de overheid ongemakkelijk en dan met name het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat het Rijksvaccinatieprogramma coördineert. Het RIVM wil het risico op baarmoederhalskanker verkleinen, maar neemt het wantrouwen tegen de inentingen nauwelijks serieus. In de voorlichting lijken de bedenkingen van met name de ouders van de doelgroep vergeten te worden. De overheid weet niet goed raad met het verzet tegen haar goede bedoelingen. Het verzet zou ‘onheus’ zijn. In de televisie-uitzending van Pauw en Witteman spreekt directeur Coutinho van het RIVM op 3 maart 2009 over ‘fabeltjes’ met betrekking tot de gevaren die de ronde zouden doen.¹⁹

Net als in Barendrecht leidt juist de ontkenning van de risico's tot het uitvergroten ervan door tegenstanders. Een arts die de overwegingen van weigeraars onderzocht, adviseert zorgprofessionals over hoe ze met weigeraars in gesprek kunnen gaan: “Hoe veilig vaccinaties ook zijn, heel beperkte risico's zullen er altijd blijven. Er kan in het gesprek ontspanning optreden als ook deze risico's ruimte krijgen”.²⁰ In zekere zin is dit frame – ‘bij twijfel niet doen’ – ook risicomijdend, net als het frame van de overheid waar het zich juist

¹⁸ De overwegingen van bepaalde groepen weigeraars – bevindelijk gereformeerden, antroposofen en ‘kritische prikkers’ – worden beschreven in: Woonink, F. (2009), Bezwaren tegen vaccinaties: Het perspectief van de weigeraar. RIVM. Online te raadplegen via <http://www.rivm.nl/dsresource?type=pdf&objectid=rivmp:55451>.

¹⁹ Pauw & Witteman (2009). ‘Roel Coutinho over meisjesvaccinatie’. Online te raadplegen via http://pauwenwitteman.vara.nl/Uitzending-detail.113.o.html?cHash=d7d1f4f1cb735fef835f4a5078b5fa6b&tx_ttnews%5BbackPid%5D=111&tx_ttnews%5Btt_news%5D=5373&tx_vegquestbook_pi%5Bpointer%5D=4

²⁰ Woonink (2009).

tegen afzet. Toch gebeurt hier iets interessants qua risico-acceptatie. Door de meest veilige optie, vaccinatie, te reframen als een experiment, wordt het risico op baarmoederhalskanker genormaliseerd en tot op zekere hoogte geaccepteerd. Dit wordt versterkt door frames die morele kanttekeningen plaatsen bij de motieven van bepaalde spelers. Het feit dat de farmaceutische industrie ontegenzeggelijk geld verdient aan de campagne, zegt niets over de merites van inenting. Maar de weigeraars accepteren liever een bepaald risico dan zich te associëren met in hun ogen moreel bedenkelijke partijen.

De prijs van vrijheid

Tot slot stippen we nog kort een positie aan die in dit debat niet duidelijk naar voren kwam, maar wel vaak op de achtergrond meespeelt van discussies over de rol van de overheid bij het bevorderen van volksgezondheid. Vanuit liberale of libertaire overwegingen wordt gesteld dat de overheid zeer terughoudend moet zijn ten aanzien van het opleggen van haar visie van 'het goede leven' aan haar burgers. Ook wanneer dat zogenaamd in het belang van die burgers zelf zou zijn. Goede bedoelingen leiden al snel tot verregaande inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. Vrijheid impliceert dat mensen recht hebben op ongezonde keuzes, recht hebben op gevaar. Dat impliceert acceptatie van dergelijke gezondheidsrisico's als de prijs voor de bescherming van de vrijheid van het individu en de inperking van staatsmacht. Een mildere versie van dit frame hanteert de term betutteling. Ook daarin ligt besloten dat we soms in beginsel onwenselijke zaken tolereren.

Internetbankieren

Het regelen van de bankzaken via het internet, oftewel internetbankieren, heeft een enorme groei doorgemaakt. Het biedt zekere voordelen voor klanten en genereert grote kostenbesparingen bij de banken, die daardoor duurdere transactievormen – zoals via papier, telefoon en loket – kunnen afbouwen.

Alle grote banken in Nederland bieden hun klanten een vorm van internetbankieren aan en ontmoedigen de alternatieven, bijvoorbeeld door filialen te sluiten. Bij sommige (spaar)rekeningen is zelfs alleen bankieren via internet mogelijk. Ter beveiliging maken de banken gebruik van verschillende instrumenten. Een belangrijk instrument vormen de zogenaamde 'tokens' zoals de e-identifiers van ABN Amro en de zogenaamde 'TAN-codes' van ING die per sms toegestuurd kunnen worden.

Iedereen moet zijn steentje bijdragen

Parallel aan de groei van internetbankieren voeren de banken voorlichtingscampagnes om de burgers te informeren hoe zij veilig van de dienst gebruik kunnen maken. Op de website www.veiligbankieren.nl van de Nederlandse Vereniging van Banken wordt aan de consument gevraagd oplettend te zijn. Er is een checklist geplaatst waarmee klanten kunnen nagaan of zij wel veilig bankieren op het internet, en er wordt gewezen op verschillende maatregelen die consumenten kunnen treffen: o.a. het installeren van een antivirusprogramma en een firewall. Tijdens het internetbankieren moet het internetadres gecheckt worden en er moet goed gelet worden op de afsluiting van het programma.

De voorlichtingscampagnes benadrukken dat de banken zich inspannen voor veiligheid. Die inspanning wordt mede benadrukt, omdat men vindt dat de rest van het risico voor rekening van de klant komt: "Daar

besteden banken dan ook veel aandacht aan: internetbankieren is bij ons goed beveiligd. Beveiliging is echter een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bank en haar klanten.”²¹

De consument wordt voorgehouden voorzichtig te zijn en actie te ondernemen om zichzelf te beveiligen. De klant is zelf verantwoordelijk, hij moet leren hoe met risico's om te gaan. Een recente campagneleus luidde: “Als je weet hoe ze opereren, kun je je ertegen wapenen”. Ze, dat zijn de criminelen. Het is aan de klant om zich daartegen te verdedigen.

De kern van het frame is: gezamenlijke verantwoordelijkheid. Risico-acceptatie wordt hier uitgelegd vanuit het principe: iedereen moet zijn steentje bijdragen. De bank benadrukt voortdurend dat het met haar bijdrage wel goed zit. De boodschap is dus: de rest is voor u, de klant. Tot nu toe stuit die boodschap op weinig tegenstand. De rechtvaardigheid van die risicoverdeling wordt onderstreept door het benoemen van maatregelen die mensen zelf kunnen nemen om het risico te verkleinen. Door te benadrukken dat mensen iets kunnen doen, wordt de morele plicht geschapen dat ze het ook moeten doen.

Daar hoort wel een kanttekening bij: de banken vergoeden toch vaak de schade van klanten die slachtoffer zijn geworden van fraude. Tenminste, ze zeggen dat te doen. Er is geen onafhankelijk toezicht op die bewering. Het vergoeden van de schade is geen onderdeel van de voorlichtingscampagnes, maar de banken brengen dit punt naar voren als er succesvolle aanvallen of nieuwe bedreigingen in het nieuws komen en voor onrust zorgen.

Het doel hiervan lijkt tweërlei. Ten eerste is men zeer beducht voor het gevaar dat consumenten vertrouwen verliezen in de nieuwe betaalvormen. Elke vertraging in de adoptie van de vormen betekent dat de bank enorme besparingen misloopt of inkomsten misloopt uit nieuwe markten.

Daar kunnen andere aanbieders van profiteren, zoals PayPal of de creditcardmaatschappijen. De tweede reden om schade te vergoeden is omdat men het verwijt wil ontlopen te weinig aan veiligheid te doen. De banken vinden zelf dat ze genoeg doen, maar het is ook zeker waar dat ze allerlei maatregelen nalaten die de risico's voor eindgebruikers zouden verkleinen. Sommige van de maatregelen zijn op zichzelf relatief goedkoop. Men zou bijvoorbeeld gebruikers 'live cd's' kunnen verstrekken, waarmee een computer altijd kan worden opgestart met een schoon besturingssysteem. Men zou, nog goedkoper, gebruikers kunnen aanraden een dergelijke cd zelf te maken. Zulke software is gratis en vrijelijk beschikbaar op internet. Maar die maatregelen stelt men echter niet voor. De reden hiervoor verwijst weer naar de eerste reden: men wil geen extra drempels opwerpen voor het gebruik van deze diensten, omdat minder groei ook grote verliezen aan besparingen en inkomsten betekent.

Terrorismebestrijding

De initiële schok van de aanslagen van 11 september 2001 liet aanvankelijk weinig ruimte voor debat en afwijkende standpunten. Inmiddels zijn we tien jaar verder en kunnen we ook meer sceptische stemmen horen die vraagtekens zetten bij het enorme scala aan veiligheidsmaatregelen die zijn genomen onder de noemer terrorismebestrijding. Die zetten we hier kort neer.

²¹ Nederlandse Vereniging van Banken. Checklist Veilig Internetbankieren. Samen houden we bankieren veilig. Amsterdam: NVB, p. 2.

Het middel is erger dan de kwaal

Uit verschillende hoeken wordt er op gewezen dat we volstrekt disproportioneel hebben gereageerd – en nog steeds reageren – op de dreiging van terrorisme. Vergeleken met andere maatschappelijke dreigingen, is terrorisme een relatief bescheiden gevaar qua slachtoffers en schade. De kans dat een burger er zelf slachtoffer van wordt is minuscuul. De kosten van terrorismebestrijding liggen een ordegrootte boven de schade van het terrorisme zelf – zowel in termen van geld als mensenlevens.

De meest betrouwbare cijfers hierover hebben betrekking op de Verenigde Staten. Zo veroorzaken de tijdrovende veiligheidscontroles op vliegvelden duizenden extra verkeersdoden, elk jaar – onder andere omdat meer mensen in de auto stappen in plaats van het vliegtuig. Alleen al in de eerste drie maanden na 11 september zorgde dit effect voor ongeveer duizend extra slachtoffers in de VS, hetgeen verder opliep in later jaren.²² Ook in termen van geld zijn de kosten evident disproportioneel, zo stelt deze positie. Ter illustratie: de US Post Office besteedde \$1 miljard per slachtoffer aan maatregelen tegen de Anthrax-aanvallen.²³

In het kort: Onze reactie op terrorisme doet meer schade dan het terrorisme zelf. Met andere woorden: het middel is erger dan de kwaal.

Laat je niet gek maken

Een andere positie wijst erop dat het doel van terrorisme juist angst is en dat we dus de terroristen in de kaart spelen door als samenleving ons bang te laten maken – nog afgezien van het feit dat we vanuit die angst grondrechten afbreken en andere schade aanrichten. De terroristen kunnen alleen winnen als we ons laten terroriseren.

Het juiste antwoord op terrorisme is niet steeds meer veiligheidsmaatregelen, maar een nuchtere houding – in de woorden van veiligheidsexpert Bruce Schneier: ‘Refuse to be terrorized’.²⁴

Leven in angst is geen leven

Een vergelijkbare, maar subtiel andere positie, werd vertolkt door senator John McCain, de Republikeinse presidentskandidaat die het tegen Obama opnam. Hij formuleerde in 2004, tweeënhalve jaar na de aanslagen van 11 september, een boodschap die opriep tot risico-acceptatie en moed: “Fly on the damn plane! Calculate the odds of being harmed by a terrorist! It’s still about as likely as being swept out to sea by a tidal wave. Suck it up, for crying out loud. You’re almost certainly going to be okay. And in the unlikely event you’re not, do you really want to spend your last days cowering behind plastic sheets and duct tape? That’s not a life worth living, is it?”²⁵

²² Zie bijvoorbeeld: M. Sivak, M. J. Flannagan (2004). ‘Consequences for road traffic fatalities of the reduction in flying following September 11, 2001’, *Transportation Research Part F 7* (2004), pp. 301–305. G. Blalock, V. Kadiyali en D. H. Simon (2009), ‘Driving fatalities after 9/11: a hidden cost of terrorism’, *Applied Economics*, 41 (14), pp. 1717–1729.

²³ J. Mueller (2006), *Overblown: How politicians and the terrorism industry inflate national security threats, and why we believe them* (New York: Free Press), p. 31.

²⁴ B. Schneier (2006). *Refuse to be terrorized*. Online te raadplegen op <http://www.wired.com/politics/security/commentary/securitymatters/2006/08/71642>.

²⁵ J. McCain (2004). *Why Courage Matters: The Way to a Braver Life* (New York), pp. 35–36.

Vooral die laatste zin is veelzeggend. McCain ontkent de risico's niet, maar verbindt ze met een principe: Het trotseren van het gevaar is een bewijs van moed. Zo biedt hij elke televisiekijker, gezeten op de driezitsbank, een keuze tussen een laf, waardeloos leven en een heroïsch, waardevol leven. McCain stelt niets doen voor als onveroorbaarheid – en daarmee als een vorm van superioriteit tegenover de vijand.

Een vergelijkbare boodschap ligt besloten in een inmiddels beroemde propagandaposter van de Britse overheid: 'Keep Calm and Carry On.' De poster was in een van een serie die in 1939 werden vervaardigd om het moreel van het Britse publiek te versterken in het licht van een dreigende invasie. Destijds werd hij amper verspreid, maar in 2000 is de poster herontdekt en verwierf hij in korte tijd een ongekende populariteit, hetgeen suggereert dat ook het hedendaagse publiek ontvankelijk is voor deze houding tegenover de dreigingen die ons omringen.

De tekst drukt uit dat er waardigheid te vinden is in het stoïcijns doorgaan met ons dagelijkse leven in het licht van gevaar – met andere woorden, in het accepteren van risico's.

Fietshelmen bij kinderen

Nederland staat bekend als fietsland, voor zowel woon-werk- en schoolverkeer als voor recreatie. Fietsen kan ook leiden tot ongelukken. De fietshelm is bedoeld om de kans op hoofd- en hersenletsel te verminderen. Jaarlijks worden ongeveer 67.000 slachtoffers van een fietsongeval behandeld op een spoedeisende hulpafdeling. Hoofd of hersenletsel komt naar verhouding het vaakst voor bij kinderen en jongeren. Van de jongere ernstig gewonde fietsers meer dan 60% hoofd- of hersenletsel na een botsing met een motorvoertuig, tegenover 47% gemiddeld. Ook bij ongevallen zonder motorvoertuigen ligt het boven het gemiddelde: tussen de 33% en 56%, afhankelijk van de precieze leeftijdsgroep waarnaar wordt gekeken, tegenover 29% gemiddeld.²⁶ Het gebruik van de fietshelm is niet verplicht. Er is hiervoor in Nederland ook weinig maatschappelijk draagvlak.²⁷

Voorkomen is beter dan genezen

Aangezien er jaarlijks ruim 4.500 kinderen in het ziekenhuis zouden belanden wegens hoofdletsel, beveelt de ANWB de fietshelm aan.²⁸ Zeker voor kinderen is het gebruik van fietshelmen aan te bevelen. Kleine kinderen beheersen het fietsen vaak nog niet volledig of ze kennen de verkeersregels onvoldoende. Deze onbekendheid met het fietsen en het verkeer zorgt ervoor dat hun fietsgedrag meer risicovol is. Daarom wordt het dragen van een fietshelm als preventief middel aanbevolen.

Tot nu toe draagt slechts een deel van de kinderen een helm. Daarmee dringt zich vanzelf de vraag op of dit niet verplicht gesteld moet worden. Ook hier is het klassieke risicomijdende frame terug te zien; het risico dat gereduceerd kan worden, moet gereduceerd worden. Reacties van ouders illustreren dit: 'Een ongelukje zit in klein hoekje en omdat mensen dat niet willen inzien moet het maar verplicht gaan worden.' En: 'Verplichting is wel betuttelend, maar veiligheid gaat vóór!'

²⁶ Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (2011). *SWOV-factsheet Fietshelmen*. Leidschendam.

²⁷ H.J. Kemler, W. Ormel, L. Jonkhoff, K. Klein Wolt, M. Veling, I. Buuron, C. Meijer (2009). *De fietshelm bij kinderen en jongeren; onderzoek naar de voor- en nadelen*. Stichting Consument en Veiligheid. Amsterdam.

²⁸ ANWB (2012). 'Fietshelm: voorkomen is beter dan genezen!'. Online te raadplegen via <http://www.anwb.nl/fietsen/uitrusting-en-tests/accessoires/fietshelmen.html>.

Het kind niet met het badwater weggooien

Er is een variant van het frame 'voorkomen is beter dan genezen' die toch tegen de verplichting pleit. De ANWB houdt geen pleidooi voor het verplichten van een fietshelm, het beveelt deze 'slechts' aan. Want het verplichten van fietshelmen – ook als dat de risico's van het fietsen vermindert – zou er toe kunnen leiden dat kinderen minder gaan fietsen, en dat is zeker niet de bedoeling. Daarom zegt de ANWB voorzichtig dat een fietshelm aanbevolen is. Het gezondheidsrisico van het niet fietsen lijkt zwaarder te wegen dan het gezondheidsrisico van het fietsen zonder helm. Zo stelt Veilig Verkeer Nederland dat het al belangrijk is dat men fietst.²⁹ Ook de Fietsersbond is van mening dat het gebruik van de fietshelm het fietsen juist ontmoedigt.³⁰ In dit frame is dus ook sprake van risicoreductie, maar dat behoeft wel nuancering: men ziet de meest directe ingreep om het risico te verklein als mogelijk contraproductief.

Als we hieraan beginnen, is het einde zoek

Er is al aangehaald dat er maar een beperkt maatschappelijk draagvlak bestaat om het gebruik van de fietshelm verplicht te stellen. Daarbij lijkt er ook weinig animo om de fietshelm te dragen. Zelfs niet bij kinderen en hun ouders. De fietshelmen zouden niet mooi zijn, het is niet stoer om ze te dragen en daarbij zou het 'betuttelend' zijn. Het hoort bij het 'kind zijn' om vrij te kunnen spelen en daar hoort het risico op vallen bij. De ouders – gesteund door verschillende organisaties – lijken het risico te accepteren. Als we het fietsen als een risicoproject gaan zien, dan is het einde zoek: 'ongelukken horen nou eenmaal bij het leven, anders kun je alles wel beschermen'³¹, 'wij hoeven niet constant aan het handje gehouden te worden. We kunnen prima zelf bepalen of we (onze kinderen) zo'n helm wel of niet op willen zetten'³².

Een van de argumenten om geen fietshelm te dragen is dat het risico op hersenletsel zich niet alleen voordoet bij het fietsen, maar ook – bijvoorbeeld – bij het spelen in de speeltuin. 'Moeten kinderen daar dan ook een helm dragen?' is de retorische vraag. En hoe zit het met het spelen in en rond het huis? Risico's zitten overal en als we altijd en overal beschermd zijn tegen risico dan is een (kinder) leven nergens nog mogelijk. Het is het frame van de man die zich opsluit om zo de risico's te ontlopen die hij neemt als hij de straat op gaat. Maar wie vast zit in huis heeft geen leven. Leven en risico's zijn onvermijdelijk met elkaar verweven, en dat geldt ook voor kinderen.

Wij moeten geen 'watjes'maken

Het is niet alleen onvermijdelijk om risico's te dragen, het is zelfs goed. Dat is de strekking van dit vierde frame. Volgens de voorstanders van dit frame is het goed dat kinderen de pijn voelen als ze vallen (zonder fietshelm!). Van die pijn leren ze niet alleen hoe ze beter moeten fietsen, ze leren ook hoe ze met de pijn om moeten gaan. We moeten onze kinderen niet opvoeden tot watjes door ze zo goed in te pakken dat ze niets meer voelen. Kinderen moeten juist weten waar de risico's zijn en deze incasseren en trotseren. Daar worden we sterker van. Een ouder die een kind een fietshelmpje opzet ontnemt zijn kind leermogelijkheden.

²⁹ Veilig Verkeer Nederland (2012). 'Fietshelm. Wat vindt Veilig Verkeer Nederland?'. Online te raadplegen via http://www.veiligverkeernederland.nl/dossier_fietshelm.

³⁰ Fietsersbond (2010). 'Discussie verplichting fietshelm voor kinderen'. Online te raadplegen via <http://www.fietsersbond.nl/nieuws/discussie-verplichting-fietshelm-voor-kinderen>.

³¹ Naar: Kemler e.a. (2009).

³² RiVerRaad (2012). 'Debat fietshelm op <http://deriverraad.tns-nipo.com>'.

Het accepteren van de risico's die met het niet dragen van een fietshelm gepaard gaan, zijn opvallend. Ouders laten iets wat hen dierbaar is – zo niet het meest dierbaar – risico lopen. Dat fietsen met risico's gepaard gaat, weet iedereen. Ouders en anderen, zoals de ANWB, bestrijden dat ook niet, noch stellen zij de risicoberekeningen ter discussie. Wat er echter gebeurt, is dat het fietsen met of zonder helmpje vanuit een ander perspectief wordt bekeken. In het ene geval staat niet de minimalisering van het risico, maar de gezondheidswinst centraal. In de andere gevallen staat het leren leven met risico's centraal. Wie te veel de risico's uit zijn leven wil bannen, zet zijn 'leven' op het spel. Er worden andere waarden geplaatst tegenover de risicoreductie en die zijn dominant.

Voedselveiligheidsincidenten

Nederland is de afgelopen jaren meerdere malen getroffen door voedselveiligheidsincidenten. In mei 2011 blijkt dat er een uitbraak is van de EHEC-bacterie in Duitsland, waaraan vijftig personen overlijden. De verdenkingen gaan snel uit naar komkommers uit Spanje, maar ook komen er vermoedens jegens groenten uit Nederland. De EHEC-bacterie kan net als de BSE-epidemie en de varkenspest geplaatst worden in de categorie van risico's voor de volksgezondheid. Daarnaast hebben andere ziekten de volksgezondheid bedreigd, zoals de varkenspest en de BSE-epidemie.

We houden het in de gaten

Tijdens een persconferentie op 30 mei 2011 licht staatssecretaris Bleker de stand van zaken rondom de uitbraak van de EHEC bacterie toe. De eerste verdenking viel op komkommers, naar later bleek ten onrecht. Hij geeft aan dat het niet duidelijk is waar de besmettingen vandaan komen, en waar de besmetting op de producten terecht is gekomen. Hij geeft ook aan dat in geen van de onderzoeken de bacterie is aangetroffen op de Nederlandse producten. Er zijn tientallen onderzoeken afgerond en gaande, en de producten zijn tot dusver schoon, aldus Bleker.³³

Het frame dat zich hier doet gelden is dat van de overheid als grensrechter. De overheid schept hier vertrouwen door de grenzen te bewaken. Het onderzoekt of er nog risico's zijn en zal vervolgens bepalen of die risico's wel of niet toelaatbaar zijn. De staatssecretaris ontkent niet dat er risico's zijn, maar geeft aan dat de Nederlandse producten van de overheid op dit moment nog steeds het stempel 'veilig' krijgen. 'Alles wat in de winkels ligt kun je eten.' Er vinden voortdurend controles plaats.

Het gaat hier primair niet om risicoreductie, maar om de acceptatie van het beperkte risico dat er toch mensen ziek worden. De nadruk op vroegtijdig signaleren en ingrijpen betekent impliciet de erkenning en acceptatie van het risico: er is alleen iets te signaleren, als er besmette producten op de markt komen. Dat is dus niet uitgesloten. Ook ontmoedigt dit frame de voorzorgreflex: voor de zekerheid toch maar bepaalde producten van de markt halen. Zolang de testen niets vinden, oogt het disproportioneel om allerlei producten te weren en vernietigen.

Je kunt pech hebben

Ten tijde van de BSE-epidemie werd er toch rundvlees gegeten en ten tijde van de EHEC bacterie werden er ook komkommers gegeten. Aan de ene kant komt dat omdat de burgers vertrouwen op de overheid:

³³ NOS (2011). 'Persconferentie staatssecretaris Bleker'. Online te raadplegen via <http://nos.nl/video/244679-persconferentie-staatssecretaris-bleker.html>.

“ik neem aan dat het veilig is, de controle is streng”³⁴. Dat is echter niet de enige motivatie. Een groot aantal burgers is bereid het risico te nemen, zij wijzen er zelf op dat honderd procent veiligheid niet bestaat: “het vertrouwen is er nog altijd. Ik [een burger, red.] denk nu: er slipt wel eens iets door. Dat risico moet je dan maar nemen. En als je toevallig BSE-vlees hebt gegeten, heb je gewoon ongelooflijke pech gehad”³⁵.

De burger lijkt te zeggen dat hij zich niet kan wapenen tegen alle risico's en dat hij ook niet verwacht dat de overheid dat kan of doet. Soms kun je pech hebben. Sommige burgers waken zich tegen de alomtegenwoordigheid van risico's met een houding die zich wil onttrekken aan de noodzaak om zich voortdurend zorgen te maken over veiligheid. Je kunt je niet overal druk over maken. Zoals een van hen het verwoordt: “Ik trek me er niets van aan, want dan kun je niks meer eten”.³⁶

Obesitas

Uit het in januari 2012 verschenen rapport ‘Nederland de maat genomen’ van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) blijkt dat de helft van de Nederlandse bevolking te zwaar is. Dit geldt voor 60 procent van de mannen en 44 procent van de vrouwen tussen de 30 en 70 jaar. Vooral abdominale obesitas (een te grote buikomtrek) rukt op.³⁷ Het probleem van de stijging van het overgewicht bij de Nederlandse bevolking is al tientallen jaren onderwerp van gesprek. Ook in de politiek. In 2005 nam Hans Hoogervorst, toenmalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het besluit om het Convenant Overgewicht op te richten. De club, die ook wel bekend staat als de ‘anti-obesitasclub’ met als voorzitter Paul Rosenmöller, probeert de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven te bevorderen in de strijd tegen overgewicht.

Eigen schuld, dikke bult

In het EO programma De vijfde dag komt psychiater en marathonloper Bram Bakker aan het woord. Hij vindt dat mensen die te zwaar zijn en ongezond leven zelf voor de consequenties en kosten moeten opdraaien: ‘Er moet een gezondheids-APK worden ingevoerd. Ben je gezond; lagere ziektekostenpremie. Ben je niet gezond; veel meer betalen.’³⁸ Het gaat om verantwoordelijkheid nemen zegt hij. Iedereen kan er wat aan doen. Rob Oudkerk, oud huisarts en politicus en huidig lector Leefstijlverandering van jongeren aan de Haagse Hogeschool, is het met hem eens. Hij vindt dat de zorgkosten te hoog worden; het zou ons in de toekomst zelfs meer gaan kosten dan de bankencrisis. Daarom moet de overheid ingrijpen: “De overheid kan en moet om ons helpen gezonder te worden en op den duur miljarden te besparen net zoals bij het roken, veel strenger worden. Betere wetten maken, meer wetten en regels om het overgewicht tegen te gaan.”³⁹ Kortom, zijn stelling is dat je het niet aan de markt kunt overlaten.

Binnen dit frame wordt het menselijk handelen verklaard vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Mensen besluiten zelf wat en hoeveel ze eten en kunnen hier zelf wat aan doen. Genetische of omgevingsfactoren hebben in dit frame geen plaats. De risico's (en de kosten) die in dit geval veroorzaakt worden, moeten dan

³⁴ Y. Hofs (1997). ‘Vleesvrees?’. de Volkskrant, 9 april 1997.

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

³⁷ A. Blokstra, P. Vissink, L.M.A.J. Venmans, P. Holleman, Y.T. van der Schouw, H.A. Smit, W.M.M. Verschuren (2012). *Nederland de maat genomen, 2009-2010: Monitoring van risicofactoren in de algemene bevolking*. RIVM rapport.

