

Omgaan met risico's – een kwestie van durven?

Een vergelijkend onderzoek naar de manier van omgaan
met risico's tussen drie ministeries in Nederland



Maud Oomen
Universiteit Utrecht
Masterscriptie
Juli 2011



Universiteit Utrecht



Programma Vernieuwing Rijksdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Omgaan met risico's - een kwestie van durven?

**Een vergelijkend onderzoek naar de manier van omgaan met risico's
tussen drie ministeries in Nederland**

Naam	Maud Oomen
Studentnummer	3452174
Instelling	Universiteit Utrecht
Opleiding	Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Studierichting	Master Bestuur en Beleid
1^e Begeleider	Margo Trappenburg
2^e begeleider	Sandra Jacobs
Datum	juli 2011

VOORWOORD

Beste lezers,

De periode waarin ik begon met werken aan deze scriptie startte voorspoedig. Met dank aan mijn stage begeleidster Margo Trappenburg vond ik snel een stageplaats bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Binnen dit ministerie maakte ik voor vijf maanden deel uit van de projectgroep *Toezicht voor de toekomst: risico's en verantwoordelijkheden*. Vanuit deze projectgroep en vooral vanuit de projectleider Jan van Tol was dan ook de vraag naar een onderzoek naar de manier van omgaan met risico's binnen de verschillende ministeries welke Nederland rijk is. Met behulp van zowel de twee wekelijkse vergaderingen met deze projectgroep, als de bijeenkomsten met de scriptiegroep wist ik vorm te geven aan dit onderwerp.

De stage bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was erg leerzaam en zeker ook een grote hulp voor mijn scriptie. Het was mijn eerste 'kijkje in de keuken' van de Nederlandse overheid, waar hopelijk nog velen van zullen volgen. Niet alleen het discussiëren over het onderwerp 'risico's en verantwoordelijkheden' heeft mij tot vele inzichten gebracht, ook het mede helpen organiseren en het bijwonen van de *Dag van het Risico, gezond omgaan met risico's en incidenten*, welke plaats vond op 19 mei 2010, was erg interessant en leuk. De dag zelf, met volop discussies tussen politici, wetenschappers, (top)ambtenaren en journalisten was een toegevoegde waarde voor mijn scriptie.

Een goede start is het halve werk zeggen ze wel eens, maar half werk was niet voldoende voor het afronden van deze masterscriptie. Andere activiteiten kregen de prioriteit boven het afronden van deze scriptie, zoals een reis van twee maanden door Azië, het beginnen van een tweede master en het afronden van alle vakken voor deze tweede master en 'last but not least' het starten van een fulltime bestuursjaar voor het Groot Nederlands Studenten Kampioenschap. Deze activiteiten hebben ervoor gezorgd dat het afronden wat op zich liet wachten, maar het heeft ook zeker gezorgd voor een betere afronding. Van al deze activiteiten ben ik gegroeid, op verschillende gebieden. En dit heeft uiteindelijk – hopelijk – ook een positieve werking op het eindproduct gehad.

Deze afgelopen periode heb ik niet zonder hulp kunnen afsluiten. Allereerst wil ik mijn scriptie begeleidster Margo Trappenburg bedanken voor het geduld dat ze heeft gehad met mij en het voortdurend kritisch bekijken van mijn concept versies. Daarnaast wil ik Jan van Tol bedanken voor de leerzame stageplaats bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en voor het constant bespreken, levendig maken en ter discussie stellen van het onderwerp. Ook de discussies tijdens de vergaderingen waren erg behulpzaam, dus ik zou hiervoor graag alle leden van de projectgroep willen bedanken. En ook alle geïnterviewden voor het openhartig bespreken van dit onderwerp, bedankt! Tot slot wil ik vrienden en familie bedanken voor het aanmoedigen en stimuleren van mij, zonder welke deze scriptie nu waarschijnlijk nog niet af was geweest.

Rest mij nog om ieder die deze scriptie zal gaan lezen veel leesplezier te wensen.

Maud Oomen

H1. Inleiding	7
H2. Theoretisch kader	11
2.1 Risico's en incidenten	11
2.1.1 Definities	11
2.1.2 Risicoperceptie	12
2.2 Overheidstaak – veiligheid	14
2.3 Verantwoordelijkheidsverdeling Nederland	14
2.3.1 Angstcultuur	16
2.4 Manieren van omgaan met risico's	17
2.5 Verschillen in omgaan met risico's	23
2.6 Wat weten we al en wat voegt het toe?	23
H3. Methoden en technieken	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Keuze ministeries	24
3.3 Methoden	25
3.3.1 Documentanalyse	26
3.3.2 Casestudies	27
3.3.3 Interviews	29
3.3.4 Overzicht methoden	30
H4. Resultaten: ministerie van V&W	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Documentanalyse ministerie V&W	31
4.2.1 Verkeer	31
4.2.2 Waterstaat	33
4.2.3 Herkenning Risico-regel reflex	35
4.2.4 Samenvatting V&W	36
4.3 Casestudy: de Aswolk	36
4.3.1 Achtergrondinformatie	36
4.3.2 Kranten	37
4.3.3 Documenten V&W	38
4.3.4 Risico-regel reflex	39