³⁸ De vijfde dag (2012). ‘Nederland wordt steeds dikker’, 2 februari 2012. Online te raadplegen via <http://www.eo.nl/tv/devijfdedag/aflevering-detail/de-vijfde-dag-19/>.

³⁹ Idem.

ook met name door het individu gedragen worden. Anderen moeten er voor waken dat dit soort ongezond gedrag hun eigen verzekeringen uitholt.

Mensen weerbaar maken

Aan tafel bij Pauw en Witteman vertelt minister Schippers van VWS dat het overgewicht, zeker bij kinderen, haar zorgen baart. Maar de minister voegt daar gelijk aan toe dat niet alles waar ze zich zorgen over maakt ook vertaald moet worden in overheidsbeleid: “mensen moeten het in eerste instantie zelf doen, maar je kan als overheid wel de gezonde keuze gemakkelijker maken”. Zo is er het project gestart ‘De gezonde schoolkantine’, gefinancierd door meerdere ministeries en ondersteund door het Voedingscentrum en de GGD om op scholen gezondere voeding aan te bieden. Het is een soort van ‘libertair paternalisme light’. De minister geeft aan dat de overheid al veel doet, zoals het genoemde programma, maar dit gebeurt vanuit de gedachte om mensen weerbaar te maken.⁴⁰

Weerbaarheid is een klassiek veiligheidsframe dat automatisch de primaire verantwoordelijkheid voor risicobeheersing legt bij datgene of diegene die weerbaar moet worden. Dat betekent impliciet ook een zekere mate van acceptatie. Het risico wordt niet weggenomen, maar ondergaan.

Individen die leiden aan obesitas dragen zelf het risico, maar ook de samenleving als geheel draagt gevolgen in de vorm van stijgende zorgkosten. Dat laatste is onwenselijk en zou een legitimering kunnen zijn voor overheidsingrijpen. De nadruk op weerbaarheid, en dus op de verantwoordelijkheid van het individu, stelt die collectieve lasten voor als enigszins onvermijdelijk. De overheid kan mensen helpen de verleiding te weerstaan, maar iedereen begrijpt impliciet dat dit nooit geheel zal lukken. In lijn hiermee zet de minister niet in op hogere accijnzen op ongezond eten. De burger moet zelf leren de juiste keuzes te maken, ook als daar geen financiële prikkels tegen overstaan.

Morele overwegingen in de omgang met risico's

In de voorbeelden zijn we allerlei morele overwegingen tegengekomen die risico's acceptabel, wenselijk of zelfs aantrekkelijk maken. Daarnaast zagen we ook de vaak impliciete morele overwegingen achter de risicomijdende posities. De term ‘risico’ schept een frame met een helder moreel schema: een risico is een kans op leed en als dat leed vermeden kan worden, hebben we de plicht dat te proberen. Leed, gekoppeld aan risico's, kun je vaak voorstellen als potentieel vermijdbaar.

Het was ons vooral te doen om de morele afwegingen die gebruikt worden ten einde risico's acceptabel te maken. Die geven aan hoe de overheid haar schrale repertoire aan boodschappen rondom risicovraagstukken kan verrijken. Alleen zo kan ze ontsnappen aan morele druk die de reflex tot verdere risicoreductie in stand houdt.

We vonden verschillende afwegingen die risicoacceptatie aanmoedigen.

Die hebben we samengevat in tabel 1.

⁴⁰ Pauw en Witteman (2012). ‘Edith Schippers over toenemende obesitas’, 2 februari 2012. Online te raadplegen via http://pauwenwitteman.vara.nl/Gast-detail.1575.o.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=25174&cHash=3a1cd98da0f7c3822eafe20032379949.

Tabel 1: Morele overwegingen voor risicoacceptatie

Voorbeeld	Frames voor risicoacceptatie
Barendrecht	Honderd procent veiligheid bestaat niet Eerlijk verdelen Voor wat hoort wat Put your money where your mouth is Samen uit, samen thuis
Eurocrisis	Wie de lusten heeft, moet ook de lasten dragen Wie de regels overtreedt, moet gestraft worden Het lot in eigen hand nemen
HPV-vaccinatie	Kleine risico's nemen om grote te voorkomen Bij twijfel niets doen De prijs van vrijheid
Internetbankieren	Iedereen moet zijn steentje bijdragen
Terrorismebestrijding	Het medicijn is erger dan de kwaal We moeten ons niet gek laten maken Leven in angst is geen leven
Fietshelmen	Het kind niet met het badwater weggoien Als we hieraan beginnen, is het einde zoek Geen watjes maken
Voedselveiligheid	We houden het in de gaten Je kunt pech hebben
Obesitas	Eigen schuld, dikke bult Mensen weerbaar maken

Dit overzicht is natuurlijk geenszins uitputtend. Toch zijn er patronen te zien die ons de weg wijzen naar een rijker politiek repertoire voor de omgang met risico's. We duiden kort deze patronen.

Ten eerste valt op dat de frames die risicoacceptatie aanmoedigen vaak niet primair over risico's gaan. Ze stellen niet veiligheid centraal, maar een andere waarde, zoals rechtvaardigheid, moed, wederkerigheid, soevereiniteit of vrijheid. De enige uitzondering hierop zijn frames die kleine risico's accepteren om zo grotere risico's te kunnen afwenden, zoals: het medicijn is erger dan de kwaal.

Daarin schuilt een belangrijke les. Politici en bestuurders die niet in de fuik van eindeloze risicoreductie willen belanden, zouden de betreffende kwestie niet primair als risicovraagstuk moeten benaderen. Zolang de discussie in de eerste plaats over veiligheid gaat, is het moeilijk om aan de morele dwang te ontkomen om risico's terug te dringen. Pas wanneer er een andere waarde in het geding is, wordt het moreel gezien mogelijk om risico's te accepteren. Als een kwestie gaat om rechtvaardigheid (bijvoorbeeld: wie de regels overtreedt, moet gestraft worden) of wederkerigheid (voor wat, hoort wat) of moed (een leven in angst is geen leven), kan de wens tot meer veiligheid gedeeltelijk worden losgelaten om een andere waarde te realiseren.

Ten tweede laten de frames zien dat risicoacceptatie niet per se de moeilijkste boodschap is richting kiezers. In het licht van het maatschappelijke verzet tegen projecten als de CO₂-opslag, het elektronisch patiëntendossier en slimme meters, hebben veel bestuurders en politici de conclusie getrokken dat burgers geen enkele tolerantie meer hebben voor risico's. Die mythe hebben we al besproken en we kunnen hem nu

definitief afvoeren als onzin. Risicoacceptatie is niet altijd de meest onwelkome boodschap. Kijk naar de frames rondom de Eurocrisis. Daar waren het juist de meer populistische posities die risicoacceptatie wenselijk of zelfs aantrekkelijk maken. Populisme wordt vaak weggezet als ‘makkelijk’ en het naar de mond praten van kiezers. Ongeacht of je die kritiek deelt, kunnen we wel constateren dat de opstelling van de PVV ten aanzien van de crisis niet alleen uitstekende gedijde in de media, maar ook electorale waardering lijkt te vinden.

Nogmaals, de frames zijn geen toverformules. Onder bepaalde omstandigheden zijn het effectieve politieke boodschappen, onder andere niet. Het is ook belangrijk te zien dat sommige frames in twee richtingen kunnen worden ingezet. ‘Bij twijfel niet doen’ kan worden ingezet om een risicovol project tegen te houden. Maar het kan ook worden ingezet, zoals bij de HPV-vaccinatie gebeurt, om verdere risicoreductie tegen te houden. Het is eigenlijk vooral een sceptische houding jegens experimenten en interventies. Hoe dan ook, de gedachte dat risicoacceptatie onverkoopbaar is, blijkt aantoonbaar onjuist.

Ten derde zien we dat de frames een bepaalde samenhang vertonen. Ze vormen clusters met drie verschillende houdingen in de omgang met risico's: berekenen, verdelen en verzoenen.

Het eerste cluster betreft het *berekenen* van risico's. Het gaat hierbij om de vraag hoe groot die risico's zijn en de daarbij behorende maatstaf van wat een groot risico is. Bij het berekenen is de verhouding ten opzichte van risico's voor een belangrijk gedeelte gebaseerd op kennis. Het gaat dan om het verzamelen van kennis om de risico's inzichtelijk te maken en zo mogelijk te reduceren. Kennis zorgt voor het reduceren, vermijden, verspreiden of afwegen van risico's ten opzichte van elkaar. Van dit cluster zijn veel voorbeelden te vinden in de casus Barendrecht en de HPV-vaccinatie. Veel van de discussies draaiden om de vraag of het risico al dan niet correct berekend was. De morele overweging hierachter lijkt te zijn dat risico's geaccepteerd worden als de omvang ervan bekend is en deze minder zwaar wegen dan de voordelen van de voorgestelde oplossing.

Een tweede cluster van frames richt zich met name op het *verdelen* van de risico's en de (mogelijke) gevolgen van risicovolle projecten. Hier gaat het om de vraag wie de risico's draagt en wie opgezadeld wordt met de gevolgen van foute inschattingen of pech. Bij deze frames gaat het om vragen als: wie neemt de verantwoordelijkheid? Is de verdeling van de lusten en de lasten rechtvaardig? Wie zorgt voor de slachtoffers? Wie heeft de schade veroorzaakt? We zien dat dit cluster verwaarloosd werd in het geval van Barendrecht en juist centraal staat in de Eurocrisis.

Een derde cluster van frames betreft het *verzoenen* met de risico's. Binnen dit frame wordt het risico geaccepteerd zonder dat het expliciet ter discussie wordt gesteld of dat het wordt gecalculeerd. Het nemen van risico's is dan een 'fact of life' evenals de ongewenste werkelijkheden die hieruit kunnen ontstaan. Het risico wordt geaccepteerd als onderdeel van een houding of identiteit waarmee men de situatie tegemoet treedt. In die houding of identiteit staat een andere waarde centraal dan het zoeken naar veiligheid. Een voorbeeld daarvan is het niet dragen van fietshelmpjes of het eten van mogelijk besmet voedsel. Burgers accepteren het risico omdat het terugdringen ervan hen een identiteit opdringt die ze afwijzen. 'Dan is het einde zoek.' Of: 'We moeten geen watjes maken van onze kinderen.'

Als we de frames uit de cases onderverdelen in de drie clusters, dan ontstaat daaruit het volgende beeld:

Tabel 2: Omgangsvormen met risico's

Berekenen	Verdelen	Verzoenen
<ul style="list-style-type: none"> Honderd procent veiligheid bestaat niet Klein risico nemen om grote te voorkomen Het medicijn is erger dan de kwaal 	<ul style="list-style-type: none"> Eerlijk verdelen Voor wat hoort wat Put your money where your mouth is Samen uit, samen thuis Wie de lusten heeft, moet ook de lasten dragen Wie de regels overtreedt, moet gestraft worden Iedereen moet zijn steentje bijdragen Eigen schuld, dikke bult 	<ul style="list-style-type: none"> Het lot in eigen handen nemen Bij twijfel, niets doen De prijs van vrijheid We moeten ons niet gek laten maken Leven in angst is geen leven Geen watjes maken We houden het in de gaten Je kunt pech hebben Mensen weerbaar maken

De onderverdeling in berekenen, verdelen en verzoenen toont verschillende houdingen ten opzichte van risico's en daarmee ook ten opzichte van accepteren of afwijzen. Als we dan vervolgens binnen elk van deze clusters kijken dan zien we dat er ook binnen de clusters verschillen zijn. Moeten wij bijvoorbeeld met zijn allen het risico dragen of dragen alleen diegenen het risico die het veroorzaakt hebben? De keuzes die aan het accepteren van risico's ten grondslag liggen, hebben te maken waardepatronen die ten grondslag liggen aan ons handelen. Deze frames zijn morele overwegingen die proberen goed en slecht te onderscheiden. Er is geen universeel antwoord op de vraag wat goed of slecht is. Voor de een is solidariteit leidend, voor de ander het nemen van eigen verantwoordelijkheid.

Om meer inzicht te krijgen in de variëteit van deze morele overwegingen, kunnen we beroep doen op ethische theorieën. Grofweg zijn hier drie stromingen te onderscheiden: het utilisme, de deontologie en de deugdenethiek.

Bij het *utilisme* is het aanknopingspunt het nut dat door handelen wordt verkregen, het dwingt je te streven naar *nutsmaximalisatie*, naar het grootste geluk voor het grootste aantal mensen. En dat begrip geluk of nut kun je dan op verschillende manieren definiëren: je kunt streven naar de meeste welvaart, het meeste inkomen, de grootste mate van gezondheid of welke andere invulling dan ook. Conform deze redeneerlijn wordt risico geaccepteerd indien het nemen of het bestrijden van dat risico voor het grootste aantal mensen het meeste nut oplevert. Het gaat in het utilisme, grof gezegd, om de uitkomst van het handelen. Het vermijden of minimaliseren van schade is een duidelijk utilistisch moreel streven.

De tweede stroming is die van de *deontologie*. Bij de deontologie gaat het om de intrinsieke waarde van *principes* en om de plichten die eruit voortvloeien. Niet de uitkomst van je handelingen, maar het belang van beginselvastheid staat centraal. De stroming is het meest bekend in de vorm van de categorische imperatief, die ook wel vertaald kan worden in de tegeltjeswijsheid 'doe dat een ander niet wat gij niet wilt dat u geschiedt'. Handel alleen volgens regels waarvan je vindt dat ze voor iedereen moeten gelden. Bij deze ethische stromingen gaat het om universeel geldende principes die tonen wat het goede is.

Als derde is er de deugdenethiek. Die richt zich niet zoals de twee voorgaande theorieën op de handeling, maar op de handelende persoon. Ze gaat niet uit van universele principes, noch van een eensluidend criterium, maar van het belang van persoonlijke voortreffelijkheid. Vertaald naar het denken over risico's richt de deugdenbenadering zich op de houding die je inneemt tegenover de situatie: de rust waarmee je de situatie onder ogen ziet, de moed die je opbrengt om het lot te trotseren of de redelijkheid en rechtvaardigheid die je in jezelf aanspreekt bij het bepalen van de verdeling van schade.

Kort samengevat: Het utilisme richt zich op de uitkomst van handelen – en dan voornamelijk naar één aspect van die uitkomst, het nutsaspect. Het probeert het nut te maximaliseren. De deontologie richt zich op regels en principes die ten grondslag liggen aan handelen. De deugdenethiek richt zich op de handelende personen.

Elk van deze drie stromingen levert morele overwegingen voor de omgang met risico's – berekenen, verdelen en verzoenen (zie tabel 3). In het licht hiervan, kun je zeggen dat de omgang met risico's in politiek en bestuur grotendeels utilistisch is. Over risico's wordt meestal gesproken vanuit het standpunt dat je schade moet beperken en nut maximaliseren (cel 1). In de casus van de CO₂-opslag in Barendrecht en ook in de casus van de inenting tegen het HPV-virus zie je dat van de bewoners en de tienermeisjes begrip wordt verwacht voor het nutsstreven van de overheid. Hun eigen aandeel in de uitkomst dienen ze in dat licht te bezien (cel 2).

Bij deze utilistische aanpak wordt meestal vergeten dat mensen nog andersoortige morele overwegingen hebben. Negeer je die, voer je de discussie louter in termen van veiligheid en het voorkomen van schade, dan blijven die andere morele behoeften onderhuids broeien en ontstaan politieke problemen.

Zo vinden veel mensen dat je morele verplichtingen hebt, en dat je je dient te houden aan regels en afspraken. In de casus van de Eurocrisis herken je de deontologische opstelling in het argument dat Griekenland zich aan de beloftes had moeten houden en dat het moet worden afgerekend op het verbreken daarvan. Dit ongeacht wat zulke sancties betekenen voor de uitkomst van de situatie, dat wil zeggen voor het effect op de wereldeconomie (cel 4).

Deontologisch is ook de nadruk op het principe van rechtvaardige verdeling. Dit zie je terug in het argument dat het niet rechtvaardig is als de bewoners van Barendrecht opdraaien voor het belang van de samenleving als geheel (cel 5).

Ook argumenten uit de deugdenethiek duiken op in veel discussies over risico's. Daarbij wordt, vaak impliciet, verwezen naar de mentale make-up van betrokken partijen: deugen al die mensen wel? De experts die de risico-analyse maken moeten betrouwbaar zijn, en hun rapporten moeten niet worden misbruikt voor politieke spelletjes, anders is discussie over de feiten onmogelijk (cel 7). In gesprekken met bestuurders komt de zorg op of ze wel voldoende oog hebben voor de rechtvaardigheid van de verdeling. Of zijn ze daarvoor onverschillig (cel 8)? De mythe dat burgers niet meer bereid zijn ongelukken en schade te aanvaarden, is ook al een verhaal over deugden. Het gaat over de vraag of burgers voldoende moed hebben om risico's vooraf te accepteren en voldoende onverschrokkenheid en wijsheid om de schade achteraf te verwerken (cel 9).

Tabel 3: Relatie tussen houdingen ten aanzien van risico's en morele overwegingen

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

Deze matrix maakt het mogelijk de verschillende vormen van frames te benoemen die risico's acceptabel maken. Mensen in Barendrecht beroepen zich op een rechtvaardigheidsprincipe en vinden de verdeling van lasten en lusten in hun situatie niet eerlijk. Politici hadden expliciet kunnen maken dat zij het vanuit een utilitair perspectief wel acceptabel vonden om de risico's in Barendrecht te leggen. De opslag van CO₂ zou immers voor Nederland een toegevoegde waarde kunnen hebben die tegen het risico opwoog. Maar daarbij hadden ze dan wel antwoord moeten geven op het argument van de rechtvaardige verdeling. Ouders die hun kinderen geen fietshelpje laten dragen, beroepen zich impliciet of expliciet op de deugd van de moed en het besef van tragiek. Een onbekommerde kindertijd is voor hen een waarde op zich, de risico's die daaraan verbonden zijn moeten niet gaan domineren.

Lopen we de casuïstiek die we hierboven bespraken langs, dan zullen we zien dat verschillende risico-houdingen steeds aansluiten bij verschillende waardepatronen. Op deze manier kan de bovengenoemde matrix verklarend worden gebruikt. Al met al kan gesteld worden dat pas sprake is van een afgewogen en

aanvaardbaar risicobeleid als niet alleen de hokjes 1 en 2, maar vooral ook de hokjes 4 tot en met 9 in de discussie betrokken worden.

Slot

Veel van de zogenaamde risico-intolerantie van burgers is terug te voeren op het vermijdingsgedrag van de overheid. In plaats van het adresseren van de morele vragen van burgers, verschuilt ze zich achter een technocratisch schild van expertise over de omvang van risico's. 'Kijk maar,' zegt de overheid, wijzend op een dikke stapel rapporten, 'het zijn echt bescheiden risico's.' Impliciet zegt ze daarmee: daarom mogen we u deze risico's opleggen.

Het tragische effect van deze vermindering is dat de overheid onbedoeld bevestigt dat risico's slecht zijn en vermeden moeten worden. De morele duiding van die risico's laat zich samenvatten al: hoe minder, hoe beter. En elk risico kan altijd verminderd worden. Daarom klinkt de mantra "honderd procent veiligheid bestaat niet" ook zo hol. De vraag is alleen: verminderd tegen welke kosten? Dat gaat niet alleen om geld, maar ook om *opportunity costs* – de zaken die we als samenleving hadden kunnen doen, als we niet de veiligheid nog verder hadden willen opschroeven.

De schraalheid van de politieke communicatie rondom risico's is een belangrijke reden voor de dwangmatige neiging tot steeds verdergaande risicoreductie. Wie 'hoe minder, hoe beter' als moreel principe centraal stelt in het debat, levert zich uit aan die partij die het kleinste risico belooft of eist. Geen wonder dat je dan gaat geloven in de mythe dat burgers geen enkel risico meer wensen te tolereren.

Burgers hanteren echter een veel rijkere verzameling morele overwegingen bij het beoordelen van risico's. Sommige van die overwegingen maken het accepteren van risico's noodzakelijk, wenselijk of zelfs aantrekkelijk. Politici en bestuurders kunnen daarop aangrijpen.

Is de boodschap dat risico's geaccepteerd moeten worden, altijd de moeilijkste boodschap? Nee. Soms is hij zelfs eenvoudiger en krachtiger dan boodschappen die meer veiligheid beloven. Kijk maar eens naar de populistische reacties op de Eurocrisis. Daarin worden risico's geaccepteerd voor een hoger doel: gerechtigheid – het straffen van de overtreders. Wat opvalt bij de frames die risico-acceptatie aanmoedigen, is dat ze zelden veiligheid als hoogste waarde centraal stellen. Ze willen andere waarden realiseren, zoals rechtvaardigheid, moed, wederkerigheid, soevereiniteit of vrijheid.

We denken vaak dat burgers uitgesproken en duidelijke emoties hebben over politieke kwesties. Maar de psycholoog Drew Westen betoogt juist dat kiezers meestal tegenstrijdige gevoelens hebben, dat ambivalentie de norm is, niet de uitzondering. Krachtige boodschappen maken juist de tegenstrijdige gevoelens expliciet. Door middel van morele principes en overwegingen worden ze met elkaar verbonden en vertaald in een politieke stellingname.⁴¹

⁴¹ D. Westen (2007). *The political brain. The role of emotion in deciding the fate of the nation* (New York: Public Affairs).

Ook rondom veiligheidsrisico's bestaan tegenstrijdige gevoelens. Neem de aanslagen op vliegtuigen. Natuurlijk roepen ze angstgevoelens op en een knagend besef dat aanslagen uiteindelijk niet zijn uit te sluiten. Tegelijkertijd zullen weinigen van ons om deze reden niet langer willen vliegen of verlamd van angst in een vliegtuig stappen. Dat betekent dat er ook andere emoties meespelen. Berusting, woede, misschien irritatie over alle ophef. De huidige politieke boodschappen doen niets met die ambivalentie.

Ze appelleren alleen aan de angst en beloven bescherming – met daarbij de onvermijdelijke dooddoener dat honderd procent veiligheid niet mogelijk is. Het is tijd dat politici en bestuurders afscheid nemen van hun defaitistische mythe over hypochondrische burgers en aansluiten bij de morele overwegingen die burgers daadwerkelijk belangrijk vinden.

Bronnenlijst

ANWB (2012). 'Fietshelm: voorkomen is beter dan genezen!'

Online te raadplegen via <http://www.anwb.nl/fietsen/uitrusting-en-tests/accessoires/fietshelmen.html>.

Blalock, G., V. Kadiyali en D. H. Simon (2009). 'Driving fatalities after 9/11: a hidden cost of terrorism', *Applied Economics*, 41(14), pp. 1717-1729.

Blokstra, A., P. Vissink, L.M.A.J. Venmans, P. Holleman, Y.T. van der Schouw, H.A. Smit, W.M.M. Verschuren (2012). *Nederland de maat genomen, 2009-2010: Monitoring van risicofactoren in de algemene bevolking*. RIVM rapport.

Bruijn, H. de (2011). *Framing. Over de macht van taal in de politiek* (Amsterdam: Uitgeverij Atlas).

CDA Barendrecht (2010). 'Visie CDA Barendrecht op CO₂-opslag'. Online te raadplegen via <http://www.cdabarendrecht.nl/CO2/>.

Curtis, P. (2011). 'Will David Cameron's veto protect the City? Reality check with Polly Curtis', *The Guardian*. Online te raadplegen via <http://www.guardian.co.uk/politics/reality-check-with-polly-curtis/2011/dec/12/debt-crisis-conservatives>.

De vijfde dag (2012). 'Nederland wordt steeds dikker', 2 februari 2012.

Online te raadplegen via <http://www.eo.nl/tv/devijfdedag/aflevering-detail/de-vijfde-dag-19/>.

Eeten, M.J.G. van (2001). 'Recasting intractable policy issues: The wider implications of the Netherlands civil aviation controversy', *Journal of Policy Analysis and Management* 20(3), pp. 391-414.

Energieraad (2009). 'Eisen CO₂-opslag Barendrecht worden verscherpt'.

Online te raadplegen via <http://www.energieraad.nl/newsitem.asp?pageid=15671>.

Fietsersbond (2010). 'Discussie verplichting fietshelm voor kinderen'. Online te raadplegen via <http://www.fietsersbond.nl/nieuws/discussie-verplichting-fietshelm-voor-kinderen>.

Gezondheidsraad (2008). *Vaccinatie tegen baarmoederhalskanker*. Den Haag: Gezondheidsraad, 2008; publicatienr. 2008/08, p. 76. Online te raadplegen via <http://www.gezondheidsraad.nl/nl/adviezen/vaccinatie-tegen-baarmoederhalskanker>.

Helsloot, I., R. Pieterman, J.C. Hanekamp (2010). *Risico's en redelijkheid: verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, Den Haag: Boom.

Hofs, Y. (1997). 'Vleesvrees?' *De Volkskrant*, 9 april 1997.

Huys, M. (2011). *Building Castles in the (Dutch) Air: Understanding the Policy Deadlock of Amsterdam Airport Schiphol 1989-2009*. Delft: TU Delft

Kemler, H.J., W. Ormel, L. Jonkhoff, K. Klein Wolt, M. Veling, I. Buuron, C. Meijer (2009). De fietshelm bij kinderen en jongeren; onderzoek naar de voor- en nadelen. Stichting Consument en Veiligheid. Amsterdam.

Van Lier, E.A., P.J. Oomen, H. Giesbers, I.H. Drijfhout, P.A.A.M. de Hoogh, H.E. de Melker (2011). Vaccinatiegraad Rijksvaccinatieprogramma Nederland. Verslagjaar 2011. RIVM.

McCain, J. (2004). Why Courage Matters: The Way to a Braver Life (New York).

Mertens, F.J.H. , R. Pieterman, Kees Schuyt, Gerard de Vries (2003). Pech moet weg, Amsterdam: AUP Salomé.

Ministerie van EL&I (2010). 'CO₂-opslagproject Barendrecht van de baan'. Online te raadplegen via <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/eleni/nieuws/2010/11/04/co2-opslagproject-barendrecht-van-de-baan.html>.

Mueller, J. (2006), Overblown: How politicians and the terrorism industry inflate national security threats, and why we believe them (New York: Free Press).

Nederlandse Vereniging van Banken. Checklist Veilig Internetbankieren. Samen houden we bankieren veilig. Amsterdam: NVB.

NOS (2011). 'Merkel: meebetalen banken is eenmalig'. Online te raadplegen via <http://nos.nl/video/258387-merkel-meebetalen-banken-is-eenmalig.html>.

NOS (2011). 'Persconferentie staatssecretaris Bleker'. Online te raadplegen via <http://nos.nl/video/244679-persconferentie-staatssecretaris-bleker.html>.

NU zakelijk (2012). 'Banken mee laten betalen aan schulden crisis gevaarlijk'. Online te raadplegen via <http://www.nuzakelijk.nl/algemeen/2366990/banken-mee-laten-betalen-schulden-crisis-gevaarlijk.html>.

Pauw & Witteman (2009). 'Roel Coutinho over meisjesvaccinatie'. Online te raadplegen via http://pauwenwitteman.vara.nl/Uitzending-detail.113.o.html?cHash=d7d1f4f1cb735fef835f4a5078b5fa6b&tx_ttnews%5BbackPid%5D=111&tx_ttnews%5Btt_news%5D=5373&tx_veguestbook_pi1%5Bpointer%5D=4.

Pauw en Witteman (2012). 'Edith Schippers over toenemende obesitas', 2 februari 2012. Online te raadplegen via http://pauwenwitteman.vara.nl/Gast-detail.1575.o.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=25174&cHash=3a1cd98da0f7c3822eafe20032379949.

Peeperkorn, M. & M. Sommer (2012). 'Mooie beloften zijn toch vals gebleken'. Interview met Neelie Kroes, de Volkskrant, 7 februari 2012.

RiVerRaad (2012). 'Debat fietshelm op <http://deriverraad.tns-nipo.com>'.

RIVM (2012). 'Rijksvaccinatieprogramma. Prik en bescherm'. Online te raadplegen via http://www.rivm.nl/Onderwerpen/Onderwerpen/R/Rijksvaccinatieprogramma/Prik_en_bescherm.

Sivak, M., M. J. Flannagan (2004). 'Consequences for road traffic fatalities of the reduction in flying following September 11, 2001', *Transportation Research Part F* 7, pp. 301–305.

Slovic, P. (2003). *The Perception of Risk*, London: Routledge

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (2011). *SWOV-factsheet Fietshelmen*. Leidschendam.

Woonink, F. (2009). *Bezwaren tegen vaccinaties: Het perspectief van de weigeraar*. RIVM. Online te raadplegen via <http://www.rivm.nl/dsresource?type=pdf&objectid=rivmp:55451>.

Veilig Verkeer Nederland (2012). 'Fietshelm. Wat vindt Veilig Verkeer Nederland?'. Online te raadplegen via http://www.veiligverkeernederland.nl/dossier_fietshelm.

Westen, D. (2007). *The political brain. The role of emotion in deciding the fate of the nation* (New York: Public Affairs).

WRR (2011). *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zembla (2010). 'CO₂-bom onder Barendrecht', uitgezonden op 28 maart 2010.

Casus 4.

Tijgermug

Inleiding

De introductie van de Aziatische tijgermug in Nederland, mogelijk drager van enkele tropische ziekten, is waarschijnlijk onvermijdelijk. In deze casus wordt beschreven wat de overheid onderneemt om vestiging zo lang mogelijk te vertragen en welke dilemma's daar bij komen kijken¹.

Context

Aziatische tijgermuggen (*Aedes albopictus*) kunnen onder andere besmet zijn met varianten van de knokkelkoorts (dengue) of het Chikungunya-virus, net als andere tropische ziekten.² Overdracht van mug op mens vindt plaats via een muggenbeet.³ Knokkelkoorts kan symptomen veroorzaken variërend van milde griep tot hoge koorts met inwendige bloedingen (dengue hemorrhagische koorts (DHF) of dengue shock syndroom (DSS)). De incubatieperiode is twee tot vijftien dagen (meestal vijf tot zeven dagen). Oorspronkelijk komen tijgermuggen uit Zuidoost-Azië, maar sinds de jaren tachtig is bekend dat de tijgermug zich in de Verenigde Staten, Latijns-Amerika, Afrika en (delen van) Europa heeft gevestigd.⁴

De varianten van knokkelkoorts die de tijgermug draagt zijn een bekende ziekte. Al in 1780 is deze voor het eerst beschreven en sinds 1944 is het virus door wetenschappers geïsoleerd. De varianten DHF en DSS zijn in de jaren '50 en '60 bestudeerd en beschreven.⁵ Knokkelkoorts is een 'per acuut optredende koortsende ziekte (lichaamstemperaturen oplopend tot 41°C) met koude rillingen, hoofdpijn, spier-, bot- en gewrichtspijn, algemene malaise' en uitslag.⁶ De term knokkelkoorts is afkomstig van het vaak pijnlijke gevoel aan de gewrichten dat patiënten ervaren. Na de eerste ziektedagen worden patiënten misselijk, moeten ze hoesten, braken en krijgen last van smaakveranderingen. DHF en DSS beginnen als deze behandelbare ongecompliceerde dengue, maar na twee tot vijf dagen verslechteren patiënten plotseling snel. Het gevolg is een verhoogde bloedingsneiging, neusbloedingen en/of shock. In 10% van de gevallen komen patiënten te overlijden, met goede behandeling is dat 1% (herstel is dan volledig)⁷.

¹ Deze casus reflecteert de inzichten van de onderzoeker en is geen analyse van de rijksoverheid.

² Wij gaan hier niet dieper op het Chikungunya-virus in, omdat in de Nederlandse publieke discussie over de onwenselijkheid van de Aziatische tijgermug dit virus niet of nauwelijks een rol lijkt te spelen.

³ Tijgermuggen bijten in vergelijking met andere muggensoorten relatief veel en in tegenstelling tot andere muggen ook overdag.

⁴ LCI-richtlijn Dengue (1996, laatst gewijzigd 2010).

⁵ LCI-richtlijn Dengue (1996, laatst gewijzigd 2010).

⁶ LCI-richtlijn Dengue (1996, laatst gewijzigd 2010).

⁷ LCI-richtlijn Dengue (1996, laatst gewijzigd 2010).

De mogelijke gevolgen van vestiging van de tijgermug zijn dus bekend. Verwekker van knokkelkoorts zijn vier types denguevirus, volgens het RIVM de ‘meest voorkomende flavivirussen’ die eveneens veroorzakers (kunnen) zijn van gele koorts, West Nilevirus en Japanse encefalitis.⁸ De discussie over de onwenselijkheid van de Aziatische tijgermug en opkomende ziekten past daarom binnen een bredere discussie over de opmars van exotische dieren en ziekten in Nederland.

De laatste grote Europese uitbraak van knokkelkoorts, met een hoge mortaliteit, dateert uit 1927-1928 en vond in Griekenland plaats.⁹

Wat gebeurde er

De groeiende internationale verspreiding van (infectie)ziekten, ziektedragers (zogenoemde vectoren als muggen) en diersoorten is uitgebreid gedocumenteerd en kan onder andere worden toegeschreven aan de mondialisering van handelsstromen, het toenemend aantal vakanties naar exotische (Afrikaanse en Aziatische) landen en de verandering van klimatologische omstandigheden (denk aan verstedelijking en de bouw van kassen) in onder andere Europa.¹⁰ Een van de meer risicovolle vectoren die in Nederland steeds vaker wordt aangetroffen is de Aziatische tijgermug.¹¹ Sommige Europese lidstaten hebben al langer met de tijgermug te maken, mede door de handel in (tweedehands) banden en warmere temperaturen. Landen als Frankrijk, Griekenland, Italië, Slovenië en Spanje (waarbij in Spanje al verdergaande maatregelen zijn getroffen in vergelijking met de overige landen) is de tijgermug gevestigd.¹² Buiten de Europese Unie en Azië is de Tijgermug onder andere gevestigd in Albanië, Bosnië Herzegovina, Kroatië en Zwitserland.¹³ Vanwege de wereldwijde verspreiding van de tijgermug is de verwachting van de sommige experts dat ook Nederland in de komende jaren tenminste lokaal geconfronteerd zal worden met besmettingen¹⁴ van knokkelkoorts, en hoogstwaarschijnlijk rekening moet houden met permanente vestiging van de tijgermug.¹⁵

Een van de landen die al langer geconfronteerd wordt met de tijgermug is de Verenigde Staten.¹⁶ De Amerikaanse tijgermug kwam vermoedelijk in de jaren '80 uit Japan over via de import van banden (eerdere

⁸ LCI-richtlijn Dengue (1996, laatst gewijzigd 2010).

⁹ La Ruche, G., Souarès, Y., Armengaud, A., Peloux-Petiot, F., Delaunay, P., Desprès, P., Lenglet, A., Jourdain, F., Leparç-Goffart, I., Charlet, F., Ollier, L., Mantey, K., Mollet, T., Fournier, J.P. Torrents, R., Leitmeyer, K., Hilairet, P., Zeller, H., Van Bortel, W., Dejour-Salamanca, D., Grandadam, M. & Gastellu-Etchegorry, M. (2010), 'First two autochthonous dengue virus infections in metropolitan France, September 2010', *Eurosurveillance*, 15 (39), pp. 2 – 16.

¹⁰ Enserink, M. (2008), *A Mosquito Goes Global*, *Science*, 320 (5878), pp. 864 – 866.

¹¹ Een vector is een overbrenger van ziekten, zoals de Aziatische tijgermug.

¹² La Ruche, G., Souarès, Y., Armengaud, A., Peloux-Petiot, F., Delaunay, P., Desprès, P., Lenglet, A., Jourdain, F., Leparç-Goffart, I., Charlet, F., Ollier, L., Mantey, K., Mollet, T., Fournier, J.P. Torrents, R., Leitmeyer, K., Hilairet, P., Zeller, H., Van Bortel, W., Dejour-Salamanca, D., Grandadam, M. & Gastellu-Etchegorry, M. (2010), 'First two autochthonous dengue virus infections in metropolitan France, September 2010', *Eurosurveillance*, 15 (39), pp. 2 – 16.

¹³ La Ruche, G., Souarès, Y., Armengaud, A., Peloux-Petiot, F., Delaunay, P., Desprès, P., Lenglet, A., Jourdain, F., Leparç-Goffart, I., Charlet, F., Ollier, L., Mantey, K., Mollet, T., Fournier, J.P. Torrents, R., Leitmeyer, K., Hilairet, P., Zeller, H., Van Bortel, W., Dejour-Salamanca, D., Grandadam, M. & Gastellu-Etchegorry, M. (2010), 'First two autochthonous dengue virus infections in metropolitan France, September 2010', *Eurosurveillance*, 15 (39), pp. 2 – 16.

¹⁴ Hiermee worden besmettingen bedoeld die niet in het buitenland hebben plaatsgevonden.

¹⁵ Hiermee worden besmettingen bedoeld die niet in het buitenland hebben plaatsgevonden.

¹⁶ Enserink, M. (2008), *A Mosquito Goes Global*, *Science*, 320 (5878), pp. 864 – 866.

populaties werden in de periode na de Tweede Wereldoorlog en de Vietnamoorlog ontdekt en relatief snel en effectief uitgeroeid). De Amerikaanse tijgermuggen bleken in staat koude winters te overleven doordat eitjes in een soort winterslaap beschermd blijven, zoals 'gewone' muggensoorten dat in Nederland bijvoorbeeld ook blijven. Tropische muggensoorten hebben deze mogelijkheid meestal niet en verspreiden zich daarom minder snel richting koude gebieden. Na de Verenigde Staten verspreidde de tijgermug zich snel naar Latijns-Amerika. In Brazilië werd bijvoorbeeld de eerste tijgermug in 1986 ontdekt en in de daaropvolgende jaren verspreidde de mug zich gestaag door andere Latijns-Amerikaanse landen. Vermoedelijk bevindt de tijgermug zich ook in de meeste Afrikaanse landen, maar vanwege gebrekkige data kan dit nog niet worden bevestigd.¹⁷

De vestiging van tijgermuggen in Europese landen kan grote gevolgen hebben. Een grote uitbraak van het Chikungunya-virus in Italië in 2007 laat dat zien.

Chikungunya in Italië

In Noord-Italië ontstond in 2007 een uitbraak van het Chikungunya virus door verspreiding van besmette muggen. (Een Indiase man bezocht familieleden in Italië en bleek verantwoordelijk voor het transport van de muggen).¹⁸ Van de 334 mensen bij wie vermoedelijk een besmetting heeft plaatsgevonden, is bij 204 het virus ook daadwerkelijk geconstateerd. 1 patiënt is aan de ziekte overleden. Omdat er veel mensen die niet zijn getest, is het aantal besmettingen waarschijnlijk veel hoger geweest. De gunstige temperatuur en een onbeschermd bevolking (geen aanwezige anti-stoffen) waren onder andere verantwoordelijk voor de snelle verspreiding.¹⁹

In het zuiden van Frankrijk en in Kroatië werden in 2010 ook de eerste autochtone casussen van knokkelkoorts gerapporteerd (mensen die ziek zijn geworden zonder dat ze recent gereisd hebben). Toch heeft verspreiding van de tijgermug daar (nog) geen grote gezondheidsschade veroorzaakt.

¹⁷ Enserink, M. (2008), *A Mosquito Goes Global*, *Science*, 320 (5878), pp. 864 - 866.

¹⁸ Rezza, G., Nicoletti, L., Angelini, R., Romi, R., Finarelli, A.C., Panning, M., Cordioli, P., Fortuna, C., Boros, S., Magurano, F., Silvi, G., Angelini, P., Dottori, M., Ciufolini, M.G., Majori, G.C., Cassone, A., (2007), 'Chikungunya in north-eastern Italy: a summing up of the outbreak *Eurosurveillance*, 23 (47), dd. 22 November 2007; Angelini, R et al (2007), 'An outbreak of chikungunya fever in the province of Ravenna, Italy', *Eurosurveillance*, 12 (36), dd. 06 September 2007.

¹⁹ Angelini R. et al (2007), 'Chikungunya in north-eastern Italy: a summing up of the outbreak *Eurosurveillance*', *Eurosurveillance*, 23 (47), dd. 22 November 2007; Angelini, R et al (2007), 'An outbreak of chikungunya fever in the province of Ravenna, Italy', *Eurosurveillance*, 12 (36), dd. 06 September 2007.

²⁰ La Roche, G., Souarès, Y., Armengaud, A., Peloux-Petiot, F., Delaunay, P., Desprès, P., Lenglet, A., Jourdain, F., Leparç-Goffart, I., Charlet, F., Ollier, L., Mantey, K., Mollet, T., Fournier, J.P. Torrents, R., Leitmeyer, K., Hilairet, P., Zeller, H., Van Bortel, W., Dejour-Salamanca, D., Grandadam, M. & Gastellu-Etchegorry, M. (2010), 'First two autochthonous dengue virus infections in metropolitan France, September 2010', *Eurosurveillance*, 15 (39), pp. 2 - 16.

Knokkelkoorts in Frankrijk

De Franse autoriteiten werden in september 2010 geconfronteerd met twee gevallen van dengue, zonder dat beide patiënten naar het buitenland zijn geweest. Dit wijst dus op een verspreiding binnen Frankrijk (Nice). Deze lokale verspreiding heeft de Franse autoriteiten bewogen om maatregelen te nemen om de verspreiding van het virus tegen te gaan.²⁰

In Nederland werd de tijgermug voor het eerst in 2005 bij importeur van kamerplanten in Hoofddorp aangetroffen. Deze had net een partij Lucky Bamboo (*Dracaena*) kamerplanten uit China geïmporteerd. De eerste Nederlandse maatregelen, waar zo meer over, waren dan ook bedoeld om de verspreiding van tijgermuggen via Lucky Bamboo te voorkomen. Deze maatregelen zijn succesvol gebleken, maar niet voldoende om de invoer van tijgermuggen te stoppen. Nog steeds treft de NVWA zo nu en dan tijgermuggen bij Lucky Bamboo importeurs aan in de reguliere monitoring. Tegenwoordig worden tijgermuggen ook regelmatig aangetroffen bij tweedehands bandenhandelaren. Het Centrum Monitoring Vektoren (CMV) van de NVWA trof alleen al in augustus en juli van dit jaar bij inspecties van bedrijven die in banden handelen in Montfoort, Oss, Weert en Heijningen een tot enkelen volwassen Aziatische tijgermuggen per bedrijf aan (In enkele gevallen kan niet uitgesloten worden dat de eitjes van muggen de Nederlandse winter overleefd hebben).

Het aantal gevallen van knokkelkoorts is in Nederland tot nu toe beperkt gebleven. In 2008 'werd het door virologische laboratoria in Nederland bij 127 patiënten vastgesteld, in 2009 bij 161 mensen en in 2010 tot en met eind mei bij 40.'²¹ Deze patiënten zijn allemaal in het buitenland geweest waar ze de ziekte hebben opgelopen. Er zijn geen gevallen, zoals in Frankrijk, bekend van besmetting die in Nederland heeft plaatsgevonden.

Feitelijk genomen maatregelen

In reactie op de ontdekking van de tijgermug in de Hoofddorpse kas is de Plantenziektenkundige Dienst (PD, nu onderdeel van de NVWA) direct een onderzoek gestart om te bepalen hoe de Aziatische tijgermug het beste kan worden bestreden. In eerste instantie concentreerde de PD zich op Lucky Bamboo importeurs, omdat daar de mug in eerste instantie werd aangetroffen. Er zou een risico voor de werknemers van Lucky Bamboo importeurs kunnen ontstaan. Ook het RIVM heeft onderzocht in hoeverre de tijgermug zich heeft kunnen verspreiden buiten de Hoofddorpse kas. Dat bleek nog niet het geval.

Op basis van dat onderzoek adviseerde de directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding (Prof dr. Roel Coetinho) om maatregelen te nemen om import van muggen met Lucky Bambo te voorkomen en daarnaast 'op individuele basis beschermende maatregelen' te nemen 'voor de werknemers in Lucky Bambo bedrijven'.²² Het ministerie van VWS nam dit advies niet integraal over, maar besloot wel om met de importeurs te kijken welke maatregelen mogelijk waren en vroeg een vrijstelling aan voor het biocide waarmee tijgermuggen bestreden konden worden (Deze vrijstelling wordt in 2006 door VROM verleend.).

²¹ RIVM 2011 Veelgestelde vragen en antwoorden over de Aziatische tijgermug.

²² Countinho, R.A. (2005), *Advies risico's voor de volksgezondheid van import Aedes albopictus*.



In 2006 (en wederom 2007) sloot VWS een convenant met Lucky Bamboo importeurs om verspreiding van de tijgermug te voorkomen. In het convenant spraken importeurs en overheid met elkaar af dat de sector zich tot het uiterste in zou spannen om verspreiding van de tijgermug te voorkomen. Onder andere door het gebruik van muggenvangers, quarantainemaatregelen en behandeling van het gewas in het land van export in te zetten.²³

Het convenant bleek echter geen succes. Hoewel er in een korte periode geen tijgermuggen meer werden ontdekt (meer precies tussen oktober 2007 en mei 2008), werden er daarna bij diverse importeurs tijgermuggen aangetroffen. Het RIVM adviseerde de minister van VWS in 2008 daarom het convenant om te zetten in een Maatregel van bestuur, 'zodat de opgenomen preventieve bestrijding controleerbaar verplicht gesteld wordt'.²⁴ Minister Klink nam deze aanbeveling over. Met betrekking tot het resultaat van dit convenant schreef Minister Klink in 2009 aan de Tweede Kamer: 'Ik [ben] van mening dat de huidige inspanningsverplichting moet worden vervangen door een wettelijk vastgelegde resultaatsverplichting'.²⁵ Vanaf eind 2008 is de Tijdelijke Warenwetregeling productvoorschriften Lucky Bamboo van kracht. (Deze is inmiddels vervangen door een AMvB.)

²³ Convenant Import Lucky Bamboo op waterbasis.

²⁴ Coutinho, R.A. (2008), *Memorandum ALBO Risico's van de import van de tijgermug*.

²⁵ A. Klink (2009), *Betreft maatregelen tijgermug*, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/01/19/maatregelen-tijgermug.html> (Geraadpleegd op 14-10-2012).

Om meer inzicht te krijgen in de verspreiding van vectoren wordt in 2009 het Centrum Monitoring Vectoren (CMV) opgericht (het CMV valt zoals gezegd onder de NVWA).²⁶ Het CMV start in 2010 met het monitoren van handelaren in tweedehands banden. Internationale voorbeelden wijzen er namelijk op dat ook banden een bron van besmetting kunnen zijn. Eitjes van muggen overleven op de banden en laagjes regenwater blijven in de banden staan, waardoor een ideaal klimaat ontstaat voor het uitbroeden van eitjes tot muggen. Er worden inderdaad meerdere soorten exotische muggen bij de handelaren aangetroffen. Het ministerie van VWS besluit direct tot aanvullende bestrijdingsmaatregelen.

Op dit moment heeft het bestrijdingsbeleid primair het doel om de definitieve vestiging van de tijgermug zoveel mogelijk te vertragen. Minister Klink zegt daarover: 'Experts zijn van mening dat de komst van de tijgermug via deze route (i.e. via natuurlijke verspreiding vanuit Zuid Europa) niet is tegen te houden'.^{27,28,29} De NVWA monitort actief bandenhandelaren en Lucky Bamboo-importeurs en VWS onderzoekt doorlopend of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. (Er wordt ook in grensstreken gecontroleerd of de tijgermug niet via een 'natuurlijke' migratie of andere verspreiding de landsgrenzen bereikt. Dat blijkt vooralsnog niet het geval) Waar nodig wordt biocide gebruikt omaangetroffen muggen te bestrijden.

Huidige bestuurlijke discussie

De verwachte vestiging van de tijgermug heeft nog niet geleid tot grote media-aandacht of politieke druk om zo snel mogelijk dit risico op te lossen (misschien wel vanwege het feit dat er volgens het merendeel van de experts niets aan kan worden gedaan). Dat neemt niet weg dat er binnen de (rijks)overheid en de NVWA wordt ook nagedacht over de vraag hoe precies met het risico van import van exotische muggen moet worden omgegaan. Het ministerie van VWS en de NVWA zien zich geconfronteerd met een aantal dilemma's die hier kort worden behandeld.³⁰

- Tijgermuggen zijn een vector en kunnen dus drager van knokkelkoorts of een andere tropische ziekte zijn. Er is een slechts een kleine kans dat de aangetroffen tijgermuggen in Nederland een ziekteverwekker dragen en er is dus een klein risico voor de volksgezondheid. Het dilemma is de vraag in hoeverre je als overheid op korte termijn ingrijpende maatregelen moet nemen als er nog geen ziektegevallen bekend zijn in relatie tot mogelijke voordelen op de lange termijn?

²⁶ Het Centrum Monitoring Vectoren maakt risico-inschattingen, brengt de verspreiding in beeld, adviseert beleidsmakers, bestrijders en ondernemers over risico's en bestrijdingsmogelijkheden. De NVWA ondersteunt het RIVM en het Centraal Veterinair Instituut (CVI) in het maken van 'vector-borne diseases risk-analyses'. Bron: Jaarverslag 2011 van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

²⁷ A. Klink (2009), Betreft maatregelen tijgermug, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/01/19/maatregelen-tijgermug.html> (Geraadpleegd op 14-10-2012).

²⁸ Minister Schippers heeft deze lijn recent bevestigd toen zij in 2010 meldde: 'Overigens is het vanwege internationale handel en transport vanuit Zuid-Europa, waar bijvoorbeeld de tijgermug inmiddels gevestigd is, onwaarschijnlijk dat de import van exotische muggensoorten in Nederland volledig voorkomen kan worden. Daarom richt het huidige beleid zich op vertraging van eventuele vestiging van muggen die een risico vormen voor de volksgezondheid.' (Bron: TK 22 894, nr. 294).

²⁹ TK 22 894 nr. 294.

³⁰ Workshop risico's en verantwoordelijkheden, dd. 31 oktober 2011.

- Een risico-inschatting met betrekking tot de overdracht van ziekteverwekkers is zeer moeilijk te maken. Om te bepalen of er een risico is voor de volksgezondheid moet er onder andere worden gekeken naar de volgende factoren:
 - Relatieve aantal muggen besmet met virus in land van herkomst (virus infection rate)
 - Hoe waarschijnlijk het is dat eitjes van een besmette mug ook besmet zijn (egg-survival rate)
 - Hoe waarschijnlijk het is dat deze eitjes zich tot volwassenen weten te ontwikkelen (larval survival rate)
 - De kans op infectie na blootstelling aan een geïnfecteerde mug
 - De kans dat daadwerkelijk gezondheidsklachten optreden na een infectie (Er kan op dit moment nog niet gevaccineerd worden³¹). Hiernaast bestaat separaat het risico van vestiging van de mug, maar moet ook worden ingeschat wat de consequenties van langdurig biocidengebruik zijn.

Het dilemma voor de overheid is hoe verschillende factoren moeten worden gewogen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de consequenties van eventuele.

- De introductie en vestiging van de mug in Nederland is volgens het RIVM ongewenst, maar onduidelijk is zoals eerder besproken of het voorkomen kan worden. De mug is al gevestigd in Zuid-Europa en kan vanuit daar oprukken. Het dilemma is daarmee of ingrijpende maatregelen op dit moment proportioneel zijn om vestiging te vertragen.

De vestiging van de tijgermug is een grensoverschrijdend probleem, maar er bestaat geen Europees beleid. Als omliggende landen geen stappen ondernemen kan Nederland wel actief een anti-vestigingsbeleid voeren, maar zodra er populaties in landen als Duitsland, Frankrijk en België bestaan is het nog maar de vraag of Nederlands beleid succes kan hebben. Nederland lobbyt dan ook voor een Europese aanpak.

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor infectieziektenbestrijding, zij worden door het ministerie van VWS ondersteund omdat het een nieuw probleem is en specifieke kennis vergaard moet worden om effectief tijgermuggen te bestrijden.³² Daarnaast zijn bedrijven verantwoordelijk voor het veilig verhandelen van producten.

³¹ In het tijdschrift the Lancet is recent een onderzoek gepubliceerd waar uit blijkt dat een vaccin dichtbij zou zijn: <http://press.thelancet.com/denguevaccine.pdf>.

³² Zie het volgende schema voor de verantwoordelijkheidsverdeling vanuit het perspectief van gemeenten na melding van tijgermuggen: http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/openbare_gezondheid/2012/20120821_informatie_muggenbestrijding_EVx.pdf

³³ Bemer, E. en Mulder, S. (2012), *Fase 2: verdieping van risico's en verantwoordelijkheden*, Amsterdam: TNS NIPO.

Publieke opinie

Aanvullend is het interessant om nog kort in te gaan op de mening van burgers. Uit onderzoek van TNS NIPO, uitgevoerd in het kader van het programma Risico's en verantwoordelijkheden blijkt dat burgers de bestuurlijke dilemma's heel anders dan bestuurders ervaren.³³ De meerderheid van de burgers is namelijk van mening dat de gevaren groot zijn, dat burgers zelf het risico niet kunnen bepalen (wie herkent het verschil tussen een tijgermug en een reguliere Nederlandse mug?). 'Juist daarom willen deze mensen niet wachten (op eventueel onderzoek) maar meteen overgaan op maatregelen.' Burgers zijn van mening dat Lucky Bamboo handelaren en bandenhandelaren de aangewezen partijen zijn om maatregelen ter bestrijding van de tijgermug te treffen. Over de vraag of de bedrijven verplicht moet worden (via wet- en regelgeving) of dat bijvoorbeeld de import van Lucky Bamboo moet worden verboden is geen eenduidige mening.

Conclusie

Het lijkt onmogelijk om de opmars van de tijgermug een halt toe te roepen.³⁴ Experts zijn van mening dat de tijgermug zich uiteindelijk ook in Nederland definitief kan vestigen. Vanuit het voorzorgsprincipe neemt de overheid momenteel preventieve maatregelen tegen muggen die niet perse een virus dragen. De vraag die onbeantwoord blijft is wanneer deze disproportioneel zijn? En moet er niet ook beleid worden ontwikkeld ter voorbereiding op muggenoverdraagbare infectieziekten voor het moment dat de mug zich definitief vestigt en hoe verhoudt zich dat tot de investering die nodig zijn om vestiging van de mug te vertragen?

³⁴ Enserink, M. (2008), A Mosquito Goes Global, *Science*, 320 (5878), pp. 864 - 866.

Hoofdstuk 5.

De Nederlandse burger nader verkend: nuchter mits geïnformeerd

Ira Helsloot, Astrid Scholtens, Jelle Groenendaal en Anke Stapels¹

¹ Ira Helsloot is hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Astrid Scholtens en Jelle Groenendaal zijn onderzoekers bij CrisisLab en Anke Stapels is sr-communicatieadviseur bij het ministerie van BZK.



Inleiding

Een klein jaar lang, van oktober 2011 tot september 2012, is in het kader van het programma Risico's en verantwoordelijkheden aan Nederlandse burgers hun mening gevraagd over de omgang met risico's en incidenten. Centraal stonden vragen als: welke partijen dragen verantwoordelijkheid voor de beheersing van vrijwillige en onvrijwillige risico's, wat houdt zo'n verantwoordelijkheid dan precies in en wat is een adequate reactie mocht een risico opeens een incident zijn geworden.

Vanuit het perspectief van het programma was nader specifiek onderzoek naar deze vragen noodzakelijk, omdat het bestaande burgeronderzoek in zijn algemeenheid ingaat op risicoperceptie maar daar niet de vraagstelling aan koppelt wat een redelijke omgang met al dan niet 'enge' risico's is. De conclusie die doorgaans 'simpelweg' wordt getrokken door met name bestuurders en media is dat 'enge' risico's meer inzet van de overheid vergen, hoewel dat helemaal niet zo vanzelfsprekend is. Eerder onderzoek suggereerde dat burgers een 'narrig' karakter kunnen hebben, dat wil zeggen dat wie te makkelijk vraagt 'of er niet meer aandacht moet zijn voor veiligheid' als antwoord natuurlijk altijd 'ja' krijgt.² Wanneer dezelfde persoon gevraagd wordt om dieper na te denken over de consequenties van een dergelijke keuze in termen van geld of negatieve effecten en/of daarbij ook meer informatie krijgt dan volgt een veel genuanceerder antwoord.

Een mix van onderzoeksmethoden is daarom ingezet om zicht te krijgen in de diepere gedachten van de burgers over een redelijke omgang met risico's en incidenten. Burgers zijn met elkaar in discussie gegaan, zowel online als fysiek aan tafel, over onderwerpen als de fietshelm, CO₂-opslag, tunnelveiligheid, asbest en hoogspanningslijnen. We hebben burgers gevraagd om niet alleen vanuit hun eigen perspectief naar deze materie te kijken, maar soms ook in de huid van de overheid te kruipen.

Vooruitlopend op de conclusies van dit hoofdstuk merken wij op dat wij vooral kritische, betrokken en zeer uitgesproken burgers zijn tegengekomen, die beide kanten van de veiligheidsmedaille zien en die het (mede daarom) lastig vinden hun eigen rol en die van anderen te benoemen.

² Zie bijvoorbeeld W.L. Tiemijer (2010), *Hoe mensen keuzes maken; de psychologie van beslissen*, Amsterdam University Press; Zoë Corbyn (2012), *How to confuse a moral compass*, Nature doi:1.1038/nature.2012.11447 (zie <http://www.nature.com/news/how-to-confuse-a-moral-compass-1.11447>); I. Helsloot and A. Schmidt (2012), 'The Intractable Citizen and the Single-Minded Risk Expert - Mechanisms Causing the Risk Regulation Reflex Pointed Out in the Dutch Risk and Responsibility Programme', in *European Journal of Risk Regulation* (3), 3, pp. 305-312; I. Helsloot (2012), *Veiligheid als (bij)product* (oratie). Zie ook hoofdstuk 'Ontwikkeling aard en omvang van disproportioneel veiligheidsbeleid'.

Waardering van burgers die aan de discussies deelnamen

In de verschillende discussies bleek dat de betrokken burgers het gesprek waardeerden (in de communities gingen de discussianten zelf regelmatig op zoek naar extra informatie) maar het onderwerp ook lastig vonden. In de Amsterdamse focusgroep onder lager opgeleiden werd bijvoorbeeld na afloop de vraag gesteld: 'Vonden jullie het een leuk onderwerp?' De verschillende respondenten antwoordden:

- Deelnemer 6: *'Lastig. Normaal denk je hier niet aan.'*
- Deelnemer 4: *'Je staat er niet bij stil.'*
- Deelnemer 7: *'Je ziet het als normaal dat ze het doen en nu moet je er over na gaan denken.'*
- Deelnemer 4: *'Door de dingen die je hoort ga je ook meer nadenken. Ik zal nu ook heel anders naar bepaalde dingen kijken door dit gesprek. Positief.'*

Wat verder in ieder geval naar voren komt uit dit onderzoek is dat voor burgers veiligheid niet boven alles gaat en dat risicobeheersing zijn grenzen kent. Risico's horen bij het leven en je kunt ze nooit helemaal uitsluiten, zo onderkent de Nederlandse burger.

Over risicorealisme

Burgers zijn realistisch als het gaat om de inschatting van risico's en de mogelijkheden van risicobeheersing (al dan niet door de overheid). Zo bleek uit het opinie-onderzoek, zie hieronder, dat 76% van de respondenten vond dat risico's bij het leven horen en nooit helemaal uit te sluiten zijn. Slechts 12% van de respondenten vond (daarom ook) dat grote ongelukken bewijzen dat de overheid faalt. Het was fraai om te zien dat de respondenten zeer goed konden inschatten dat de kans op omkomen bij een verkeersongeval groter was dan door een ramp in de chemische industrie: 79% versus 5%. Die laatste kans achtten ze bijvoorbeeld ook kleiner dan een dodelijke voedselvergiftiging: 42% schatte voedselvergiftiging als tweede grootste risico en eveneens 44% rampen in de industrie als derde grootste risico. Deze schattingen zijn in essentie een juiste weergave van de werkelijkheid.

De onderzoeksmethodologie meer in detail

Het burgeronderzoek kende kwalitatieve en kwantitatieve onderdelen die in zekere interactie met elkaar werden uitgevoerd.

Het kwalitatieve deel van het burgeronderzoek bestond uit drie communities en vier focusgroepen en werd uitgevoerd door onderzoeksbureau TNS-NIPO:

- Een community is een online groepsdiscussie in een besloten setting; burgers bespraken en bediscussieerden met elkaar een bepaald thema. Feitelijke informatie over deze thema's werd via casussen weergegeven op een alleen voor deelnemers toegankelijke website. Deze website was tevens het discussieplatform waarop de thema's werden ingebracht door een moderator (discussieleider). Samen met een expert vanuit het programma Risico's en verantwoordelijkheden vroeg de moderator regelmatig door op de verschillende thema's. Elke community waaraan gemiddeld 35 mensen (zeer) actief hebben meegedaan, duurde ongeveer een week. In de eerste community (november 2011) stond het risicobegrip centraal, in de tweede community stonden beleidsdilemma's centraal (februari 2012) en in de derde community ging het vooral om mogelijke 'elementen voor een kabinetsvisie op risico's en verantwoordelijkheden' (april 2012).

- Na afloop van de communities zijn vier focusgroepen georganiseerd. Het ging hier om gemedereerde groepsgesprekken met ongeveer 8 personen. Twee zijn in Amsterdam gehouden met randstadbewoners en twee in Den Bosch met deelnemers uit omliggende dorpen. In beide plaatsen is zowel een sessie met hoger als met lager opgeleiden gehouden. In de focusgroepen zijn de uitkomsten uit de communities aan de orde gesteld; opmerkelijke en op het eerste gezicht tegenstrijdige uitkomsten zijn ingebracht om tot een dieper inzicht te komen.

Wanneer we in dit hoofdstuk spreken over de deelnemers of discussianten aan de kwalitatieve deelonderzoeken is de formulering telkens ‘de meerderheid vindt’ of ‘verschillende respondenten vinden’.

Het kwantitatieve deel van het burgeronderzoek bestond uit drie flitspeilingen en een afsluitend multidimensionaal opinie-onderzoek en werd uitgevoerd door onderzoeksbureau Veldkamp:³

- Flitspeilingen waren kortlopende online onderzoeken waarin een beperkt aantal vragen werden gesteld aan een representatieve set Nederlanders. Het opinie-onderzoek was ook een online onderzoek maar bevatte méér vragen om verschillende invalshoeken te belichten. Ook werd in dit opinie-onderzoek tussen de vragen door relevante informatie aan de respondenten gegeven.
- In november 2011 is een eerste flitspeiling onder burgers gehouden over hun beleving naar de verdeling van verantwoordelijkheden bij risico’s.⁴ De inzichten uit de eerste community zijn in de vraagstelling verwerkt.
- Vervolgens zijn twee flitspeilingen gehouden direct na een incident om te kijken in hoeverre incidenten de mening van burgers veranderden. In november 2011 was dit naar aanleiding van het zwembadincident in Tilburg⁵ en in februari 2012 was dit naar aanleiding van het onderzoek van de Consumentenbond naar besmette kipfilet.⁶
- Tot slot zijn de visie-elementen die het programma Risico’s en verantwoordelijkheden aandroeg en die besproken waren in de derde community en de focusgroepen voorgelegd in het afsluitende multidimensionale opinie-onderzoek.⁷

Wanneer we spreken over de resultaten van de kwalitatieve peilingen zullen we telkens de percentages weergeven.

Op een belangrijke methodologische bevinding gaan we nu kort in. Een centrale bevinding is dat de antwoorden die we kregen van burgers vaak afhingen van de vraagstelling en/of de hoeveelheid informatie die men kreeg: hoe meer informatie des te genuanceerder de mening was, zelfs zodanig dat een mening soms tegenovergesteld kon zijn aan het antwoord op een eerdere vraag. Het trekken van conclusies alléén

³ Alle peilingen vonden online (via email) plaats onder een representatieve set Nederlanders uit de database van het onderzoeksbureau TNS-NIPO. Deze set bestaat uit mensen die hebben aangegeven aan dergelijk onderzoek te willen meewerken.

⁴ In de eerste peiling zijn 1350 enquêtes uitgezet. Er hebben N=870 mensen gereageerd, zodat er sprake was van een respons van ongeveer 65%.

⁵ Op 11 november 2011 vielen in een zwembad in Tilburg geluidsboxen van het plafond naar beneden. Een baby en de moeder werden daardoor geraakt, waarna de baby overleed en de moeder ernstig gewond raakte.

⁶ In beide flitspeilingen zijn 1350 enquêtes uitgezet. In de tweede flitspeiling (zwembadincident) hebben N=824 gereageerd (dit is een respons van ongeveer 61%). In de derde flitspeiling (besmette kip) hebben N=918 meegedaan (dit is een respons van ongeveer 68%).

⁷ Voor dit onderzoek zijn 1470 enquêtes uitgezet. Er hebben 1035 mensen gereageerd, zodat er sprake was van een respons van ongeveer 70%.

aan de hand van 'eenvoudige eendimensionale' peilingen over wat de perceptie van de Nederlandse burger op het gebied van risicobeleid is, is daarmee niet eenvoudig en toereikend genoeg. De voorspelbaarheid van de antwoorden van eenvoudige peilingen betekent dat de resultaten ervan weinig toevoegt aan wat we al weten. Dergelijke peilingen lijken op 'vragen naar de bekende weg': in 'onze' peilingen vonden bijvoorbeeld altijd voorspelbaar veel mensen dat na een ongeval moet worden uitgezocht wat de oorzaak was (in de tweede peiling vond 73% van de respondenten dat, en in de derde peiling 59%). Als ander voorbeeld mag gelden het onderzoek van Van Wilsem & Van der Woude naar terrorismebeleid waarin het merendeel van de respondenten voorspelbaar aangaf voor een betere bescherming tegen terrorisme te zijn wanneer dit zonder nadere inkadering werd gevraagd. De flitspeilingen geven dus een beeld van wat 'niet-geïnformeerde burgers' vinden van een bepaald onderwerp, hoe ongenueanceerd dat soms ook kan zijn. Doorvragen en informatieverstrekking zoals bij het multidimensionale opinie-onderzoek, maar ook bij de focusgroepen en communities, leverde inzicht in de perceptie van 'de geïnformeerde burger'.

Het wellicht unieke van dit cluster van burgeronderzoeken is dan ook dat, juist door de combinatie van onderzoeksmethoden, het wel in staat lijkt om betrouwbare indicaties over de mening van de Nederlandse burger te geven.⁸

Waar we in dit hoofdstuk spreken van 'burgers' bedoelen we altijd de deelnemers/respondenten aan een van de burgeronderzoeken (focusgroep, community of web enquêtes).

In de volgende paragrafen gaan we in op de inhoudelijke bevindingen uit het onderzoek.

Burgers en vrijwillige risico's

In deze paragraaf gaan we in op de mening van Nederlandse burgers over de omgang met vrijwillige risico's.

Wat is een vrijwillig risico?

Een eerste vraag is 'wanneer burgers vinden dat er sprake is van een vrijwillig risico'. In de eerste en tweede community is hier expliciet op ingegaan met als uitkomst dat een vrijwillig risico moet voldoen aan de volgende criteria:

- het risico moet qua aard, omvang en kans bekend zijn
- het moet duidelijk zijn gemaakt (bij voorkeur door de overheid) dat je zelf de verantwoordelijkheid voor het (vrijwillig) risico loopt en
- er mogen geen nadelen voor anderen aan verbonden zijn.

⁸ Alle kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken uit dit burgeronderzoek zijn terug te vinden op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/verantwoord-omgaan-met-risicos> (*Communities*: 'Fase 1: verkenning van risico's en verantwoordelijkheden', 'Fase 2: verdieping van risico's en verantwoordelijkheden', 'Fase 3: oplossingsrichtingen en principes'; *Focusgroepen*: 'Verslag focusgroepen t.b.v. programma Risico's en verantwoordelijkheden'; *Flitspeilingen*: 'Verdeling van risico's bij verantwoordelijkheden, een eerste verkenning van de beleving van burgers', 'Verdeling van de verantwoordelijkheden bij risico's, mate van risicoregelreflex bij burgers nav. het zwembadincident in Tilburg', 'Verdeling van verantwoordelijkheden bij risico's, mate van risicoregelreflex bij burgers nav. het onderzoek van de Consumentenbond naar besmette kipfilet'; *Multidimensionaal opinie-onderzoek*: 'Online opinie-onderzoek Risico's en verantwoordelijkheden').

Ook werd als een laatste criterium nog genoemd dat het risico voor henzelf 'dragelijk' moet zijn in de zin dat het 'in principe' niet levensbedreigend mag zijn of te grote materiële schade met zich mee mag brengen. Dit criterium werd echter, toen concrete gevallen werden besproken, door de deelnemers niet als zodanig toegepast. Twee voorbeelden: het fietsen zonder helm is volgens een grote meerderheid van de deelnemers aan de communities een typisch geval van een vrijwillig risico, net als het afsteken van vuurwerk, terwijl beide risico's uiteindelijk ook levensbedreigend (zouden) kunnen zijn.

De tweede community over de scheidslijn tussen vrijwillige en onvrijwillige risico's

Aan de burgers die deelnamen aan de tweede community is gevraagd wat volgens hen het verschil is tussen vrijwillige en onvrijwillige risico's. Deze vraag werd genuanceerd beantwoord: voor respondenten blijkt het verschil vaak niet zwart of wit te zijn. Voor de meeste deelnemers gaat het verschil tussen vrijwillige en onvrijwillige risico's over de invloedsmogelijkheid om het risico uit de weg te gaan, de mate van keuzevrijheid bij het aanvaarden van het risico en het besef dat het risico bestaat en wat het behelst.

Risico's die betrekking hebben op de economie en het milieu worden door de meeste burgers uit de tweede community als onvrijwillig beschouwd, omdat zij geen invloed kunnen uitoefenen om deze risico's te voorkomen of te beperken. Precies om die reden vinden sommige burgers ook dat voedselonveiligheid een onvrijwillig risico is. Deze burgers stellen dat zij geheel afhankelijk zijn van hoe producenten en toezichhouders omgaan met wetten en regels op het gebied van voedselveiligheid. Andere burgers vinden voedselveiligheid juist een vrijwillig risico, omdat zij beseften dat hygiëne in de eigen keuken een grote factor is voor de kans op een voedselvergiftiging.

Bij de vraag of een risico vrijwillig of onvrijwillig genomen is, speelt keuzevrijheid volgens de meeste deelnemers aan de tweede community een bepalende rol. Bij veel risico's zijn de deelnemers verdeeld over de keuzevrijheid die er is om het risico uit de weg te gaan. Sommige deelnemers vinden deelname aan het verkeer een vrijwillig risico, omdat mensen bewust kiezen om deel te nemen aan het verkeer terwijl ze ook in de mogelijkheid zijn om dit niet te doen. Een enkeling vindt deelname aan het verkeer een onvrijwillig risico, omdat verkeersdeelname noodzakelijk kan zijn voor het verkrijgen van een inkomen. Een ander voorbeeld dat binnen de tweede community tot discussie heeft geleid, is het risico om getroffen te worden door bliksem. De meeste deelnemers beschouwen dit als een onvrijwillig risico. Sommige respondenten menen echter dat er ook sprake kan zijn van een vrijwillig risico, omdat burgers de bewuste keuze kunnen maken om tijdens een hevige onweersbui een wandeling te maken.

De meeste burgers uit de tweede community vinden verder dat kennis over risico's medebepalend is voor het vaststellen of een risico vrijwillig of onvrijwillig is. Een deelnemer merkt op: *'Een onvrijwillig risico zou wel eens een gevolg kunnen zijn van een besluit dat ik zelf heb genomen, maar waarvan ik niet heb kunnen overzien dat zo iets mogelijk zou zijn.'* Deze respondent stelt dus dat een risico alleen vrijwillig genomen kan worden wanneer je van het risico bewust bent. Andere deelnemers aan de tweede community waren het hier in grote mate mee eens.

In de derde community en focusgroepen maar ook in het afsluitende multidimensionale opinie-onderzoek bleek het beeld dat een criterium is dat het vrijwillig risico ook voor henzelf dragelijk moet zijn, consistent.

De rol van de overheid bij vrijwillige risico's

Over de rol van de overheid bij vrijwillige risico's zijn de burgers het in de diverse burgeronderzoeken in meerderheid eens: de overheid moet zich niet betuttelend gedragen als het gaat om vrijwillige risico's waaronder roken, skiën en voedselveiligheid. Deze burgers willen dat de overheid zich dan juist terughoudend opstelt. Ook over een risico als het fietsen zonder helm is men het in grote meerderheid eens in de discussies: men wil geen helmplicht, ook niet voor kinderen (daar gaan de ouders in hun beleving immers over). Hier hoort volgens de burgers waarmee in de communities gesproken is wel een kanttekening bij: omdat Nederland een fietsland is, kunnen Nederlanders als 'ervaringsdeskundigen' verkeerveiligheidssituaties prima zelf inschatten. In Nederland steken mensen sinds enkele decennia hun eigen vuurwerk af – Nederland is daarin vrijwel het enige land in Europa – zodat 'we' ons ook daarin geschoold voelen.⁹ Men wil deze vrijheid niet opgeven door het verplicht dragen van een fietshelm of door op een door de overheid vastgestelde plek afsteken van siervuurwerk. Dit uitgaan van het eigen inschattingsvermogen past bij de 51% van de burgers die in de eerste peiling aangaven 'zelf in staat [te] zijn om te bepalen welke risico's op fysieke en/of materiële schade ze willen lopen' tegen 42% die vond dat 'de overheid dat moest doen voor hen'.¹⁰

De overheid heeft, en dat vermeldden we al, volgens de burgers wel de verantwoordelijkheid om te zorgen dat diegenen die een vrijwillig risico nemen dat ook kunnen weten. Zo is 70% van de respondenten uit het multidimensionale opinie-onderzoek het eens met de uitspraak dat de overheid informatie moet geven over de mogelijke gevolgen van een keuze die burgers maken. 70% van de respondenten is bovendien de mening toegedaan dat de overheid vooraf duidelijk moet maken dat burgers zelf de gevolgen dragen van een risico dat ze genomen hebben. Dat laat onverlet dat in de eerste community, de focusgroepen en de derde peiling naar voren kwam dat men wel verwacht dat bedrijven open en eerlijk communiceren over risico's.¹¹

⁹ Een onbewuste reden voor deze stellingname van burgers zou kunnen zijn dat de acceptatie van een traditie de gedachten beïnvloedt over de mogelijkheden en het effect van het geschoold zijn voor het afsteken van vuurwerk.

¹⁰ In de eerste peiling leek een heel ander beeld te bestaan als het ging om het al dan niet terecht verplicht stellen door de overheid van het gebruik van autogordels, kinderzitjes en verplichte sociale verzekeringen. Hiervan vond telkens meer dan 90% het (zeer) terecht dat de overheid betuttelend optrad. In de discussies was de reden hiervoor dat je sommige, wel heel domme medeburgers tegen zich zelf moest beschermen.

¹¹ Dat in dit geval de bevindingen van de flitspeiling overeenstemmen met die uit het kwalitatieve onderzoek kan eigenlijk niet verbazen: de normatieve stellingname dat bedrijven open en eerlijk moeten communiceren zal niet snel door extra informatie worden beïnvloed.

Wonen in uiterwaarden

In alle (kwalitatieve) discussies werd door een meerderheid van de deelnemers in de communities gesteld dat het wonen in uiterwaarden een vrijwillig risico is dat zou moeten worden toegestaan, waarmee dan ook eventuele schade voor eigen rekening komt. In de eerste (kwantitatieve) peiling vond slechts 35% van de respondenten dat ook. Als randvoorwaarde werd in de discussies in de communities geformuleerd dat men redelijkerwijs geen levensgevaar mag lopen en dat men adequaat voorgelicht moet worden. Daarnaast stelde men in de Amsterdamse focusgroep onder lager opgeleiden bijvoorbeeld: *'Ja, je licht ze wel in. De mensen moeten het wel weten. De woningbouwvereniging en gemeenten, die moeten zeggen: sorry je wilt hier wonen maar de kans bestaat dat er een overstroming komt. Dat moet natuurlijk vastliggen, zodat je keuzes kunt maken. Niet dat je daar woont en er opeens een overstroming is. Als je het weet, kun je keuzes maken.'* Dit voorbeeld laat zien dat een eendimensionale vraag in een flitspeiling voorzichtig moet worden geïnterpreteerd: wie wonen in de uiterwaarde niet ziet als een vrijwillig risico, kan dat gedaan hebben omdat er over deze randvoorwaarden niet met hen is gesproken. In het afsluitende multidimensionale opinie-onderzoek antwoordde immers 62% van de respondenten op de vraag wie verantwoordelijk is als iemand in de uiterwaarde wil gaan wonen 'burgers zijn zelf verantwoordelijk, maar de overheid moet informatie geven' (en vond 21% dat de betrokkene zelf helemaal verantwoordelijk is).

Meer vrijwilligheid in het risicobeleid?

In de verschillende onderzoeken is gevraagd naar de wenselijkheid om mensen op vrijwillige basis toe te staan om meer risico te lopen. Dit lijkt logisch, omdat uit de eerste peiling volgt dat 62% van de respondenten vindt dat er te veel regels zijn. In diezelfde peiling vond 58% dat het een eigen keuze was om naast een industrieterrein te gaan wonen, maar daarentegen vond meer dan de helft van de respondenten dat de overheid verantwoordelijk was voor het voorkomen dat burgers te hard rijden en bij teveel sneeuw de weg op gaan. De algemene wens naar minder regels is in de eerste peiling in deze specifieke casus dus niet zichtbaar.

In de discussie kwamen de al eerder vermelde criteria waaraan een risico moet voldoen om als vrijwillig te worden beschouwd, naar voren, maar gegeven die criteria waren de discussianten in grote meerderheid van mening dat er meer vrijwilligheid mogelijk moest zijn. Concrete voorbeelden kon men echter zeer zelden spontaan geven.

In de discussies werd voedselveiligheid als casus gebruikt om nader inzicht te krijgen wanneer extra vrijwilligheid door burgers gewenst is: de vraag was of er nadrukkelijker een element van vrijwilligheid kon worden geïntroduceerd door bijvoorbeeld de 'ten minste houdbaar tot'-datum te vervangen door een richtlijn 'ruik en proef eerst' (met in stand lating van een uiterste verkoopdatum). Hier bleek een beperkt enthousiasme voor te zijn. Wel waren discussianten voor het mogelijk maken dat mensen de keuze hebben om vrijwillig de (goedkopere) met ESBL-bacterie besmette kip te kunnen kopen wetende dat deze bacterie niet schadelijk is voor gezonde mensen en besmetting kan worden voorkomen door de kip goed te verhitten. In de derde peiling die specifiek werd gehouden na het nieuws over besmette kipfilet naar aanleiding van een onderzoek van de Consumentenbond bleek 59% van de respondenten voor dit idee.

Burgers over besmette kip

Op 31 januari 2012 bracht de Consumentenbond de resultaten van een test van kipfilet naar buiten waaruit bleek dat op vrijwel alle geteste monsters de ESBL-bacterie werd aangetroffen. ESBL-bacteriën zijn resistent tegen antibiotica. Hoewel de bacterie voor gezonde mensen geen direct gevaar oplevert, kunnen ze bij zieke mensen die antibiotica gebruiken ervoor zorgen dat deze antibiotica niet aanslaan. Direct na het uitkomen van dit bericht is een flitspeiling uitgevoerd onder 824 burgers. De overheid werd in sterke mate verantwoordelijk gehouden voor de voedselveiligheid: 91% van de respondenten vond dit een taak van de overheid. Dit duidt erop dat de meeste respondenten risico's op het terrein van voedselveiligheid als een onvrijwillig risico beschouwen. Een meerderheid (59%) van de respondenten vond echter ook dat het aan burgers zelf is om te beslissen om kip te kopen die met de ESBL-bacterie besmet is. Dit gaf men aan nadat men erover was geïnformeerd dat het goed doorbakken van deze kip geen gevaar voor gezonde mensen oplevert. De overheid heeft volgens het merendeel van de respondenten een belangrijke taak als het gaat om het geven van voorlichting over deze besmetting.

Burgers en onvrijwillige risico's

Deze paragraaf gaat in op de vragen hoe de respondenten en discussianten uit de verschillende onderzoeken vinden dat met risico's die zij 'onvrijwillig'¹² lopen, moet worden omgegaan en welke partijen (burgers, bedrijven en overheid) daarbij aan zet zijn.

Omgang met onvrijwillige risico's: algemeen

Aan de respondenten van de eerste peiling is gevraagd om aan te geven hoe er met risico's in het algemeen moet worden omgegaan. Hierbij is nadrukkelijk geen informatie gegeven over aan welke risico's men moest denken en (daarmee) ook niet over de kosten en baten van risicobeheersing. Het merendeel van de respondenten uit deze peiling (58%) is het eens met de stelling dat de kans op fysieke en/of materiële schade bij het leven hoort en dat je nooit alle risico's kunt uitsluiten. 24% van de respondenten is het zelfs 'helemaal eens' met deze stelling. Het merendeel van de respondenten (62%) is het (helemaal) eens met de stelling dat incidenten met fysieke en/of materiële schade met een hele kleine kans geaccepteerd moeten worden. De acceptatiegraad van het risico blijkt op grond van deze peiling samen te hangen met het opleidingsniveau: hoe hoger de genoten opleiding, des te vaker vindt men dat bepaalde risico's gewoon geaccepteerd moeten worden. De resultaten suggereren dat de meeste burgers in het algemeen verwachten dat er door bedrijven en overheden een zakelijke afweging gemaakt wordt bij de beheersing van risico's die zij als burger onvrijwillig lopen. Dit beeld wordt bevestigd in het multidimensionale opinie-onderzoek. Op de vraag 'wat vindt u ervan dat de overheid alleen nieuwe maatregelen neemt als deze de veiligheid echt vergroten en opwegen tegen de kosten?', antwoordt 81% van de respondenten 'goed' tot 'zeer goed'.

De bevindingen uit de eerste peiling en het multidimensionale opinie-onderzoek worden gestaafd door de uitkomsten van de tweede community. De meeste deelnemers aan deze community menen desgevraagd dat

¹² Onvrijwillige risico's zijn risico's die niet voldoen aan de criteria voor vrijwillige risico's.

veiligheid boven alles geen haalbare situatie is. Deze deelnemers stellen dat veiligheid boven alles vraagt om streng toezicht en handhaving van de overheid en dat hieraan een prijskaartje hangt.

Uitspraken van de nuchtere burger in de tweede community

Sommige deelnemers associëren de wens om veiligheid boven alles te stellen met de Amerikaanse cultuur. Nederlanders zijn volgens hen echter te nuchter om overal ongelukken te zien en om deze te willen voorkomen. *‘Volledig uitsluiten van alle risico’s is onmogelijk zonder dat het leidt tot onleefbare situaties.’ ‘Aan veiligheid boven alles hangt een prijskaartje en ik denk dat we dat niet willen betalen.’*

Omgang met onvrijwillige risico’s: na het benoemen van een specifiek risico

In de tweede en derde flitspeiling is naar aanleiding van het specifiek benoemde incident (zwembadincident, besmette kipfilet) weer aan de respondenten gevraagd hoe er met risico’s in het algemeen moet worden omgegaan. In het afsluitende multidimensionale opinie-onderzoek is aan de respondenten gevraagd hoe zij vinden dat met een aantal specifieke risico’s moet worden omgegaan. Echter, in alle gevallen *zonder* informatie over de kosten en baten van risicobeheersing te geven. Uit deze drie kwantitatieve onderzoeken blijkt dat wanneer vragen worden gesteld over hoe er met risico’s in het algemeen of met specifiek benoemde risico’s moet worden omgegaan dat de respondenten minder risico’s accepteren en (daarom) meer risicobeheersende maatregelen verlangen waarbij kosten geen rol mogen spelen.

Zo bleek uit een vergelijk van de eerste flitspeiling (algemeen) met de twee flitspeilingen erna (na zwembadincident en besmette kipfilet) dat respondenten minder vaak vinden dat:

- risico’s bij het leven horen (82% algemeen versus 64% na zwembadincident en 69% na besmette kipfilet)
- kleine risico’s geaccepteerd moeten worden (62% algemeen versus 32% na zwembadincident en 51% na besmette kipfilet)
- er in Nederland te veel regels zijn (62% algemeen versus 54% na zowel zwembadincident als besmette kipfilet)
- politici te snel om regels roepen als zich een incident of risico voordoet (67% algemeen versus 60% na zwembadincident en 54% na besmette kipfilet).

Veiligheid boven alles in de casus Aziatische tijgermug

Uit de tweede community blijkt dat de meeste deelnemers vinden dat de overheid er alles aan moet doen om het risico op een infectie van het specifieke virus dat veroorzaakt wordt door de Aziatische tijgermug te beperken. De deelnemers vinden het zeer onwenselijk dat zij er ziek van kunnen worden en zelfs door kunnen overlijden. Juist daarom willen deze deelnemers niet wachten op eventueel onderzoek maar willen zij dat er meteen maatregelen worden genomen.

Uit het multidimensionale opinie-onderzoek blijkt dat het merendeel van de respondenten vindt dat kosten geen rol mogen spelen bij het beperken van een specifiek beschreven onvrijwillige risico. In de vraagstel-

ling is ook hier *niet* concreet ingegaan op wat die kosten en baten dan zouden moeten zijn.¹³ De grootte van die meerderheid varieert per aan de respondenten voorgelegde casus en wel tussen 51% en 68% (zie tabel 1).

Tabel 1: Bron: het afsluitende multidimensionale opinie-onderzoek. De kolom 'weet niet' is niet opgenomen in de tabel. Het percentage 'weet niet' is gelijk aan 100 minus de percentages in een rij bij elkaar opgeteld.

In welke mate moet rekening worden gehouden met kosten betreffende:	'In deze situatie mogen kosten nooit een rol spelen'	'In deze situatie moeten de kosten worden afgewogen tegen de mate waarin de veiligheid verbeterd'	'In deze situatie moeten de kosten zoveel mogelijk worden beperkt'
veiligheidsmaatregelen voor mensen die in de buurt van een chemische fabriek wonen	57%	38%	3%
veiligheidsmaatregelen wanneer onder een woonwijk CO2 wordt opgeslagen	55%	35%	5%
maatregelen om te voorkomen dat ziekten uit de veehouderij overslaan op mensen	63%	33%	2%
veiligheidsmaatregelen om ongelukken in verkeerstunnels te voorkomen	51%	45%	2%
dijkverhogingen om overstromingen te voorkomen	68%	29%	1%
het schoonmaken van vervuilde grond onder een woonwijk	55%	40%	3%

Omgang met onvrijwillige risico's: na het aanbieden van informatie over het risico

Wordt er vervolgens (meer) informatie gegeven over de kosten en baten van bepaalde veiligheidsbevorderende maatregelen bij een risico, dan komt een deel van de deelnemers van de communities en de focusgroepen tot een andere keuze. Deze respondenten vinden dan wel dat de kosten mogen worden afgewogen tegen de mate waarin het de veiligheid verbetert. Deze respondenten willen overigens vaak niet dat er minder geld wordt uitgegeven om het betreffende risico te beperken, maar dat het geld anders wordt uitgegeven dan aan deze risicobeperking. In andere gevallen, zoals in de casus voedselveiligheid (zie onderstaand kader) vinden deze deelnemers wel dat er een kosten-baten analyse aan het risico ten grondslag moet liggen, maar menen de discussianten dat de huidige kosten-baten om het risico te beperken tot elkaar in verhouding staan.

¹³ Dit geldt ook voor bijvoorbeeld de tweede peiling die na het zwembadincident in Tilburg is gehouden. Daar werd deze vraag in de vorm van twee stellingen voorgelegd aan de respondenten. De formulering van deze stelling was: 'Het is onacceptabel dat dit soort incidenten gebeuren, ze moeten tegen elke prijs worden voorkomen' en 'we moeten accepteren dat dit soort incidenten af en toe gebeuren, hoe tragisch ze ook zijn voor de betrokkenen.'

Kosten-baten voedselveiligheid volgens respondenten 'in balans'

In de casus voedselveiligheid is zichtbaar dat de deelnemers aan de tweede community na goed doorvragen vinden dat er niet bezuinigd moet worden op voedselveiligheid. Dit geldt ook voor de deelnemers die vonden dat burgers zelf verantwoordelijkheid dragen voor voedselveiligheid. Ze vinden namelijk dat het veiligheidsniveau van voedsel hoog is en de prijs-kwaliteitverhouding goed. 'Ik geloof dat het vrij zeldzaam is dat de consument in de grote supermarkten te maken krijgt met bedorven producten.' De deelnemers vinden dat dit niveau van voedselveiligheid gehandhaafd moet blijven. 'De voedselveiligheid moet op peil blijven want als dat minder wordt, wordt het eten risicovoller en daarmee het risico van ziekte en tja, ziek zijn kost de gemeenschap ook geld.'

Een deel van de deelnemers aan de communities en de focusgroepen verandert van mening na het krijgen van informatie over kosten en baten bij verschillende risico's en stelt dat het geld beter kan worden uitgegeven aan andere risico's omdat met hetzelfde geld meer veiligheid verkregen kan worden.

De RiVerRaad fase 3
Risico's
Verantwoordelijkheden

Een online community over risico's en verantwoordelijkheden in onze samenleving

TNS

Home
RiVerDebat
Debat 'Trenongeluk'
Debat 'Voedselveiligheid'
Debat 'Fietshelm'
Debat 'Leefomgeving'
Debat 'CO2 opslag'
Debat 'Gelijke monniken, gelijke kappen'
Debat 'Vrijwillig vs. onvrijwillig risico'
Hoe werkt het RiVerDebat?
Polis
Wedstrijden
Mijn profiel
Alle profielen
Casemap
Wie zijn wij?
FAQ
Over deze community
Fase 1

Overzichten | Beuw | Trends

TNS: (m.b.t. 'Hoog water in Groningen') Vind je dat de overheid de bewoners van Ten Boer moet compenseren?
Marna H
168 dagen-oud - (22 reacties)

Uiteraard moet de schade voor de bedorven inhoud van de vrieszer ook vergoed worden. Het is allemaal ten gevolge van.

TNS: (m.b.t. 'Hoog water in Groningen') Vind je dat de overheid de bewoners van Ten Boer moet compenseren?
Cindy vd Schree
168 dagen-oud - (22 reacties)

Ben het helemaal eens met de vorige reactie. Als de overheid in gebreke blijft en er daardoor een evacuatie nodig is (of niet, op dat moment), dan zal de overheid de daardoor geleden schade moeten vergoeden. Dus ook de inhoud van de vrieszer (dat een redelijk bedrag). Waar als er een overnachtingsplaats is aangeboden, maar men ervoor kiest om ergens anders te overnachten, hoeven die kosten natuurlijk niet vergoed te worden.

TNS: (m.b.t. 'Hoog water in Groningen') Vind je dat de overheid de bewoners van Ten Boer moet compenseren?
Sanne 1978
168 dagen-oud - (22 reacties)

Schade van de vrieszer hoort erbij dus ook vergoeden. Echter kosten van een hotel terwij er onderdak geregeld is is voor eigen rekening. Je kunt niet verwachten dat dat vergoed wordt.

Terug naar overzicht

Profielweergave
Elizaveta Demer (moderator)

Interesses (sleekwoorden)
dragen fietshelm halen helm kiest meerdere ongeluk ongelukken overheid passagiers paul precies punt schade schuld slachtoffers steun valen verplicht vrieszers

Netwerk
André Kemper 170 dagen-oud
Paul Wisman 171 dagen-oud
John Terpstra 174 dagen-oud
Lydia PD
Persoonlijke (algemeen)
Emailnotificatie
Berichten van dit profiel weergeven

Twijfel over de balans tussen kosten en baten in de casus tunnelveiligheid

Het overgrote deel van de deelnemers aan de tweede community vindt dat de overheidsinvesteringen in tunnelveiligheid niet moeten toenemen. De deelnemers schatten de veiligheid van de huidige tunnels hoog in. Sommige deelnemers vermoeden dat Nederland het beste jongetje van de klas wil zijn, wat in dit geval niet nodig wordt gevonden. *‘Veilig is veilig’, ‘Nog meer geld is niet nodig’, ‘Waarom zo veel geld uitgeven, terwijl de tunnels volgens de huidige maatstaven gewoon veilig zijn?’* Sommige deelnemers vermoeden zelfs dat de kosten en baten in de casus tunnelveiligheid uit balans zijn en dat er teveel door de overheid geïnvesteerd wordt in tunnelveiligheid. Deze deelnemers vinden dat het geld dat in tunnelveiligheid gestopt wordt beter aan andere fysieke veiligheidsrisico's uitgegeven kan worden: *‘Tegenover allerlei andere getallen van slachtoffers aan ziekten en verslavingen vind ik het buiten proportie om evenveel geld te besteden aan tunnelveiligheid dan aan andere vormen van fysieke veiligheid.’* Een andere deelnemer: *‘In Nederland is het risico voor de mensen dat er wat gebeurt in een tunnel minder dan één persoon per jaar. Dat betekent voor mij dat het risico verwaarloosbaar is.’* Toen deze deelnemers gevraagd werden wat zij als minister zouden doen, stelde het merendeel van de deelnemers aan de tweede community dan ook dat de overheid een kosten-baten analyse moet maken alvorens nog meer te investeren in tunnelveiligheid. Daarnaast moet er verder onderzoek gedaan worden waar er onveilige situaties zijn en in het wegnemen van deze onveiligheid moet dan vervolgens naar rato in geïnvesteerd worden.

Een deel van de deelnemers aan de communities vindt na het verkrijgen van informatie over de maatschappelijke baten bij onvrijwillige risico's dat ook gekeken moet worden naar de maatschappelijke baten van deze risico's. In de casus 'wonen in een omgeving waar risicovolle activiteiten plaatsvinden', zoals rond de luchthaven Schiphol, vinden meerdere deelnemers na het verkrijgen van informatie over de risico's maar ook over de werkgelegenheid dat dit een zwaarwegende reden is om risico's behorende bij het luchtverkeer toe te staan. Sommige deelnemers menen zelfs dat deze maatschappelijke opbrengst een uitbreiding van de luchthaven legitimeert. Uit het multidimensionale opinie-onderzoek blijkt dat respondenten bereid zijn om een onvrijwillig risico te accepteren wanneer het maatschappelijk belang opweegt tegen het individuele belang. Er gelden volgens burgers in de verschillende onderzoeken wel drie voorwaarden voor het stellen van het maatschappelijk belang boven het individuele belang. In de eerste plaats moet het risico volgens deelnemers aan de tweede en derde community positief bijdragen aan de economie. In de tweede plaats vindt het merendeel van de respondenten (69%) in het multidimensionale opinie-onderzoek dat er een vorm van compensatie moet plaatsvinden voor mogelijke nadelige gevolgen. Deze compensatie kan betrekking hebben op individuele burgers (bijvoorbeeld in de vorm van vergoeding voor gemaakte kosten, compensatie voor een daling van de woningwaarde, etc.) of op de lokale gemeenschap (bijvoorbeeld in de vorm van speelveldjes, een nieuwe weg, werkgelegenheid). In de derde plaats moeten er volgens deelnemers aan de tweede en derde community maatregelen genomen worden om de overlast van het vermijden van risicovolle activiteiten zoveel mogelijk te beperken.

Kosten-baten maatregelen hoogspanningslijnen zijn 'uit balans'

Het merendeel van de deelnemers in de tweede community vond dat kosten geen rol mogen spelen bij het beperken van het gevaar van hoogspanningslijnen. Vervolgens werd uitgelegd wat dit in de praktijk zou kunnen betekenen, namelijk het opkopen van de huizen bij hoogspanningsmasten door de overheid voor een enorm bedrag. De meeste deelnemers waren het er vervolgens over eens dat dit geen oplossing zou zijn. De overheid zou met de huizen blijven zitten en de deelnemers schatten in dat deze kosten niet in verhouding staan tot de verwachte opbrengsten. Hetzelfde geld kan volgens deze respondenten effectiever worden ingezet, bijvoorbeeld in onderzoek naar kankerbestrijding. Sommige deelnemers waren na deze aanvullende informatie helemaal van mening veranderd. Ze vonden dat het geld beter besteed kon worden aan risico's die wel onomstotelijk bewezen schadelijk zijn. Deze respondenten vonden dat er een kosten-batenanalyse gemaakt moest worden voor de maatschappij als geheel en dat het geld wellicht beter aan een ander risico zou moeten worden besteed.

Verantwoordelijkheidsverdeling bij de beheersing van onvrijwillige risico's

Uit de eerste peiling blijkt dat de respondenten impliciet onderscheid maken tussen risico's die zij als vrijwillig of onvrijwillig beschouwen bij het beantwoorden van de vraag wie er verantwoordelijk is voor de beheersing van het risico. Zoals al benoemd vindt iets meer dan de helft van de respondenten (51%) uit de eerste peiling dat ze zelf in staat zijn om een goede inschatting te maken van vrijwillige risico's en daarmee in eerste instantie zelf bepalen of en in hoeverre ze het risico nemen. De minderheid (42%) van de respondenten vindt het echter een taak van de overheid om hen te beschermen tegen de risico's die zij lopen.

Maar wanneer er sprake is van risico's die burgers volgens de respondenten niet zelf kunnen beheersen, vinden veel meer respondenten dat de overheid de primaire taak heeft om in te grijpen. De meerderheid van de respondenten in de eerste peiling stelt dat de overheid de taak heeft om onvrijwillige risico's te beperken als burgers een risico vormen voor anderen: 61% van de respondenten vindt dat de overheid moet ingrijpen als medeburgers te hard rijden op de snelweg. Maar ook moet de overheid ingrijpen als burgers een risico niet zelf in de hand hebben: 62% van de respondenten in de eerste peiling vindt dat de overheid in actie moet komen als burgers in overstroombare uiterwaarden gaan wonen. De overheid moet zich daarentegen niet bemoeien met risicovolle persoonlijke keuzes van burgers: 88% van de respondenten in de eerste peiling vindt dat de overheid geen maatregelen moet nemen tegen mensen die teveel drinken of ongezond eten en 96% vindt dat de overheid burgers niet moet ontmoedigen om gevaarlijke sporten te beoefenen.

Verantwoordelijkheidsverdeling in de casus Aziatische tijgermug

In de communities is deelnemers gevraagd wie volgens hen verantwoordelijk is voor de beheersing van dit risico. Sommige deelnemers vinden dat de bamboeverkoper en de autobandenhandelaar verantwoordelijk zijn voor de beheersing van het risico, maar hebben er tegelijkertijd weinig vertrouwen in dat ze dit daadwerkelijk zullen doen. Andere burgers vinden niet deze partijen zelf verantwoordelijk zijn. *'Ze kopen en verkopen een product wat mag, ze doen niets verkeerd.'* Het overgrote deel van de deelnemers meent daarom dat de overheid verantwoordelijk is om de Aziatische tijgermug uit Nederland te weren en om maatregelen te treffen: *'Wettelijke maatregelen zijn noodzakelijk.'* De bedrijven hebben vervolgens de verantwoordelijkheid volgens de deelnemers om deze regels na te leven. Door verschillende deelnemers aan de community wordt gehamerd op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden en het bedrijfsleven: *'Volksgezondheid is niet iets waar je risico mee wilt nemen, maar laat de overheid niet zonder overleg op de stoel van de ondernemer gaan zitten.'*

Het merendeel van de burgers in zowel de kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeken vindt dat de overheid primair verantwoordelijk is voor regelgeving, toezicht en handhaving en dat dit de voornaamste instrumenten zijn waarmee onvrijwillige risico's beheerst kunnen worden. Veel respondenten twijfelen echter of handhaving en toezicht wel altijd adequaat worden uitgevoerd. In het multidimensionale opinie-onderzoek zegt 52% van de respondenten te twijfelen of toezicht en handhaving altijd goed uitgevoerd worden. 14% van de respondenten meent zelfs dat toezicht en handhaving in bijna alle gevallen tekortschiet. Aan deze laatste respondenten is vervolgens gevraagd waarom ze dit denken. 76% van deze respondenten geeft aan dat ze 'bij veel bedrijfsongevallen gehoord hebben dat de veiligheid niet op orde was.' 22% van de respondenten geeft aan dit via de media te hebben vernomen.

Aansprakelijkheidsstelling door de overheid als veiligheidsinstrument

In het multidimensionale opinie-onderzoek is aan de respondenten gevraagd of zij denken dat bedrijven veiligheidsvoorschriften beter naleven wanneer zij aansprakelijk worden gesteld voor de gevolgen van ongelukken. Maar liefst 82% van de respondenten is er vrij zeker dat dit zo is. 12% van de respondenten denkt dat het soms wel en soms niet zal helpen. Dit betekent volgens de respondenten echter niet dat de overheid geen toezicht en controle meer zou moeten houden op bedrijven. Het merendeel van de respondenten (62%) vindt het een slecht idee als de overheid geen toezicht meer houdt en bedrijven hier zelf verantwoordelijk voor zou maken (bijvoorbeeld door ze aansprakelijk te stellen bij incidenten en ongevallen). Burgers zijn dus wel voorstander van (meer) bedrijfsaansprakelijkheid na een ongeluk maar hechten ook aan de toezichthoudende rol van de overheid.

De verantwoordelijkheid voor de beheersing van onvrijwillige risico's die de overheid wordt toegedicht laat onverlet dat de respondenten vinden dat ook risicoveroorzakende bedrijven een verantwoordelijkheid hebben bij de beheersing van onvrijwillige risico's. De respondenten uit de verschillende onderzoeken geven aan dat de overheid onvrijwillige risico's niet alleen kan beheersen. De respondenten vinden dat van dergelijke bedrijven mag worden verwacht dat zij zich ten minste houden aan de regels die door overheden worden gesteld. 46% van de respondenten uit het multidimensionale opinie-onderzoek vindt daarnaast dat bedrijven de kosten van de bescherming tegen onvrijwillige risico's moeten dragen. 29% van de respondenten vindt dat de overheid ook een deel van deze kosten zou moeten betalen.

Verantwoordelijkheidsverdeling bij het zwembadincident in Tilburg

Op 1 november 2011 vond in een zwembad in Tilburg een incident plaats waarbij een baby overleed nadat er geluidsboxen van het plafond naar beneden vielen. In de tweede peiling is hier aandacht aan besteed. De helft van de respondenten (50%) vindt dat de directies van zwembaden hoofdverantwoordelijk zijn om dit risico te voorkomen. 31% van de respondenten vindt dat de inspectie daarvoor verantwoordelijk is.

Daarnaast wil het merendeel van de deelnemers aan de communities dat bedrijven eerlijk en open zijn over de risico's die zij veroorzaken in het productieproces. Uit het multidimensionale opinie-onderzoek blijkt dit ook. In deze peiling zegt 89% van de respondenten het een goed tot zeer goed idee te vinden wanneer bedrijven zelf voorlichting gaan geven aan omwonenden over de veiligheid en risico's van bepaalde projecten. De deelnemers aan de communities vinden ook dat bedrijven een taak hebben bij het verschaffen van informatie over de mogelijke risico's bij het consumeren van het product.

Maar communicatie wordt niet alleen als een taak van bedrijven gezien. Juist ook de overheid heeft volgens het merendeel van de respondenten uit zowel de kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeken een taak bij het communiceren over risico's. De overheid moet als onafhankelijke, betrouwbare partij informatie geven over de aard, omvang en gevolgen van (onvrijwillige) risico's. Daarnaast moet zij productinformatie die bedrijven geven aanvullen met voorlichting over hoe burgers het risico zelf kunnen beperken. Uit de eerste peiling blijkt overigens dat iets minder dan de helft van de respondenten (49%) vindt dat er momenteel te weinig betrouwbare informatie beschikbaar is over de kans op en de schade die ontstaat wanneer een onvrijwillig risico zich manifesteert.

Risicocommunicatie door de media

Ondanks kritische noten over de media na incidenten (zie paragraaf 'burgers en incidenten') zijn veel deelnemers aan de communities er zich van bewust dat overheden en risicoveroorzakende bedrijven voor de verspreiding van de informatie die zij over risico's naar buiten brengen afhankelijk zijn van de media. Het merendeel van de deelnemers stelt dat de media dan ook een belangrijke rol spelen bij het informeren over en waarschuwen voor risico's. Dit moet dan wel zorgvuldig door de media gebeuren en op basis van feiten.

Uit de tweede en derde community bleek dat burgers ook een rol voor zichzelf weggelegd zien bij de beheersing van sommige onvrijwillige risico's. Daar waar het om bijvoorbeeld de voedselveiligheid gaat, vinden burgers dat zij zelf verantwoordelijkheid dragen voor een goede bereiding van het product (kipfilet). Ten aanzien van het onvrijwillige risico dat het afsteken van vuurwerk voor derden met zich meebrengt, stelde een burger: *'Gebruik vooral je gezond verstand. Houd afstand, schat het risico goed in en als je helemaal zeker wilt zijn van je zaak: blijf binnen. Het is maar één avond in het jaar.'* Als voorwaarde stellen deze burgers dat de overheid hen dan wel op een adequate wijze informeert over deze risico's. De mate waarin de deelnemers vinden dat er (ook) een rol voor burgers is weggelegd bij het beperken van het onvrijwillige risico, verschilt per casus.

Verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en de overheid in de casus voedselveiligheid in restaurants

Uit de derde community bleek dat burgers vinden dat de overheid verantwoordelijk is om informatie te verschaffen over de voedselveiligheid bij restaurants, maar dat zij zelf moeten kunnen kiezen wat zij met die informatie doen. Een deelnemer aan de community merkte op: *'Ik vind het heel goed dat mensen hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen ten opzichte van voedselveiligheid, mits de overheid voldoende informatie aan de consument geeft.'*

Burgers en incidenten

In de verschillende onderzoeken onder burgers is ook aandacht besteed aan het optreden van de overheid tijdens en na incidenten en de rol van de media hierbij.

Uit de communities blijkt dat een incident volgens de meeste burgers 'een negatieve gebeurtenis is waarbij de impact op de maatschappij groot is'. Er is in de beleving van deze burgers ten minste sprake van een incident als:

- er meerdere slachtoffers betrokken zijn. Gaat het om veel slachtoffers dan spreken sommigen eerder van een ramp.
- er sprake is van een 'emotionele aansprekendheid', zoals bijvoorbeeld het geval was bij het Tilburgse zwembad toen een baby om het leven kwam.
- deze zelden of eenmalig plaatsvindt. Komt een gebeurtenis vaker voor, zoals bijvoorbeeld een vrachtwagenongeluk, dan zien burgers dat eerder als een structureel probleem.
- deze plaatsvindt op een plek waar men zich veilig acht.

In de communities is specifiek ingegaan op drie incidenten: de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (2011), de zaak Savanna (2003)¹⁴ en de treinbotsing in Amsterdam (2012). Gevraagd is aan de deelnemers in de community wat zij van de afhandeling door de overheid van deze incidenten vonden. Het algemene beeld is dat zij een weloverwogen oordeel feitelijk niet kunnen geven, omdat ze niet beschikken over alle informatie. *'Ik denk dat alleen slachtoffers van het treinongeluk kunnen vertellen of de hulpverlening snel en voldoende was. Wanneer wij de beelden op de televisie zien met alle hulpverleners in actie, dan lijkt het misschien sneller dan het in werkelijkheid was. Bovendien was er in dit geval een grote stad vlakbij. Ik durf hier dus geen oordeel over te vellen.'* Ook zijn deze burgers zich ervan bewust dat ze zich voor een belangrijk deel moeten baseren op de informatie uit de media, en dat deze informatie in hun beleving niet altijd even betrouwbaar is. Zo denkt een aantal deelnemers dat de media een te dramatisch beeld heeft neergezet van de incidenten en een te negatief beeld van de rol van de overheid daarbij. Ze zijn zich ervan bewust dat dit hun oordeel negatief gekleurd heeft.

Toch geven de meesten wel een oordeel over het *zichtbare* optreden van de overheid, zoals bijvoorbeeld het optreden van de burgemeester van Moerdijk kort na het uitbreken van de grote brand bij Chemie-Pack. Zichtbaar was een burgemeester die laconiek de media te woord stond. De boodschap vanuit de overheid

¹⁴ Dit is de zaak waarin de gezinsvoogd vervolgd werd vanwege een verondersteld nalaten om gepaste zorg te verlenen waardoor de moeder en stiefvader de peuter Savanna konden ombrengen.

die vooral is blijven hangen is dat er geen schadelijke stoffen zouden zijn vrijgekomen. Op basis van de beelden van de brand kwam die boodschap weinig geloofwaardig over. Meer in zijn algemeenheid, zo kwam in de discussies naar voren, wantrouwen deze burgers de wel vaker door de overheid afgegeven boodschap dat ‘er geen schadelijke stoffen in de lucht zijn gemeten en dat er geen gevaar voor de volksgezondheid is’. De deelnemers aan zowel de communities als ook de focusgroepen verwachten van de overheid tijdens incidenten ‘eerlijke en transparante informatie’.

In zijn algemeenheid, dus los van dit specifieke geval, vinden de deelnemers overigens wel dat een informatievoorziening vanuit de overheid te vertrouwen is: *‘Ik heb nog steeds meer vertrouwen in een overheidswoordvoeder dan de snelle jongen van POW of SBS/man bijt hond achtige reporters die een quote (hoe gemakkelijk soms ook) van de man in de straat over de hype van de dag proberen te halen.’*

In het afsluitende multidimensionale opinie-onderzoek zijn verschillende vragen gesteld over (de snelheid waarmee) informatie tijdens/na incidenten door de overheid beschikbaar wordt gesteld. Wat opvalt is dat hieruit geen eenduidig beeld te destilleren is.

Vraag	eens	niet eens/ niet oneens	oneens	weet niet
Bent U het eens/oneens met de stelling dat de overheid pas informatie geeft als zeker is dat deze volledig is en klopt?	80%	15%	5%	-
Bent U het eens/oneens met de stelling dat het acceptabel is als de overheid wacht met het geven van informatie totdat deze informatie zeker is?	60%	23%	15%	2%
Vindt U een snelle berichtgeving tijdens een incident door de overheid waarbij nog niet alle feiten bekend zijn belangrijk?	41%	18%	41%	

Burgers over de rol van de media

Over de rol van de media tijdens en vlak na incidenten zijn de deelnemers aan de kwalitatieve burgeronderzoeken vrijwel unaniem van mening dat deze zelden bedoeld is om zo feitelijk mogelijk verslag van de gebeurtenissen te doen. Woorden als ‘opblazen’, ‘sensatiezoekers’ en ‘onbetrouwbaar’ worden in dat verband dan ook regelmatig gebruikt. *‘De pers was er duidelijk op uit om er een vreselijke ramp van te maken, en er moesten chemische stoffen zijn vrijgekomen, die ook allemaal erg dodelijk waren voor iedereen in de directe omgeving. Ik heb zelfs een radioverslaggever (ik dacht van BNR) horen melden dat de hele Hoeksche Waard ontruimd moest worden. Paniekzaaijer, en achteraf ook nog volkomen onterecht.’*

Voor de meeste deelnemers is dit een gegeven waar niets aan te veranderen is: *‘Vanwege alle snelle verbindingsmiddelen zijn media heel snel op de hoogte van een calamiteit. Hier zullen wij helaas mee moeten leven. Het blijft wel treurig dat sommige media uit zijn op sensatie en niet op waarheidsgetrouwe berichtgeving. Dat begint al met het speculeren naar de oorzaak van een ongeval en als het even kan meteen maar een dader in de hoogste boom hangen. In feite is niemand er mee gediend, maar op de een of andere manier moet het toch in een behoefte van een deel van het publiek voorzien.’* De overheid kan de media maar in beperkte mate sturen of aanspreken op deze manier van verslaggeving. *‘De overheid kan media weliswaar om terughoudendheid verzoeken maar ik heb niet de illusie dat dit ook maar enig effect zal hebben.’* Het

merendeel van de deelnemers vindt dan ook dat mensen toch vooral moeten beseffen dat ze de informatie die door de media wordt gegeven zelf moeten (blijven) filteren. Het is aan de overheid om tijdens en vlak na incidenten feitelijke informatie te geven. Een aantal deelnemers in de focusgroepen vindt dat de persconferentie hier een goed medium voor is: *'Je geeft als overheid een fatsoenlijke persconferentie. Wat de media daar mee doen, moeten ze zelf weten.'* *'Ik ben het daar mee eens. Een duidelijke persconferentie geven en dan moet je als Nederlander snappen dat de telegraaf, SBS enzo het opblaast en dat je moet filteren.'* *'Als overheid kun je dus niets anders dan goed informeren.'*

Een enkeling ziet toch een rol voor de media weggelegd als het gaat om een waarheidsgetrouwe verslaggeving: *'Ik ben van mening dat juist bij een (dreigende) ramp de media hun verantwoordelijkheid moeten nemen en zich goed bewust moeten zijn van de impact van hun boodschap. Het gaat dan niet meer om het behalen van hoge kijk- en luistercijfers, maar om het op een objectieve, transparante, begrijpelijke en zo volledig mogelijke informatie. Het kan geen kwaad wanneer na afloop eens een evaluatie plaatsvindt van de wijze waarop de media hun verantwoordelijke taak hebben uitgevoerd. Niet om ze te beboeten wanneer ze het niet goed hebben gedaan, maar door de media die hun verantwoordelijkheid naar de burgers op de juiste wijze hebben gebruikt, expliciet te noemen/roemen als betrouwbaar.'*

In de eerste peiling en het multidimensionale opinie-onderzoek is aan de respondenten meer in zijn algemeenheid de volgende vraag gesteld: 'Geef aan of u het eens/oneens bent met de volgende stelling: de media overdrijven de kans op incidenten met fysieke of materiële schade'. In de eerste peiling is 54% het met deze stelling eens en is 9% het oneens. In het opinie-onderzoek zijn deze percentages respectievelijk 50% en 11%.

Burgers over het doen van onderzoek

Uit de verschillende burgeronderzoeken blijkt dat het doen van onderzoek na een incident als een van de belangrijkste acties van de overheid wordt gezien. Uit de tweede en derde peilingen komt naar voren dat 73% respectievelijk 59% van de respondenten vindt dat er in zijn algemeenheid 'onderzoek' moet worden gedaan naar de oorzaak van het besmette-kipincident respectievelijk het zwembadincident (zie ook de tabellen hieronder). Uit deze gegevens wordt verder niet duidelijk met welk doel dit onderzoek uitgevoerd dient te worden. Uit de communities blijkt dat onderzoek na incidenten vooral moet plaatsvinden om uit te zoeken waarom een en ander is misgegaan, zodat een herhaling van een dergelijk ongeval in de toekomst voorkomen kan worden.¹⁵ Uit het multidimensionale opinie-onderzoek blijkt dat een ruime meerderheid (72%) vindt dat de nadruk bij het onderzoek vooral moet liggen 'op het vermijden van herhaling'.

¹⁵ Een belangrijke motivatie van slachtoffers en behulpzame omstanders van de vliegtuigcrash nabij Schiphol in 2009 om deel te nemen aan een onderzoek bleek de bijdrage die zij daarmee konden leveren om herhaling van een dergelijk ongeval voor de toekomst te voorkomen. Zie A. Scholtens en J. Groenendaal (2011), *(Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash*, Boom Lemma.

Tabel 2: Wat moet er naar aanleiding van het zwembadincident gebeuren? Meerdere antwoorden zijn mogelijk (Bron: tweede peiling)

Antwoord	Percentage
Onderzocht moet worden hoe dit heeft kunnen gebeuren	73
Onderzocht moet worden hoe het gesteld is met de veiligheid van andere zwembaden in Nederland	55
Het zwembad moet worden onderzocht op andere onveilige situaties	49
Het slachtoffer moet schadeloos worden gesteld	48
De veiligheidseisen voor zwembaden in Nederland moeten beter worden gehandhaafd	44
Het zwembad moet worden gesloten tot de situatie veilig is	44
Duidelijk moet worden wie verantwoordelijk was	39
De veiligheidseisen voor zwembaden moeten worden verscherpt	31
De verantwoordelijke(n) moet(en) worden gestraft	26
Ik weet het niet	1

Tabel 3: Wat moet er naar aanleiding van de ESBL-besmetting gebeuren? Meerdere antwoorden zijn mogelijk (Bron: derde peiling)

Antwoord	Percentage
Onderzocht moet worden wanneer dit echt schadelijk is voor gezonde of zieke mensen	59
Er moeten strengere regels komen voor de kippenfokkerij om besmetting te voorkomen	51
De regels moeten beter gecontroleerd worden	49
De consument moet beter geïnformeerd worden hoe kip veilig bereid en gegeten kan worden	46
Onderzocht moet worden hoe het gesteld is met de veiligheid van andere producten	40
Supermarkten moeten verplicht worden ook (duurdere) ESBL-vrije kipfilet in hun assortiment op te nemen	31
Er mag alleen ESBL-vrije kipfilet worden verkocht	31

Burgers over het nemen van maatregelen

Als het gaat om het gefundeerd – dat wil zeggen op basis van onderzoek – nemen van maatregelen na incidenten is het volgende beeld zichtbaar. Uit het multidimensionale opinie-onderzoek blijkt dat 30% van de respondenten vindt dat in zijn algemeenheid de maatregelen die na incidenten genomen moeten worden, gebaseerd moeten zijn op onderzoek dat inzichtelijk maakt of er iets verbeterd kan worden, inclusief de kosten die hier mee gemoeid gaan. 48% van de respondenten vindt dat er onmiddellijk, dus zonder onderliggend onderzoek, maatregelen genomen moeten worden om gelijksoortige incidenten voor de toekomst te voorkomen (de overige 22% heeft geen mening). Een ruime meerderheid (71%) is van mening dat alleen nieuwe maatregelen genomen mogen worden als deze de veiligheid echt vergroten en opwegen tegen de te maken kosten.

Daar waar het gaat om het besmette kip-incident laat de derde peiling zien dat 44% vindt dat er direct maatregelen getroffen (hadden) moeten worden, zonder dat daar een onderzoek aan ten grondslag hoeft te liggen. Respondenten zijn geneigd om de consequenties van deze maatregelen te dragen. Zo vindt 85% van de respondenten het geen probleem dat maatregelen zullen leiden tot minder keuzemogelijkheden in kip(filet) en is 59% van de respondenten bereid om twee maal zoveel voor kip(filet) te betalen.

Bij het zwembadincident ligt dit percentage hoger: maar liefst 63% van de respondenten vindt dat maatregelen direct genomen (hadden) moeten worden. Zoals al eerder opgemerkt vindt 80% van de respondenten dat incidenten als het zwembadincident 'onacceptabel zijn en dat deze tegen elke prijs voorkomen moet worden'. Een minderheid (18%) vindt dat we dergelijke incidenten moeten accepteren, hoe tragisch dat ook is. Ook in dit voorbeeld zijn de respondenten geneigd om de consequenties van bepaalde maatregelen te dragen. Zo is 79% van de respondenten bereid om een hogere toegangsprijs te betalen en vindt 64% het geen probleem als door de maatregelen er minder diensten verleend kunnen worden in zwembaden.

De gemeenschappen laten zien dat veel burgers naar aanleiding van de treinbotsing in Amsterdam er begrip voor hebben dat de overheid eerst een onderzoek afwacht alvorens zij noodzakelijke maatregelen treft om een ongeval voor de toekomst te voorkomen. *'Natuurlijk wil je zo snel mogelijk een gevaarlijke situatie te lijf gaan, maar dan moet je wel weten wat je te lijf gaat en niet in het wilde weg maatregelen gaan treffen.'* Enkele burgers voorzien dat de overheid anders met onjuiste informatie naar buiten komt. *'Ik vind het niet meer dan logisch dat er eerst onderzocht moet worden wat de oorzaak is van zo'n ongeluk alvorens men met een verklaring naar buiten komt. Speculeren heeft weinig zin en kan zelfs paniek zaaien.'* Dit betekent volgens een meerderheid van de deelnemers niet dat de overheid na een incident niet moet reageren; er wordt juist benadrukt dat de overheid meteen na een ongeluk met een reactie moet komen. Een reactie waaruit compassie en medeleven spreekt richting slachtoffers en betrokkenen. *'Een reactie kan niet uitblijven. Dat wil niet zeggen dat er meteen van alles over de oorzaken of schuldigen geroepen moet worden. Een reactie kan ook medeleven zijn richting slachtoffers en betrokkenen.'*

Het tonen van compassie richting betrokkenen na een incident is meer in zijn algemeenheid een handeling die door burgers als positief wordt gewaardeerd. Uit het multidimensionale opinie-onderzoek blijkt dat 73% van de respondenten vindt dat na een incident er in de eerste plaats 'compassie getoond moet worden richting de betrokkenen' in plaats van dat 'er aandacht moet zijn voor de inhoudelijke maatregelen'.

Uit de verschillende burgeronderzoeken blijkt dat burgers vinden dat het wel of niet direct treffen van maatregelen na een incident afhangt van de aard en omvang van het incident.

Burgers over leren van incidenten versus het aanwijzen van schuldigen

Uit de verschillende kwantitatieve onderzoeken blijkt dat het merendeel van de respondenten het belangrijk vindt dat er na een incident geleerd wordt in plaats van dat er schuldigen worden aangewezen. Uit het multidimensionale opinie-onderzoek volgt dat 65% van de respondenten vindt dat de overheid na een incident ervoor moet zorgen dat betrokkenen leren van de gemaakte fouten. 12% vindt juist dat de overheid op zoek moet gaan naar schuldige(n). Uit hetzelfde onderzoek volgt dat 72% van de respondenten vindt dat er alleen bij opzet of nalatigheid naar een schuldige gezocht moet worden. Ook na een concreet incident, zo laten de tweede en derde peilingen zien, is eenzelfde beeld te zien: een duidelijke minderheid van de respondenten vindt dat de verantwoordelijke voor het besmette-kipincident (12%) respectievelijk het zwembadincident (26%) gestraft zou moeten worden.

Uit het (kwalitatieve) community-onderzoek daarentegen blijkt dat een kleine meerderheid (57%) het wel terecht vindt dat de gezinsvoogd in de Savanna-zaak is vervolgd voor dood door schuld. Ruim een derde (36%) is het hier niet mee eens.

Burgers over het afkondigen van (meer) regels

Uit de eerste peiling blijkt dat 67% van de respondenten vindt dat politici te snel roepen om (meer) regels als zich een incident met fysieke en/of materiele schade heeft voorgedaan. Na het zwembad- en besmette kipincident is dit percentage gedaald tot 60% respectievelijk 54%.

In het multidimensionale opinie-onderzoek peilde men overigens een lager percentage: 57% van de respondenten gaf aan dat zij vindt dat politici te snel roepen om (meer) regels als zich een incident met fysieke en/of materiele schade heeft voorgedaan.

Burgers 'roepen' na incidenten zelf ook overigens om meer regels. Na het zwembadincident vindt 31% van de respondenten dat de veiligheidseisen voor zwembaden verscherpt moeten worden, terwijl maar liefst 51% vindt dat er strengere regels moeten komen voor de kippenfokkerij om besmetting te voorkomen (zie ook tabellen 2 en 3).

Burgers over schadeafhandeling

De meerderheid van de deelnemers aan de derde community vindt in zijn algemeenheid dat de degene die een risico veroorzaakt ook moet opdraaien voor de schade wanneer dit risico tot een incident leidt. Dit is in lijn met het multidimensionale opinie-onderzoek. Eén op de drie respondenten uit die peiling vindt dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen het risicoveroorzakende bedrijf en de overheid, vooral wanneer het toezicht tekortgeschoten heeft. De overheid is volgens één op de vijf deelnemers primair verantwoordelijk voor de schadeloosstelling, vooral wanneer het risico niet verzekeraar is en de schade voor burgers als ondragelijk ervaren wordt.

Uit het multidimensionale opinie-onderzoek volgt dat een ruime meerderheid (69%) vindt dat slachtoffers van een incident gecompenseerd moeten worden voor de schade die zij hebben geleden. 67% van de respondenten vindt dat als de verzekering hier niet in voorziet, dit door de overheid geregeld moet worden.

Na het concrete besmette-kipincident en het zwembadincident ligt dit percentage een stuk lager.

Uit de tweede en derde peilingen blijkt dat slechts een klein deel (8%) van de respondenten vindt dat de slachtoffers die besmet zijn geraakt door het eten van besmette kip schadeloos moeten worden gesteld. Een nog kleiner deel (4%) van de respondenten vindt dat deze slachtoffers officieel excuses moet worden aangeboden. Voor het zwembadincident liggen de percentages flink hoger: bijna de helft van de respondenten (48%) vindt dat de ouders van de overleden baby schadeloos moet worden gesteld, terwijl 39% vindt dat hen officieel excuses moet worden gemaakt.

Burgers over gelijke behandeling

In een van de communities is uitgelegd dat gelijke behandeling voor slachtoffers van grote en kleine incidenten kan betekenen dat de aandacht en zorg voor slachtoffers van grote incidenten minder wordt om zo gelijkheid te creëren. Uit de reacties blijkt dat alle deelnemers zich kunnen vinden in dit algemene principe: slachtoffers van grote incidenten hebben niet meer of minder recht op aandacht en zorg dan slachtoffers van kleine incidenten (zoals een verkeersongeval).

Dat neemt niet weg dat de deelnemers aan de community wel een aantal nuancerende opmerkingen maakten. Incidenten verschillen immers veel van elkaar zodat het lastig is om zichtbaar te maken wanneer

sprake is van een gelijke behandeling. Anderzijds zal, zo stellen de deelnemers, toch ook altijd door de overheid rekening gehouden moeten worden met schrijnende gevallen, zoals het jongetje dat als enige het vliegtuigongeluk in Tripoli overleefde. Volgens de deelnemers moet de overheid niet altijd degene zijn om slachtoffers tegemoet te komen. Ook andere partijen, zoals een verzekering of een vliegtuigmaatschappij, zouden een dergelijke rol op zich kunnen nemen. Ook dient de overheid in haar tegemoetkomingen rekening te houden met de financiële situatie waarin het slachtoffer zich bevindt. Sommige slachtoffers zouden dan ook meer ondersteuning, afhankelijk van hun financiële situatie, dan anderen moeten kunnen krijgen.

Concluderend: burgers reageren nuchter als ze goed geïnformeerd zijn

Het voorgaande geeft volgens ons weer dat het merendeel van respondenten uit de verschillende burgeronderzoeken een nuchtere en rationele basishouding heeft tegenover risico's die zij vrijwillig of onvrijwillig lopen. Deze basishouding moet echter wel geactiveerd worden.

Een belangrijk inzicht dat naar voren komt uit dit uitvoerige burgeronderzoek waarbij kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksinstrumenten zijn ingezet, is het verschil in uitkomsten tussen een eenvoudige, eendimensionale vraag (uit bijvoorbeeld de flitspeilingen) en de vragen waarin werd doorgevraagd en/of informatie vooraf werd gegeven (focusgroep, community, opinie-onderzoek). In het eerste geval zijn de uitkomsten soms voorspelbaar (een voor de hand liggend antwoord op een eenvoudige, eendimensionale vraag), hetgeen dan weinig toevoegt aan wat we op voorhand al weten. Vanzelfsprekend geven eenvoudige flitspeilingen wel inzicht in de meningen van burgers als ze niet geïnformeerd zijn en/of geëngageerd zijn om over het onderwerp na te denken. Dit gecombineerde kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek suggereert dat burgers van de overheid verwachten dat zij na rationele afwegingen besluit en daarmee niet op basis van eenvoudige peilingen: gebracht in de positie van minister vraagt men bijvoorbeeld om een kosten-batenanalyse.

Wanneer respondenten *in algemene zin* gevraagd worden hoe met risico's die zij lopen moet worden omgegaan, geeft de meerderheid in alle deelonderzoeken blijk van een rationele, nuchtere houding. In de gevallen dat zij zelf de mogelijkheid hebben om het risico uit de weg te gaan, bijvoorbeeld doordat de overheid informatie geeft over het risico en er een keuzemogelijkheid is, vinden zij dat zij zelf moeten kunnen bepalen in hoeverre ze het risico willen nemen. Maar ook wanneer er geen keuzemogelijkheid is, zijn de meeste respondenten bereid om een onvrijwillig risico met een kleine kans te accepteren. Zij vinden het niet nodig dat er (extra) maatregelen genomen worden om dit onvrijwillige risico verder te beperken. Respondenten begrijpen dat aan deze maatregelen een prijskaartje hangt en dat deze niet opwegen tegen de kleine kans dat het risico zich manifesteert. De respondenten vinden het niet meer dan normaal dat er een kosten-batenafweging aan risico beperkende maatregelen ten grondslag ligt.

Wanneer respondenten gevraagd wordt om aan te geven hoe omgegaan moet worden bij *specifieke onvrijwillige risico's*, dan blijkt dat respondenten al snel vinden dat (hun) veiligheid boven alles gaat en dat kosten geen rol mogen spelen bij het treffen van maatregelen om het risico te beperken. Deze abrupte ommezwaai lijkt irrationeel, maar kan ook logisch verklaard worden: bij een eendimensionale vraag geven respondenten een snel antwoord vanuit hun eigen belang redenerend. Dat antwoord lijkt dan gebaseerd op de grondgedachte 'zorg er maar voor dat ons dat risico niet overkomt'. Wanneer er vervolgens meer informatie

wordt gegeven (en/of men gevraagd wordt als 'minister' te denken) dan nuanceert men die egocentrische mening en komt men meer uit op het standpunt dat risicobeleid rekening moet houden met kosten en baten.

Als het gaat om het beleid na incidenten is een soortgelijke kanteling in het denken van de bij het onderzoek betrokken burgers zichtbaar: *in algemene zin* zijn de respondenten voor een gelijke behandeling van de slachtoffers van zowel grote als kleine ongevallen. In *specifieke casus* wijken de respondenten daar soms sterk vanaf. Interpreterend lijken de respondenten niet de verantwoordelijkheid te willen nemen om conform de algemene beleidslijn te beslissen ('*blij dat ik geen minister ben*' schreef een deelnemer aan een community in dat verband).

Maar wanneer meer informatie over kosten en baten van veiligheidsmaatregelen aan de respondenten gepresenteerd wordt, gebeurt iets opvallends. Respondenten begrijpen nu heel goed dat veiligheid niet onbegrensd is en dat er keuzes gemaakt moeten worden. In sommige gevallen betekent dit dat respondenten vinden dat het geld anders besteed moet worden zodat de baten hoger zijn. In andere gevallen willen de respondenten zelfs dat er minder geld wordt uitgegeven om het risico te reduceren of dat er nader onderzoek wordt gedaan om te achterhalen of de kosten en baten wel echt in verhouding zijn.

In een verdiepende dialoog met de discussianten uit de focusgroepen lijkt hun rationele, calculerende karakter nog sterker naar de voorgrond te komen. Wanneer je de discussianten een geïnformeerde afweging presenteert, vinden ze het niet meer dan normaal dat maatschappelijke baten, zoals meer (lokale) werkgelegenheid, een belangrijke reden kunnen zijn om als individu een onvrijwillig risico te moeten accepteren.

De ervaring uit de hier behandelde deelonderzoeken leert daarmee samenvattend dat het rationele vermogen van burgers niet onderschat mag worden. Om dat rationele vermogen aan te spreken, moeten vragen over veiligheidskwesties niet in een vereenvoudigde vorm aan burgers voorgelegd worden, maar in een gelijkwaardige dialoog over opties en dilemma's besproken worden. Specifiek op het terrein van veiligheid biedt dat dus perspectief voor een overheid die overweegt om meer nadruk te gaan leggen op een proportionele kosten-batenverhouding en een realistische verdeling van verantwoordelijkheden.

Relevant voor het communicatiebeleid door de overheid is dat dit burgeronderzoek duidelijk het verschil aantoonde tussen de niet-geïnformeerde burger (flitspeilingen) en de geïnformeerde burger (communities, focusgroepen en het multidimensionale opinie-onderzoek); welke mening men heeft ten aanzien van het risicobeleid en incidenten heeft mede sterk te maken met de kennis die men heeft op dat gebied. Dit inzicht heeft een potentieel belangrijke betekenis voor de risicocommunicatiestrategie van een overheid die rationele besluitvorming nastreeft ten aanzien van risicobeleid en de reactie op incidenten: het adequaat, breed en volledig informeren van burgers over gevaren is meer behulpzaam dan beperkt en geruststellend communiceren uit angst voor een negatieve reactie. Feit is dat we in de praktijk als startsituatie meestal te maken hebben met de niet-geïnformeerde burger; men is bijvoorbeeld in zijn algemeenheid niet op de hoogte van de kosten en baten van een bepaald risico. Ook blijkt uit dit onderzoek dat de risicoperceptie van burgers verandert vlak na een incident; de eenzijdige actuele kennis die men heeft over het incident en de aard van het incident doet tijdelijk 'de roep om veiligheid' stijgen.

Hoofdstuk 6. Instrumentele onderbouwing van rationele besluitvorming

Robbert Bakker¹

¹ Robbert Bakker werkt als kennisadviseur voor het ministerie van BZK. Dit essay is geschreven in afstemming met de interdepartementale MKBA-werkgroep.



Inleiding

Beleidsontwikkeling kent verschillende vormen. Een stelling als *“Er wordt niet nagedacht over beleid”* is niet houdbaar. Achter elk beleid zit een bepaalde gedachte waarom het goed is om op dat moment deze keuze te maken voor het beleid. Beleidsmakers en politici kunnen voor elke beleidsmaatregel een redenatie geven, al hoeft die redenatie in de praktijk niet hetzelfde te zijn. Tegelijk kun je de vraag stellen in hoeverre het beleid in het geheel doordacht is en of er oog is geweest voor alle effecten die met het beleid worden gesorteerd. Immers, naast de reden *“wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat deze beleidsmaatregel veruit de beste manier is om je beleidsdoelen te behalen”* zijn er legio redenen waarom de keuze op een bepaalde beleidsmaatregel kan vallen met *“symbolisch beleid”* als reden op het andere uiterste van het continuüm.

Die laatste variant is vanuit het oogpunt van de welvaart van Nederland niet wenselijk. Geld uitgeven zonder dat hier daadwerkelijk een maatschappelijk probleem mee wordt verholpen komt eerder neer op welvaartsvernietiging. Daar is uiteindelijk niemand – ontvangers van het geld uitgezonderd – mee gebaat. Wanneer je aanneemt dat de overheid gericht is op het verhelpen van maatschappelijke problemen en verbeteren de welvaart van Nederland als geheel, zou je dan niet moeten streven naar een situatie waarin beleid zoveel mogelijk wordt doordacht op basis van feitelijke en/of wetenschappelijke kennis binnen een raamwerk van politieke visie op maatschappelijke doelstellingen?

Het verplichtstellen van de beantwoording van de zeven vragen van het Integraal Afwegingskader (IAK)² kan gezien worden als een erkenning van het belang van goede voorbereiding en onderbouwing van beleid- en wetgevingsvoorstellen. Maar hiermee is nog geen sprake van een praktijk van rationele, op feiten gebaseerde analyse van kosten en baten. In dit essay zal een handreiking van instrumenten worden gedaan waarmee een stap verder in de richting van deze situatie gezet kan worden. Uitgangspunt daarbij is de omslag naar het denken in maatschappelijk rendement en de rol die de maatschappelijke kosten-batenanalyse daarbij kan spelen.

Denken in maatschappelijk rendement

Denken in maatschappelijk rendement ontstaat door actief een koppeling te leggen tussen het maatschappelijke probleem, de maatregel, het resultaat en de effecten vanuit het perspectief van de maatschappij. Zicht op maatschappelijk rendement is een resultaat van proces met meerdere stappen.

² Het IAK is een analytische werkwijze en een bron van informatie voor het maken én verantwoorden van beleid- en wetgevingsvoorstellen. Het is bestemd voor alle beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen bij de Rijksoverheid en voor degenen die zij daarbij betrekken.

Een simpel voorbeeld. Stel, je moet kiezen tussen een parkeerplaats of een boom met bankje. Wat zou je kiezen? Ieder zal zijn eigen afweging maken. Autobezitters kiezen mogelijk sneller voor een parkeerplaats, terwijl groenliefhebbers opteren voor de boom en het bankje. In individuele gevallen wordt die keuze bepaald door eigen voorkeuren en behoeften. Natuurlijk is dit een keuze die in de praktijk niet op individueel niveau wordt gemaakt. Maar het is goed mogelijk dat er in de gemeenteraad een discussie wordt gevoerd over de aanleg van een park of een parkeerplaats op een braakliggend stuk gemeentegrond. Deze discussie kan gevoerd worden langs de lijnen van politieke ideologie. Het is echter de vraag of in die discussie dan de maatschappij in brede zin wordt betrokken. Of anders gesteld: wordt er een oplossing gezocht voor een maatschappelijk probleem?

Probleemanalyse is het startpunt

Een goede probleemanalyse geeft richting in besluitvormingsprocessen en vormt dan ook het startpunt bij het denken in maatschappelijk rendement. Als er geen maatschappelijk probleem is, moet je je afvragen of er beleid gemaakt moet worden. Waar doe je het anders voor? Is er wel een maatschappelijk probleem, dan is de vraag: Hoe groot is het probleem? Of hoe groot wordt het probleem als we niets doen? En vinden we het erg als dat gebeurt? Als er een maatschappelijk probleem is, dan zul je een maatregel moeten kiezen die het probleem verhelpt en niet alleen maar het probleem verschuift. Dit vergt zicht op de oorzaken van het probleem. Hoe is of zal het probleem ontstaan en zich ontwikkelen?

Voortbouwend op het simpele voorbeeld zou je een kleine gemeente kunnen pakken. In deze gemeente heeft de middenstand moeite om het hoofd boven water te houden en langzaam verschaald het aanbod voor de burgers (probleem). De gemeente wil een bepaald niveau van voorzieningen behouden en oordeelt dat de ontwikkeling van verschraling zorgelijk is en er iets moet gebeuren om dit tegen te gaan (het is erg). Om de voorzieningen op peil te houden, dienen er voldoende bezoekers te zijn of de kosten voor de middenstand lager te worden. Voor het voorbeeld focussen we op het eerste, voldoende bezoekers.

Waarom komen de bezoekers niet (oorzaak)? Een dalend aantal inwoners en bereikbaarheid voor auto's van het centrum worden als belangrijkste oorzaken gezien. Hierdoor is het potentieel aan bezoekers dalende. De maatregel zou er dus aan moeten bijdragen dat het aantal inwoners stabiliseert of verhoogd en/of de bereikbaarheid vergroot. De parkeerplaats maakt het centrum beter bereikbaar (resultaat)¹ want je kunt de auto beter kwijt. De aanleg van het park biedt de gemeente meer recreatiemogelijkheden in de stad dat het een meer aantrekkelijke gemeente om te wonen maakt (resultaat).³

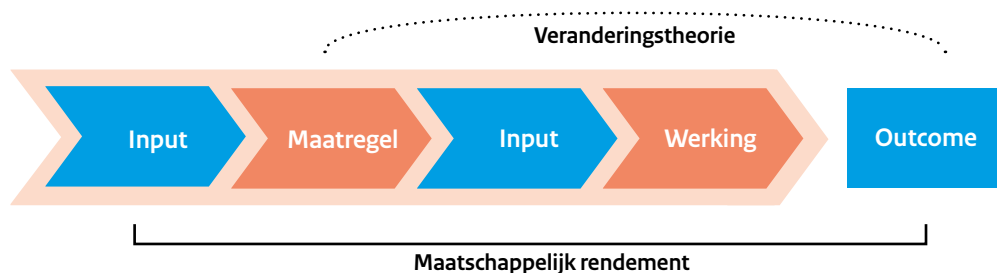
Veelal zal de (financiële) ruimte beperkt zijn. Het braakliggend stuk grond uit het voorbeeld kan maar één keer gebruikt worden en er is doorgaans maar geld voor één van de maatregelen. De vraag die dan gesteld moet worden, is of de maatregelen voldoende resultaat hebben om de benodigde investering te rechtvaardigen. Afgewogen moet worden of de investering maatschappelijk rendeert of welk alternatief beter rendeert.

³ Dit is uiteraard te simplistisch gezegd. In werkelijkheid speelt er veel meer.

Toegevoegde waarde van beleid

Kort gezegd is maatschappelijk rendement de toegevoegde waarde van een beleidsmaatregel voor de hele maatschappij. Het geeft antwoord op de vraag hoe de kosten van de maatregel zich verhouden tot de opbrengsten voor de maatschappij. Anders gezegd gaat het bij denken in maatschappelijk rendement om wat de investering (input) is en wat het effect (outcome) is. De relatie tussen input en outcome (veranderingstheorie) verloopt via de tastbare of telbare resultaten (output).

Figuur 1 Maatschappelijk rendement



In het genoemde voorbeeld komen de kosten voort uit de investering die nodig is om het park of de parkeerplaats in te richten. Het tastbare resultaat is de aangelegde parkeerplaats of het park die de bereikbaarheid en/of aantrekkelijkheid van de gemeente vergroten. Het maatschappelijke effect (outcome) is het aantal bezoekers van het centrum. Bij het denken in maatschappelijk rendement gaat het echter om alle effecten, dus niet alleen de positieve (neven)effecten. Ook negatieve (neven)effecten en moeten meegenomen worden in de afweging op maatschappelijk rendement. Zo kan toenemend verkeer leiden tot een grotere luchtvervuiling of het onderhouden van een park hoge kosten met zich meebrengen. En leidt het aantrekken van meer bezoekers niet tot een afname van bezoekers in de naburige gemeente en leiden de maatregelen dan dus alleen tot verplaatsing van het probleem?

Maatschappelijk versus financieel rendement

Maatschappelijk rendement is breder dan financieel rendement. Waar financieel rendement met name relevant is voor de investeerders geeft maatschappelijk rendement inzicht in de gevolgen voor de gehele maatschappij, zowel uitgedrukt in geld als in immateriële zaken. Het is dan ook denkbaar dat het financiële rendement positief uitpakt terwijl het maatschappelijk rendement negatief is. Goed voor de investeerders, die winst op hun investering zien, maar slecht voor de maatschappij die de rekening gepresenteerd krijgt. Andersom is natuurlijk ook mogelijk waarbij de overheid veelal de investering zal doen.

Noodzakelijke verandering van blikveld

Het denken in rendement vergt van beleidsmakers en besluitnemers een blik die verder gaat dan de eigen doelstellingen. De maatschappelijke effecten dienen richtinggevend te zijn in het afwegingsproces, waarbij het natuurlijk niet uitgesloten is dat resultaten op de eigen doelstelling een positieve bijdrage leveren aan

maatschappelijk rendement. Het impliceert ook dat er buiten het eigen blikveld gekeken moet worden en de zienswijze van anderen zoveel mogelijk betrokken dienen te worden bij het besluitvormingsproces.

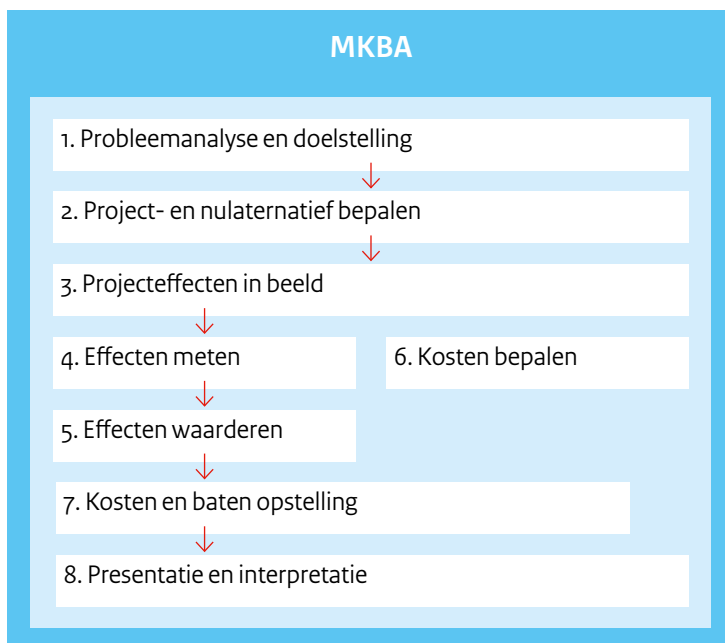
Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Als het gaat om de focus op maatschappelijk rendement van beleidsmaatregelen is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) het instrument. Een MKBA brengt op systematische en samenhangende manier alle door een beleidsmaatregel veroorzaakte effecten, zowel direct als indirect, in kaart en vergelijkt deze met de situatie waarin het beleid niet wordt ingevoerd, het zogeheten nulalternatief. Doordat alle effecten uitgedrukt worden in geld zijn deze met elkaar te vergelijken. In zijn meest pure en perfecte vorm levert de toepassing van een MKBA één getal op, positief of negatief, dat uitsluitsel geeft of een beleidsmaatregel maatschappelijk gezien rendeert of niet. Het is rationaliteit in zijn kern, zowel procesmatig als inhoudelijk. Toepassingen van MKBA's zijn vooral bekend van grote infrastructurele projecten. Binnen dit domein is een ruime traditie ontstaan en neemt de MKBA ook een relatief prominente positie in het besluitvormingsproces in. Het uitvoeren van MKBA's is echter niet gelimiteerd tot de infrastructuur. Het denkraam van MKBA is universeel en kan theoretisch op elk beleidsdossier worden toegepast, of het nu infrastructuur, veiligheid of zorg is.

Stappenplan

In de basis kent MKBA voor de uitvoering een overzichtelijk stappenplan. In acht stappen (zie figuur 2) loopt de uitvoering van beschrijving van het probleem tot de presentatie van de resultaten van de MKBA.

Figuur 2 Stappenplan MKBA



Het gaat te ver om hier alle stappen uitgebreid te behandelen. Daar zijn andere toegankelijke bronnen voor te vinden⁴. Maar toch hier een aantal opmerkingen. Startpunt van het opstellen van een MKBA ligt bij een goede probleemanalyse (stap 1). Wanneer niet inzichtelijk is wat het maatschappelijke probleem is dat verholpen moet worden en wat de oorzaken daarvan zijn, is het niet mogelijk tot een goede conclusie te komen. Dit betekent ook dat er inzicht moet zijn in het maatschappelijke effect van het probleem. Omdat het in de praktijk vaak gaat om ontwikkelingen komt het maatschappelijke effect van het probleem vaak terug in het nulalternatief (wat als je niets doet, of het minimaal noodzakelijke?). De mogelijke maatregelen vormen de projectalternatieven die worden afgezet tegen het nulalternatief (stap 2)

Het stappenplan laat zien dat de effecten van het beleid een centrale rol innemen bij het opstellen van een MKBA. De effecten moeten in kaart worden gebracht (stap 3), ze moeten worden gemeten (stap 4) en gewaardeerd – of beter gemonetariseerd (in geld uitgedrukt) – worden (stap 5). Om een MKBA goed uit te kunnen voeren is informatie over de effecten van essentieel belang. Als effecten onbekend zijn of niet in geld uit te drukken, valt de basis onder het eindresultaat weg en daarmee de waarde van het instrument.

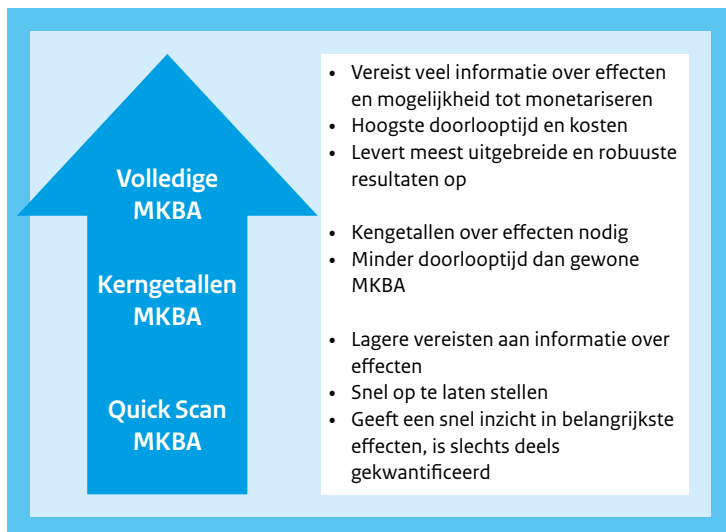
Effectinformatie is struikelblok

In de praktijk van MKBA is dit het grootste struikelblok. Het ontbreekt in veel gevallen aan goede effectinformatie en mogelijkheden deze te waarderen. Met name, doch niet alleen, in de meer sociale domeinen is het lastig een koppeling te leggen tussen het beleid en de veranderingen in het beleidsprobleem (effecten). Het realiseren van volwaardige MKBA's is hierdoor vaak niet mogelijk. Het denkkader kan in de praktijk wel een belangrijk sturingsinstrument zijn voor het vormgeven van de discussie over het al dan niet nuttig zijn van het invoeren van een bepaalde beleidsoptie. De systematiek dwingt het nadenken over de positieve en negatieve effecten van beleidsopties af en gaat dubbeltelling van effecten tegen, waardoor men zich niet onterecht rijk rekent.

Om dit te faciliteren zijn er allerlei tussenvormen ontstaan van de MKBA, die minder hoge eisen stellen dan een volledige MKBA. Onderstaande figuur geeft enkele alternatieven en de verschillen ten opzichte van een volledige MKBA weer.

⁴ Zie bijvoorbeeld de Rijksoverheid publicatie “Een kennismaking met de maatschappelijke kosten-batenanalyse” of “Werken aan maatschappelijk rendement” van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Figuur 3 Tussenvormen van MKBA. Bron: Rijksoverheid, 2012, Een kennismaking met de MKBA



Bij de indicatieve MKBA (ook wel quick scan genoemd) worden onderbouwde aannames gemaakt die een indicatie geven van de omvang van effecten in relatie tot de kosten. De focus ligt bij de belangrijkste kosten en baten. Deze vorm is bruikbaar om een indicatie te krijgen van de benodigde investering om een bepaalde beleidsdoelstelling te bereiken bij een bepaalde effectiviteit van het beleid. Ook kan het laten zien hoe effectief het beleid moet zijn gegeven een bepaald budget dat beschikbaar is voor het bereiken van de beleidsdoelstelling. Het geeft als het ware inzicht in de belangrijkste knoppen waaraan gedraaid kan worden. De kengetallen MKBA maakt gebruik van effectinformatie uit studies op andere beleidsdossiers waarin vergelijkbare maatregelen zijn toegepast en onderzocht. Hierdoor zijn de effecten doorgaans beter te kwantificeren en kan een volledige MKBA beter benaderd worden.

Feit blijft dat de uitkomsten van de tussenvormen van MKBA minder “hard” zijn, hetgeen ook in de presentatie van de resultaten terug moet komen. In het algemeen geven alle vormen van MKBA in meer of mindere mate inzicht in:

- welke positieve en negatieve effecten er zijn;
- hoe de kosten zich verhouden tot de baten;
- welke risico's en onzekerheden in de uitkomsten er zijn, en niet in de minste plaats;
- wie er profiteert van de beleidsmaatregel en wie betaalt.

Daarmee biedt MKBA naast het structureren van de discussie over beleidsmaatregelen en het voorkomen dubbeltellingen van effecten ook handvatten voor het onderhandelen over het beleggen van de kosten van de maatregelen. Immers, als de baten van een beleidsmaatregel in de zorgsector in het voordeel zijn van de verzekeringsmaatschappijen zou het niet meer dan redelijk zijn dat ook zij een bijdrage leveren in de kosten van implementatie van de beleidsmaatregel, dan wel een navent voordeel doorberekenen aan hun klanten in de vorm van een verlaging van de verzekeringspremie.

Voor alles een MKBA! Of toch niet?

Het voorafgaande lijkt een pleidooi voor het toepassen van MKBA op elk beleidsdossier. In zekere zin is dat het ook, maar het is zeker niet bedoeld als stelregel. Het is voor elk beleidsdossier relevant om vanuit maatschappelijk rendement te kijken naar die beleidsmaatregelen die de meeste voordelige effecten hebben, tegelijk moet er geen MKBA worden uitgevoerd om het uitvoeren van de MKBA. Ook de MKBA zelf zou voldoende toegevoegde waarde en zeggingskracht moeten hebben. Daarom is het goed de afweging te maken of het uitvoeren van een MKBA, in welke vorm dan ook, een zinnige exercitie is. Daarbij speelt een aantal factoren een rol.

In een recente studie wordt geconcludeerd dat het grootste voordeel van MKBA de structurerende werking en het aanzetten tot beter nadenken over nut, noodzaak en ontwerp zijn. Het leidt tot betere besluitvorming⁵. Maar daarvoor is het wel noodzakelijk dat er daadwerkelijk iets te besluiten valt. Wanneer de beleidsmaatregel vaststaat, bijvoorbeeld als gevolg van Europese wetgeving, dan heeft het weinig zin om een MKBA uit te voeren. Immers het besluit staat al vast en daar zal de MKBA geen verandering in brengen. Anders wordt het wanneer er diverse mogelijkheden zijn voor implementatie van Europese regels, die onderling met elkaar vergeleken worden.

Tegelijk met de mogelijkheid tot het nemen van een besluit moet er bij de besluitvormers ook het commitment zijn zich te verbinden aan de resultaten van de MKBA. Er moet bewuste vraag zijn naar de uitvoering van de MKBA. Dat wil niet zeggen dat de MKBA bepalend dient te zijn voor het besluit, want de kans is reëel dat er enkele belangrijke factoren niet meegewogen kunnen worden, maar wel dat de resultaten van de analyse een prominente plek dienen in te nemen in het proces en de discussie. En dat bij een ten opzichte van de MKBA afwijkend besluit wordt toegelicht waarom hiervan afgeweken wordt. Het is ook goed om voorafgaand aan de uitvoering van de MKBA afspraken te maken over hoe deze gebruikt zal worden in het proces, teneinde strategisch gedrag te voorkomen. Zonder commitment en helderheid over het gebruik zullen de uitkomsten van de analyse weinig effect sorteren.

De (huidige) praktijk van de uitvoering van MKBA's kent grenzen als het gaat om toewerken naar een voor besluitvorming waardevol en bruikbaar eindproduct. Zoals eerder aangegeven ontbreekt het praktisch gezien op dit moment in veel gevallen waar toepassing van MKBA gewenst is aan kwalitatief goede effectinformatie. Ondanks de minder vergaande vormen van MKBA is als gevolg hiervan onvoldoende in beeld te brengen wat de kosten en baten van de maatregel zijn waardoor het resultaat onvoldoende sturing oplevert en daarmee niet bruikbaar kan zijn voor de besluitvorming.

Zelfs wanneer bovenstaande belemmeringen voor een zinvolle toepassing van MKBA niet aan de orde zijn, rest nog de vraag of de investering die nodig is om de MKBA uit te voeren opweegt tegen de informatie die de MKBA oplevert. Het uitvoeren van een volledige MKBA kost tijd en geld, vooral ook omdat uitvoering van een volledige MKBA specialistische kennis vergt. Bij de toetsing van beleidsmaatregelen die naar verwachting grote effecten kunnen hebben, of waarbij de effecten met grote onzekerheden zijn omkleed, kan een MKBA veel waardevolle informatie opleveren waardoor de kosten eerder gerechtvaardigd zijn. Dit is niet het geval

⁵ Nicis, 2012, *Maatschappelijke kosten- en batenanalyse inhoudelijk geëvalueerd*.

wanneer het een relatief overzichtelijk beleidsveld betreft. Een zwaar instrument als de MKBA levert dan waarschijnlijk naar verhouding relatief weinig op of kost in relatie tot de kosten van de maatregel zelf te veel.

Wel moet gezegd worden dat in bestuurlijk complexe situaties waarbij veel stakeholders betrokken zijn, de procesmatige sturing zoals van MKBA uitgaat op zichzelf al waardevol kan zijn en een investering in het uitvoeren ervan kan rechtvaardigen. Het is echter de vraag of MKBA op die momenten noodzakelijk is of dat kan worden volstaan met een ander instrument waaraan minder kosten en methodologische bezwaren verbonden zijn dan een volwaardige MKBA.

Een belangrijk detail: het waarderen van mensenlevens

In de uitvoeringspraktijk van MKBA heeft te maken met bezwaren. De weerstand richt zich met name op het moneteriseren van immateriële zaken en levende wezens; de zaken die je niet verhandelt op de markt of waarvan je op ethische gronden zegt dat onderscheid of waardering niet juist is. In de MKBA worden ook deze aspecten uitgedrukt in geld ten einde ze vergelijkbaar te maken met andere effecten. Inmiddels zijn er diverse methoden die het moneteriseren van mensenlevens mogelijk maken. Wetenschappelijk gezien zijn deze ook geaccepteerd. In het kader worden deze beknopt toegelicht.

QALY

QALY staat voor Quality Adjusted Life Year en is een maat voor de kwaliteit van leven, afkomstig uit de gezondheidszorg. QALY's zijn gewonnen gezonde levensjaren, waarbij de kwaliteit van leven wordt uitgedrukt in een getal tussen 0 en 1. Eén staat daarbij voor de waarde van één volledig gezond levensjaar. Een lagere waarde geeft de waarde van leven met een ziekte. Een levensjaar met een waarde van bijvoorbeeld 0,5 QALY betekent dat iemand evenveel waarde hecht aan een jaar met een bepaalde ziekte als aan een half jaar in volledige gezondheid. In de QALY-indicator zitten ook zaken als levensgeluk of zelfstandigheid.

DALY

DALY staat voor Disability-Adjusted Life Year en is een maat voor de ziektelast (burden of disease). Het aantal DALY's is het aantal gezonde levensjaren dat wordt verloren door ziekten. QALY's en DALY's zijn elkaars tegenhangers. Een ziekte leidt tot DALY's. Nieuwe medische behandelingen of preventieve maatregelen leiden tot QALY's (of voorkomen DALY's). Een QALY-gewicht van 0,2 (20% van de optimale gezondheid) is daarmee gelijk aan een DALY-gewicht van 0,8 (80% van de gezondheid gaat verloren). Het RIVM publiceert voor veel ziekten en/of aandoeningen wegingsfactoren die bruikbaar zijn voor MKBA's.

VOSL

Een andere grondslag dan QALY's voor de berekening van de waarde van mensenlevens (of de kosten van slachtoffers) is de value of statistical life (VOSL). Dit is het bedrag dat mensen bereid zijn te betalen voor een bepaalde afname van het ongevalsrisico. Hieruit wordt de zogeheten 'Value Of a Statistical Life' (VOSL) afgeleid. Deze waarde wordt geschat op € 2,2 miljoen met een onzekerheidsmarge van € 0,3 miljoen. Een technische complicatie is dat de VOSL zowel de waardering voor immateriële schade (leed, verdriet en dergelijke) als voor materiële schade (niet meer kunnen consumeren) ten gevolge van overlijden omvat. Om uitsluitend de immateriële schade (of zogenoemde 'human losses') te bepalen moet de materiële schade door overlijden in mindering worden gebracht op de VOSL. Als maat daarvoor wordt de consumptie in de verloren levensjaren gebruikt. Dit komt neer op bijna € 1,8 ± 0,3 miljoen aan immateriële schade. Deze waarde staat voor het bedrag dat mensen bereid zijn te betalen om hun overlijdensrisico te beperken en is vergelijkbaar met de contante waarde volgens de QALY-methode.

Bron: SEO Economische onderzoek, 2010, Kosten-Batenanalyse voor BZK

Over wat de waarde van een mensenleven is, bestaat veel discussie. In de praktijk worden hier ook nog verschillende waarden aan toegekend. De Raad voor de Volksgezondheid heeft in het advies "Zinnige en Duurzame Zorg" uit 2006 een voorstel gedaan om een gewonnen levensjaar (QALY) te waarderen op € 80.000. Aan dit bedrag zou de kosteneffectiviteit van medische behandelingen kunnen worden afgemeten. Het CPB heeft in zijn MKBA rondom het rookverbod een QALY van € 100.000,- gehanteerd⁶. Het RIVM rekent met QALY van € 20.000,- bij de toets op kosteneffectiviteit voor het al dan niet goedkeuren van geneesmiddelen⁷.

⁶ CPB, 2007, Een rookverbod in de Nederlandse horeca.

⁷ http://www.nationaalkompas.nl/preventie/kosten-van-preventie-nieuw/#reference_18766.

Dit geeft een bandbreedte in de waardering van mensenleven in termen van hetzelfde gezonde levensjaar van € 20.000,- tot € 100.000,- die zich uitspreidt over verschillende beleidsdomeinen. Zolang bij de vergelijking van beleidsmaatregelen een gelijke QALY wordt gehanteerd, zal dit niet tot scheve vergelijkingen leiden. Echter nu worden verschillende waarden gebruikt. Hierdoor kan niet beoordeeld worden of het beter is een miljoen te investeren in handhaving van het rookverbod of in het vergoeden van stoppen met roken therapie. Daarom zou het in het geval van een mensenleven wenselijk zijn te komen tot één waardering waarmee binnen al het Rijksbeleid wordt gerekend. Is daarmee het ethische bezwaar volledig verholpen? Nee, want je hangt nog altijd een prijskaartje aan een mensenleven. Maar door op deze manier één lijn te trekken zorg je er in ieder geval wel voor dat de waarde van ieder mensenleven op een gelijke manier zijn doorwerking heeft in de besluitvorming en er geen onderscheid tussen mensen gemaakt wordt. Het feitelijke bedrag en daarmee de relatieve invloed – ten opzichte van andere gemonetariseerde effecten – die het financieel krijgt in de berekening van de MKBA zal onderwerp van discussie moeten zijn.

Voor zaken waar nog geen geldwaarde aan is gekoppeld, denk aan immateriële zaken als bijvoorbeeld veiligheid en natuur, zijn manieren om te komen tot een geldwaarde. Dit verloopt via de weg van de bereidheid tot betalen, oftewel wat is men bereid te betalen voor een product/dienst/ervaring/tegengaan van negatieve effecten. Dit kan via drie kanalen bepaald worden, namelijk:

1. *Revealed preference*, waarbij de prijs wordt afgeleid van een markt, bijvoorbeeld de woningmarkt. Een hogere veiligheid is terug te zien in de huizenprijs.
2. *Stated preference*, waarbij mensen gevraagd wordt wat zij bereid zijn te betalen voor bijvoorbeeld een natuurpark. Praktisch knelpunt is dat het lastig te voorkomen is dat mensen iets anders zeggen dan dat ze daadwerkelijk zouden doen.
3. *Vermijdingskosten*, waarbij het effect wordt gewaardeerd op de kosten die gemaakt moeten worden om het effect niet te laten optreden. Een voorbeeld hiervan zijn de kosten van het plaatsen van geluidschermen tegen geluidsoverlast.

Voor overige zaken waarvoor geen waarde vastgesteld kan worden vanwege het ontbreken van effectinformatie of het niet kunnen monetariseren rest in een MKBA niets anders dan het opnemen van een Pro Memorie post. Deze posten zouden in de besluitvorming ingevuld moeten worden op basis van bestuurlijke waardering. Op deze wijze worden alle effecten van de maatregel toch betrokken in de besluitvorming, ook al zijn ze niet opgenomen in het uiteindelijke cijfer onder de streep.

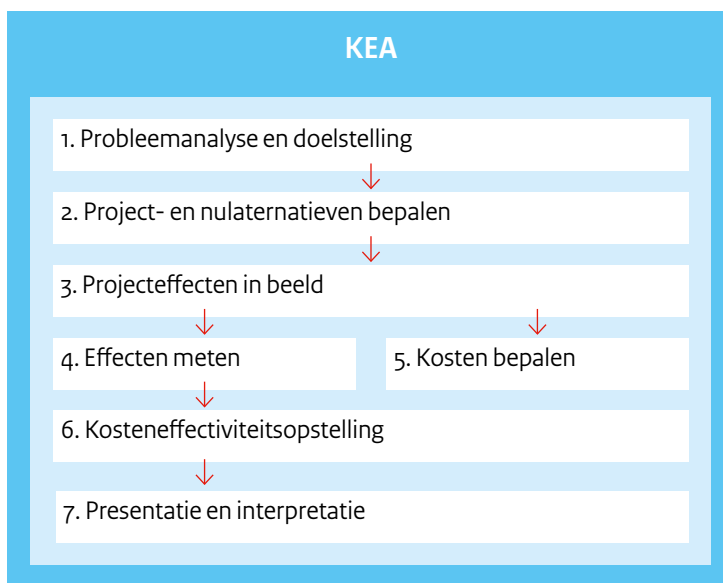
Minder vergaande instrumenten voor rationele afweging

Als het om één of meerdere van bovenstaande redenen niet zinvol (of wenselijk) is om een MKBA uit te voeren, is daarmee nog niet gezegd dat het niet zinvol is het denken vanuit maatschappelijk rendement overboord te gooien. Er zijn minder vergaande alternatieven die een vergelijkbare rol kunnen vervullen als een MKBA en in voorkomende gevallen zelfs voldoende kunnen zijn. Het is dan misschien niet het ideale plaatje, maar er wordt door toepassing van deze instrumenten wel een stap genomen in de goede richting.

Het eerste instrument is de kosteneffectiviteitanalyse (KEA). Een KEA vergelijkt de doelmatigheid van verschillende maatregelen. Ze worden vergeleken op hun effectiviteit en afgezet tegen de te maken kosten. Een KEA bepaalt met welke investering een concreet doel tegen een zo laag mogelijke prijs kan worden gerealiseerd

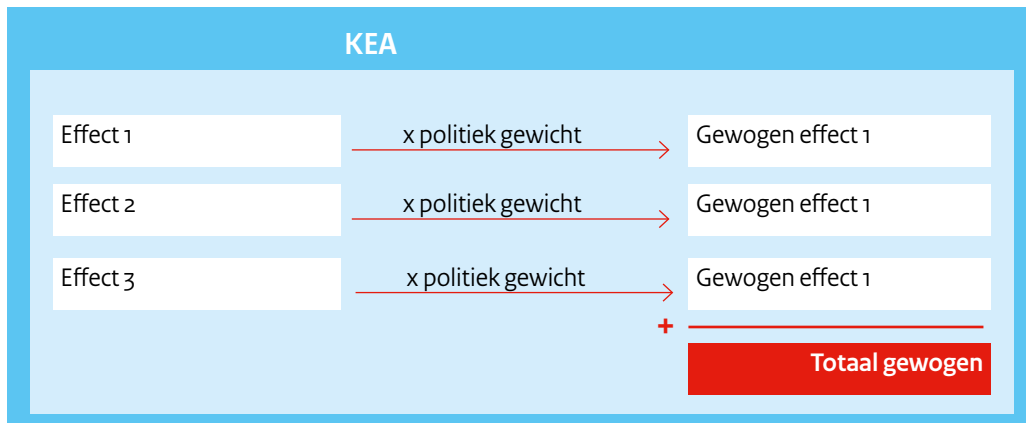
(kostenminimalisering), of welk beleidsoptie – gegeven het budget – maximaal bijdraagt aan de doelstelling (effectmaximering). In het proces komt de KEA dicht in de buurt van de MKBA (zie figuur 4). Het belangrijkste verschil met de MKBA is dat de effecten van de maatregelen niet gemonetariseerd worden. Ze worden wel degelijk in kaart gebracht, maar er wordt geen geldwaarde aan gekoppeld. Daarmee vervallen de ethische bezwaren zoals die bij de MKBA van toepassing zijn. Tegelijk zijn de effecten ook minder gemakkelijk met elkaar te vergelijken, omdat ze allen uitgedrukt zijn in verschillende grootheden. Hierdoor is de uitslag van een KEA lastiger te interpreteren en laat het resultaat meer ruimte voor discussie over de waarde van de effecten. Indien deze discussie met alle belanghebbenden gevoerd wordt, is ook een goede afweging van het rendement van maatregelen te bewerkstelligen.

Figuur 4 Stappenplan KEA



Discussie over de gewichten van effecten staat ook centraal bij de multi-criteria-analyse. Dit tweede alternatief kijkt net als bij een MKBA naar de effecten van een maatregel. Maar ook bij MCA worden deze effecten niet in geld uitgedrukt maar voorzien van een vooraf bepaald (subjectief) gewicht. Bekend voorbeeld van een MCA zijn de “beste koop” vergelijkingen van de Consumentenbond.

Figuur 5 Werkwijze MCA. Bron: SEO Economische onderzoek, 2010, Kosten-Batenanalyse voor BZK

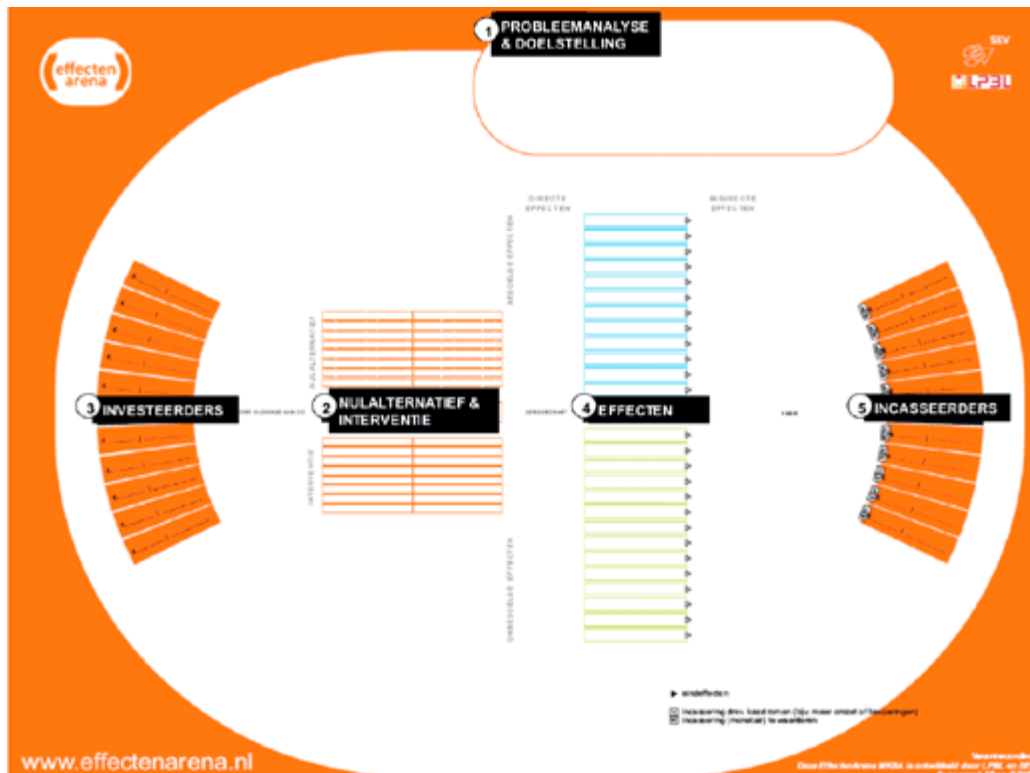


Bij de uitvoering van een MCA ligt het risico van dubbel tellingen op de loer. Bijvoorbeeld door in het geval van veiligheidsmaatregelen in een uitgaansgebied zowel de toegenomen inkomsten vanuit extra bezoekers als de toegenomen vastgoedwaarde te tellen. Daarnaast is er vaak weinig oog voor neveneffecten. Een eenzijdig en te rooskleurig beeld kan dan het gevolg zijn.

Het derde alternatief voor de MKBA, de effectenarena, focust zich specifiek op het in kaart brengen van alle effecten, wie de lasten draagt en wie er profiteert. De effectenarena is een hulpinstrument gericht op het gezamenlijk doordenken en doorleven van de essentie van beleidsmaatregelen. In een workshop met beleidsmakers en/of andere stakeholders worden de relaties tussen investeringen, maatregelen en effecten gezamenlijk uitgedacht en opgetekend op één groot vel: de Arena (zie figuur 6).

De effectenarena stimuleert het blootleggen van de redenering (beleidstheorie) die achter de beleidsmaatregel ligt en biedt de mogelijkheid deze gezamenlijk te toetsen op juistheid. Juist doordat er vanuit verschillende achtergronden mensen deelnemen aan een workshop komen verschillen in visies en verwachtingen aan het licht. Doordat het zicht geeft op wie investeert en wie profiteert biedt de effectenarena ook zicht op de stakeholders die belang hebben bij deze maatregel. Deze dienen vervolgens betrokken te worden in het ontwerp- en besluitvormingsproces.

Figuur 6 Effectenarena



Praktijkervaring

De uitvoeringspraktijk van MKBA's is nog niet op alle dossiers groot, maar er is wel degelijk ervaring opgedaan op diverse grote dossiers. In deze paragraaf enkele voorbeelden van toepassingen van het instrument en hoe deze kunnen werken.

Uit de emotie van het moment

Het denken in maatschappelijk rendement neemt tijd en staat soms haaks op wat beleidsmakers en bestuurders van nature geneigd zijn. Als een vliegtuig verongelukt, levert dat doorgaans een groot aantal doden op. Door dit grote aantal doden in één keer wordt er al snel gesproken van een ramp. Hoewel dit soort gebeurtenissen op zichzelf verschrikkelijk zijn, laten de statistieken zien dat vliegen nog altijd vele malen veiliger is dan autorijden. Het risico op overlijden is per gereden autokilometer vele malen hoger dan het risico per gevlogen kilometer⁸. Toch voeren de feiten in de discussie volgend op deze gebeurtenissen

⁸ European transport safety council, 2003, Transport safety performance in the EU, a statistical overview. <http://www.etsc.eu/oldsite/statoverv.pdf>

vaak niet de boventoon. Het politiek sentiment is vaak dat “er alles aan gedaan dient te worden om te voorkomen dat het nog een keer gebeurt”.

In 1999 vond in Engeland een treinongeluk plaats bij Ladbroke Grove. In totaal kwamen 31 mensen hierbij om het leven. In reactie op het ongeluk zei de toenmalige minister van Transport dat veiligheid de hoogste prioriteit had en dat de eventuele kosten daarbij geen beletsel mochten zijn. Dit resulteerde in een uitgavenpost van 5 miljard pond aan veiligheidsmaatregelen. Een van de maatregelen was de versnelde invoering van het Train Protection and Warning System á 510 miljoen pond⁹. Naar verwachting zou dit systeem twee levens per jaar besparen. Achteraf is uit onderzoek gebleken dat 90% van het resultaat behaald had kunnen worden met slechts een derde van de uitgaven¹⁰. Niet bepaald een groot maatschappelijk rendement en vooraf nadenken over welke maatregelen het grootste effect konden hebben, had in dit geval veel geld kunnen besparen. De emotie van het moment leek echter in dit besluit de overhand te hebben gehad, terwijl achteraf die reactie overtrokken bleek.

Sturing in het afwegingsproces

Dichter bij huis vinden we in de casus Schipholbrand een voorbeeld waarbij enerzijds is gehandeld vanuit risicoafdichting en anderzijds maatschappelijk rendement. De initiële reactie op de brand in het cellencomplex op Schiphol richt zich op het uitsluiten van risico's en het voorkomen van een nieuw incident. In de reactie van het toenmalige kabinet op het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid¹¹ wordt gesproken in termen van inspecties, protocollen, toezicht en regelgeving. Alles gericht op het uitsluiten van risico's. Een inmiddels¹² weer herroepen maatregel was het afschaffen van de vertragingstijd bij automatische doormelding van brandinstallaties. Deze maatregel leidde in de praktijk tot een grote toename van het onnodig uitrukken van de brandweer en de daarmee gepaarde kosten¹³.

In een later stadium heeft het denken in maatschappelijk rendement aandacht gekregen. In het kader van het Actieprogramma Brandveiligheid¹⁴ – met als uitgangspunt het vergroten van bewustzijn – is voor drie maatregelen (subsidie op rookmelders, voorlichting in de wijk en woningsprinklers) bekeken in hoeverre deze maatschappelijk renderen. In het onderzoek¹⁵ wordt geconcludeerd dat de voorlichting het grootste positieve saldo van kosten en baten kent op korte afstand gevolgd door de subsidie. De baten kwamen met name voort uit het voorkomen van dodelijke slachtoffers en beperking van de materiele schade. Het voorlichtingsproject heeft navolging gekregen en wordt nu in de vorm van pilots nader onderzocht op de effecten. Hoewel er geen landelijke subsidie op rookmelders is gekomen, zijn er wel diverse initiatieven ontplooid door bijvoorbeeld gemeenten, woningbouwcorporaties en verzekeringsmaatschappijen. De woningsprinklers zouden naar verwachting een negatief saldo opleveren. Deze conclusie werd niet breed gedeeld, maar het onderzoek vormde aanleiding voor nadere discussie tussen partijen over de daadwerkelijke kosten van invoering van een dergelijk systeem.

⁹ Dit systeem zorgt ervoor dat treinen die te snel of door een rood sein rijden automatisch worden afgeremd.

¹⁰ A.W. Evans, 2005, *Railway risks, safety values and safety costs*. Transport, part of the Proceedings of the Institution of Civil Engineers, 158(TR1), pp. 3-9.

¹¹ Ministers van Justitie en VROM van 18 oktober 2006, nr. 5447598/06/DSP.

¹² In het meest recente bouwbesluit is weer ruimte geboden voor het inbouw van vertragingstijd bij automatische doormelding. Per 1 april 2012 is het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken komen te vervallen.

¹³ Helsloot, I & R. de Wit, *Openbaar brandmeldsysteem: historie, kosten en opbrengst - Onderzoek naar historie, kosten en opbrengst van het openbaar brandmeldsysteem in de veiligheidsregio Twente*. In: Tijdschrift voor veiligheid, 2010 (9) 4.

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007, Actieprogramma Brandveiligheid.

¹⁵ SEO Economisch Onderzoek, 2010, Investeren in brandveiligheid.

De MKBA heeft uiteindelijk dus een sturende functie vervuld voor de keuze van beleid en biedt aanknopingspunten voor verder gedachtevorming. Het heeft daardoor de partijen in het veld tot elkaar gebracht en inzichtelijk gemaakt hoe de voordelen van de diverse maatregelen zouden uitpakken voor diverse stakeholders.

Onderbouwing van besluit

Grote impact hebben ook de MKBA's rondom de Zuiderzeelijn gehad¹⁶. Jarenlang heeft het idee van een snelle treinverbinding met het noorden van het land ter discussie gestaan. Reeds in de jaren '80 werden de eerste voorstellen uitgewerkt, waarna er rond de eeuwwisseling nieuwe voorstellen volgden. Uiteindelijk is in 2007, op basis diverse MKBA-studies en second opinions van het centraal planbureau, door de Tweede Kamer definitief besloten geen Zuiderzeelijn aan te leggen. De toegevoegde waarde van een nieuwe verbinding met het noorden als het ging om economische ontwikkeling werd als zeer beperkt beschouwd. Daarnaast werden de reeds beschikbare transportmogelijkheden al relatief beperkt gebruikt. Het toevoegen een extra reismogelijkheid zou waarschijnlijk alleen maar leiden tot grotere onrendabelheid van reeds bestaande verbindingen. Ook de nieuwe (technologische) oplossingen konden dit beeld niet veranderen.

Conclusie

Door vaker risico's af te wegen tegen investeringen die nodig zijn om de risico's te verhelpen kunnen onnodige uitgaven voorkomen worden en investeringen gedaan worden op die aspecten die het grootste rendement opleveren. Daarbij kan rationele besluitvorming bijdragen ook aan een compacte overheid en het terugdringen van de overheidsfinanciën door ontvangers van baten (mede) aansprakelijk te maken voor de benodigde investeringen.

MKBA is in theorie daar het meest geschikte instrument voor, zeker wanneer alle belanghebbenden betrokken zijn bij de uitvoering van het proces. Praktijk is echter dat MKBA voor veel beleidsdomeinen nog in de kinderschoenen staat. Het ontbreekt aan robuuste gegevens over effecten, zowel in omvang als in waarde, waardoor het uitvoeren van een volledige MKBA in veel gevallen nog onvoldoende concrete informatie zal opleveren. Het inzetten van andere instrumenten voor rationele besluitvorming kan dan vooralsnog een betere keuze zijn daar de balans tussen opbrengsten en investering van het toegepaste instrument beter in balans is.

Dit moet overigens niet gezien worden als een argument om MKBA te laten vallen. Juist niet! Zoals uit de voorgaande voorbeelden blijkt, is het potentieel van rationele besluitvorming – en MKBA in het bijzonder – groot, maar het kan nog niet optimaal benut worden. Door stevig in te zetten op het verkrijgen van effectinformatie en rationele besluitvorming te stimuleren, zal in de toekomst deze situatie verbeteren en vaker een volwaardige toepassing van MKBA kunnen worden gerealiseerd en mogelijk zelfs te komen zijn tot een standaardpraktijk van toepassing van MKBA's. Het opstellen en uitvoeren van een ontwikkelagenda voor kengetallen en het creëren van een afwegingskader voor instrumentkeuze voor rationele besluitvorming zijn een belangrijke eerste stap.

¹⁶ Ecorys, 2006, KBA Openbaar Vervoer – Alternatieven Zuiderzeelijn; CPB, 2006, Second Opinion KBA OV-alternatieven Zuiderzeelijn; Ecorys, 2006, Economische beoordeling aanvullende alternatieven Zuiderzeelijn; CPB, 2006, Second Opinion KBA aanvullende OV-alternatieven Zuiderzeelijn.

Hier ligt een taak voor de interdepartementale MKBA-werkgroep die zich inzet voor het verbreden van de toepassing en verbetering van de methodologische kwaliteit van het instrument MKBA. Maar het toepassen van MKBA is een zaak voor alle beleidsmakers en bestuurders die belang hechten aan beleid met een goed maatschappelijk rendement.

Bijlage 1.

**Overzicht van bijdragen
vanuit programma R&V
aan inzicht in deze materie**

Het programma Risico's en verantwoordelijkheden heeft op meerdere manieren bijgedragen aan beter inzicht in de problematiek, dilemma's en oplossingsrichtingen op het vlak van omgaan met risico's en incidenten. Het onderstaande overzicht omvat de oogst van zowel het programma R&V (maart 2011 – december 2012) als van het verkennende project (november 2009 – oktober 2010) binnen het programma Vernieuwing Rijksdienst.

Adviezen

De onderstaande adviezen komen uiteraard niet op het conto van programma R&V, maar ze zijn ontwikkeld op verzoek van de minister van BZK als input daarvoor.

Raad voor het openbaar bestuur, *Belichaming van de kundige overheid. Risico's en verantwoordelijkheden in politiek-bestuurlijk perspectief: over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*, 2012

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, Evenwichtskunst. *Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, 2011

Extern onderzoek

TNS-Nipo/Bureau Veldkamp, Elmara Bemer, Sibolt Mulder en Dieter Verhue, *Burgers over risico's en verantwoordelijkheden. Overall rapportage van drie fasen*, Ministerie van BZK, november 2012

USBO Advies, Universiteit Utrecht, Margo Trappenburg, Marie-Jeanne Schifflers, Gerolf Pikker and Lieke van de Camp, *De risico-regelreflex vanuit politiek perspectief: Verkennend onderzoek naar de meningen van Kamerleden over risico's en verantwoordelijkheden*, Ministerie van BZK, februari 2012

Master scripties

Brahim Melssen, *Het discours in media en politiek geanalyseerd in de casus treinongeval Amsterdam* (Radboud Universiteit Nijmegen 2012)

Freya Newton, *Omgangsvormen tussen de rijksoverheid en risicopartners bij de beheersing van veiligheidsrisico's* (VU 2012)

Mark den Hollander, *Brand Cellencomplex Schiphol-Oost. Onderzoek naar het verschijnsel van de risico-regelreflex* (VU 2012)

Doede de Waij, *De schijn van daadkracht? De waarde van de maatschappelijke kosten- en batenanalyse als bouwsteen voor een redelijk risicobeleid*. (VU 2011)

Remco Roos, *Reflexen of reflectie? Een onderzoek naar de omvang van de risico-regelreflex* (Universiteit Utrecht 2011)

Maud Oomen, *Omgaan met risico's - een kwestie van durven? Een vergelijkend onderzoek naar de manier van omgaan met risico's tussen drie ministeries in Nederland* (Universiteit Utrecht 2011)

Trudy Tol, *De Mexicaanse griep in Frankrijk, Nederland en België. Een vergelijkend onderzoek naar de invloed van de publieke opinie op het risicobeleid* (Universiteit Utrecht 2010)

Wetenschappelijke publicaties

(in voorbereiding) 'International Seminar on Risk and Responsibility in The Hague', in *Journal of Risk Research*

I. Helsloot en J. van Tol (red.), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, Den Haag: Ministerie van BZK 2012

'Symposium on the Risk Regulation Reflex', in: *European Journal of Risk Regulation* 3/2012 blz. 281-360:

- Margo Trappenburg en Marie-Jeanne Schifflers, 'How to escape the vicious circle: The challenges of the risk regulation reflex'
- Michel van Eeten en Frederic Boudier, 'The diva and destiny: Can the voter be appeased with fatalism?'
- Ira Helsloot en Arjen Schmidt, 'The intractable citizen and the single-minded risk expert. Mechanisms causing the Risk Regulation Reflex pointed out in the Dutch Risk and Responsibility programme'
- Jaap Hanekamp, Jan Kwakman, Roel Pieterman en Paolo Ricci, 'The administrative ordering of nature and society – precaution and food safety at the molecular and global level'
- Florentin Blanc, 'Moving Away From Total Control in Former Communist Countries – the RRR in inspections, and lessons learned from reforming them'
- Adam Burgess en Donald Macrae, 'An Experimental Offensive against the Mishandling of Risk in Society': Reflecting on the Pioneering Work of the Risk Regulation Advisory Council in the UK'
- Jan van Tol, 'The Dutch Risk and Responsibility Programme'

J. van Tol, I. Helsloot en F. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011:

- Alex Brenninkmeijer, 'De burger loopt risico's'
- Margo Trappenburg, 'Waarom het allemaal niet lukt'
- Marc Chavannes, 'Collectief vervreemd van risico'
- Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens, 'Woekerend wantrouwen. Risico's en de verstoorde verhouding tussen burger en overheid'
- Michel van Eeten, 'De diva en het noodlot. Kan de kiezer worden behaagd met fatalisme?'
- Ferdinand Mertens, 'De toezichthouder als risicofactor'
- Ira Helsloot, 'Over een mooi kerstdiner, kalkoenen en andere wetmatigheden'
- Simon Webb, 'Lessons from Crisis Management in the UK'
- Donald Macrae, 'Public Risk, Risk Actors and managing the Risk System'
- Florentin Blanc, 'Moving away from total control. What the experiences of former Soviet countries can tell us about risk and regulation'
- Jan van Tol, 'Samenvattende analyse: belemmerende overtuigingen en een half dozijn oplossingsrichtingen'

- Jelle van Buuren, 'Praktijkgevallen': De vulkanische aswolk, Brand in Detentie- en Uitzetcentrum Schiphol-Oost, Evenementenverbod Rotterdam, 1750 Vermijdbare ziekenhuisdoden, Vervolg van falende medisch specialist, Gegaste containers, De ontsnapte TBS'er, Legionella in Bovenkarspel, BSE, Ingestorte steiger in de Amercentrale, Weeralarm, Giframp Probo Koala, Terrorisme, Vuurwerkramp Enschede, Treinontsporing Barendrecht

Conferentiebundels

(in voorbereiding) *Conferentiebundel Dag van de Dilemma's en Oplossingen 15 november 2012*

V. Winter en J. van Tol (red.), *Dialogen risico's en verantwoordelijkheden. Zestien bijeenkomsten met partijen in het risicolandschap, juni 2011 – oktober 2012*, Den Haag: Ministerie van BZK 2012

Rapport van het symposium 'De risico-regelreflex in het openbaar bestuur' 13 april 2011 (2011)

Conferentiebundel Dag van het Risico 19 mei 2010 (2010)

Vakpublicaties

J. van Tol, 'Buitenlandse parlementaire aandacht voor risicogebaseerd beleid' in: *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing* oktober 2012

J. van Tol, 'De risico-regelreflex in het openbaar bestuur' in: *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing* mei/juni 2011

J. van Tol, 'Internationale aandacht voor de risico-regelreflex' in: *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing* november/december 2010

Jaap Uijlenbroek, Alex Brenninkmeijer, Evelien Tonkens en Hans Onno van den Berg, Marc Chavannes en Anne-Marie Stordiau, Michel van Eeten en Herman van Gunsteren, Ferdinand Mertens en Marcel Pheijffer, Margo Trappenburg en Ira Helsloot, 'Thema: Dag van het Risico - gezond omgaan met risico's en incidenten' in: *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing* juli/augustus 2010

Publicaties en documenten beschikbaar in Engelse vertaling

De onderstaande stukken zijn ofwel geschreven in het Engels, ofwel naar het Engels vertaald ten behoeve van advies of reflectie door buitenlandse deskundigen.

'Symposium on the Risk Regulation Reflex', in: *European Journal of Risk Regulation* 3/2012

Workshops, speeches by Ministers, draft towards position statement (2012)

The Risk Regulation Reflex in public administration (2011)

Plan of approach Dutch Risk and Responsibility Programme (2011)

Essays and case studies from *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (Safety above all? Essays on causes and effects of the risk-regulation reflex) 2011:

- Margo Trappenburg, 'Why it isn't working'
- Ira Helsloot, 'About a good Christmas Dinner, turkeys and other mechanisms'
- Simon Webb, 'Lessons from Crisis Management in the UK'
- Donald Macrae, 'Public Risk, Risk Actors and managing the Risk System'
- Florentin Blanc, 'Moving away from total control. What the experiences of former Soviet countries can tell us about risk and regulation'
- Jan van Tol, 'Summary analysis of the risk-regulation reflex. Entrenched beliefs and six possible avenues for solutions'
- Jelle van Buuren, 'Case studies: The volcanic ash cloud; A fire at Schiphol airport detention centre; Events ban in Rotterdam; 1750 avoidable hospital deaths; Prosecution of negligent medical specialist; Gassed containers; Escape of person detained under hospital order; Legionnaires' disease; BSE; Collapsed scaffolding at Amercentrale power station; Weather alert; Probo Koala toxic waste incident; Terrorism; Fireworks disaster in Enschede; Train derailment in Barendrecht'

Day of Risk Conference Proceedings, including proceedings of Anglo-Dutch seminar Feb. 2010 and proceedings of informal international seminar May 2010 (2010)

Bijlage 2.

Programmateam

Team Risico's en verantwoordelijkheden

Kernteam

- Jan van Tol (ministerie van BZK), programmaleider
- Floris Mulder (Agentschap NL), programmasecretaris tot oktober 2011
- Vijco Winter (Werkmaatschappij), programmasecretaris sinds oktober 2011
- Jacqueline Conemans (ministerie van BZK), projectleider Goede praktijken
- Ira Helsloot (hoogleraar Besturen van veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen), projectleider Inzichtlijn
- Annemiek Mul (Werkmaatschappij), projectleider Dialogen
- Roxanne van den Berg, communicatie en secretariaat

Overige leden programmateam

- Anke Stapels (ministerie van BZK), projectleider Burgeronderzoek
- Michel van Eeten (hoogleraar Bestuurskunde TU Delft)
- Tanja Gellweiler-Woeltjes (ministerie van BZK)
- Hadewych van Kempen (ministerie van VenJ)
- Andries Oldenkamp (NVWA)
- Arjen Schmidt (promovendus Radboud Universiteit Nijmegen)
- Henk Stijntjes (ministerie van VenJ)
- Marjolijn Verschuren (ministerie van IenM)

Binnen het programma zijn stages van enkele maanden vervuld door:

- Daniël van Gompel (master student Radboud Universiteit Nijmegen)
- Brahim Melssen (master student Radboud Universiteit Nijmegen)
- Freya Newton (master student VU)
- Remco Roos (master student Universiteit Utrecht)

River groep

Een netwerk van twaalf topambtenaren die op persoonlijke titel reflecteerden op het onderwerp risico's en verantwoordelijkheden, naar aanleiding van eigen ervaringen en tussenproducten van het programma R&V.
Voorzitter: Anita Wouters (ABD Topconsult).

Opdrachtgever van het programma R&V

Olav Welling, directeur Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk (ministerie van BZK)



Deze bundel is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Redactie: I. Helsloot en J. van Tol
ISBN 978-90-5414-204-1
November 2012 | B-15970