H5. Resultaten: ministerie van VWS	42
5.1 Inleiding	42
5.2 Documentanalyse ministerie VWS	42
5.2.1 Volksgezondheid	42
5.2.2 Voedselveiligheid	45
5.2.3 Herkenning Risico-regel reflex	46
5.2.4 Samenvatting V&W	47
5.3 Casestudy: de Mexicaanse griep	47
5.3.1 Achtergrondinformatie	47
5.3.2 Kranten	48
5.3.3 Documenten VWS	51
5.3.4 Risico-regel reflex	51
H6. Resultaten: ministerie van LNV	54
6.1 Inleiding	54
6.2 Documentanalyse ministerie LNV	54
6.2.1 Besmettelijke dierziekten	55
6.2.2 Voedsel	56
6.2.3 Herkenning Risico-regel reflex	57
6.2.4 Samenvatting: LNV	58
6.3 Casestudy: BSE	58
6.3.1 Achtergrondinformatie	58
6.3.2 Kranten	59
6.3.3 Documenten LNV	60
6.3.4 Risico-regel reflex	61
H7. Vergelijking ministeries	63
7.1 Vergelijking ministeries in interviews	64
H8. Conclusie	66
8.1 Risico beoordelingskader per ministerie	66
8.2 Risico-regel reflex	68
8.2.1 Algemene conclusies risico-regel reflex	68
8.2.2 Ministerie-specifieke conclusies risico-regel reflex	68
8.3 Verschillen in risicobeleid tussen ministeries	70
8.4 Antwoord op de hoofdvraag	71

H9. Discussie	72
9.1 Discussie van de resultaten	72
9.2 Discussie van het onderzoek	74
9.3 Aanbevelingen voor vervolg onderzoek	75
9.4 Aanbevelingen voor risicobeleid in Nederland	75
Referenties	77
Bijlagen	85
Bijlage 1: vragenlijst analyse documenten	85
Bijlage 2: topiclijst interviews	86

Vanuit de beleidswereld bij de Rijksoverheid komen regelmatig geluiden over hoe de Rijksoverheid omgaat met risico's. Hieronder zijn uit twee artikelen van de tijdschriften PM en re.Public opvallende quotes over dit onderwerp geciteerd. Beide tijdschriften zijn bedoeld voor ambitieuze top ambtenaren:

“De overheid schiet vaak in een kramp” (PM, 2009)

“Het helpt om adequaat te reageren op belangrijke zaken”

“De overheid moet duidelijk communiceren over risico's en de eigen rol daarin”

“Risico's voor 100 procent uitsluiten is fictie”

“Als een incident veel aandacht in de media heeft en door de politiek wordt opgepakt als schandaal, dan schiet de overheid vaak in een kramp om dingen meteen op te willen lossen.”

“[...] vaak worden er dan overhaaste maatregelen genomen [...] die niet altijd een echte oplossing zijn”.

“Je ziet vaak dat er maatregelen worden genomen waar men later spijt van heeft, maar waar het heel moeilijk van terug komen is”.

“Weg met die bemoederende overheid” (re.Public, 2010)

“Steeds vaker, na een incident, dwingen publiek en politiek de overheid tot het nemen van overhaaste maatregelen”.

“[...]de acceptatiegraad van de burger [neemt] voor die risico's steeds verder af”.

“steeds vaker doet de overheid alsof zij degene is die de risico's voor het publiek moet afwenden, terwijl dat toch overwegend bestaat uit volwassen mensen die ook zelf kunnen kiezen”.

“Bovendien zitten ze in een spagaat. Aan de ene kant vraag de politiek van inspecties dat ze minder toezicht- en administratieve last veroorzaken [...]. Maar als er dan iets gebeurt, roept diezelfde politiek om meer invallen”.

Ambtenaren hebben het gevoel dat na een crisis, incident of een risico de overheid hierop reageert met snelle, niet doordachte acties, om zo de gevaren voor de samenleving te beperken. Dit blijkt ook uit bovenstaande twee artikelen.

Uit het artikel uit de PM blijkt ook het volgende: “[...] de overheid [schiet] vaak in een kramp om dingen meteen op te willen lossen” (PM, 2009). Dit fenomeen is ook onder de loep genomen door Engelse ambtenaar-commissies zoals de *Better Regulation Commission* (BRC), waar dit ook wel de risico-regel reflex wordt genoemd (BRC, 2006). Hiermee wordt een proces bedoeld waarbij vanuit de politiek wordt aangedrongen op het voorkomen van een risico. Dit leidt vaak tot overhaaste maatregelen, die niet effectief zijn of geen oplossing zijn voor het incident. “Als er iets ernstig misgaat, heb je tijd nodig om te analyseren of er structurele maatregelen nodig zijn en welke” (PM, 2009). Er worden vaak onmiddellijk maatregelen genomen, waar men later spijt van krijgt.

Een belangrijke taak van de overheid is zorgen voor veiligheid, en dus de risico's voor burgers zo klein mogelijk maken. Het liefst zou de overheid risico's in de samenleving zelfs minimaliseren tot een risico van nul. Echter, volgens verschillende ambtenaren en wetenschappers zit er een grens aan het beheersen van risico's. Een 'zero-risk' beleid door de overheid is onmogelijk in tijden van een risicomaatschappij, waarin vele risico's aanwezig zijn (Pieterman, 2008). Echter, hetzelfde onderzoek van Pieterman (2008) beweert ook dat de burger hier een andere kijk op heeft. Hij verwacht wel bescherming tegen alle risico's. Bij elke vorm van risico wordt de overheid verantwoordelijk geacht door de samenleving, terwijl vaak de burger hier in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor is. "Datgene wat de burger zelf kan regelen, moet hij ook zelf regelen" (PM, 2009). De burger wil naast veiligheid ook maximale vrijheid.

In de loop der jaren is er een verschuiving waargenomen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de samenleving (Beck, 1992; Helsloot 2009; Pieterman, 2008). Verantwoordelijkheden worden steeds meer van de samenleving richting de overheid geschoven. Deze verschuiving van verantwoordelijkheden zorgt ervoor dat in navolging van risico's en incidenten de overheid vaak verantwoordelijk wordt gezien door de samenleving voor het oplossen/inperken van risico's, terwijl dit vaak onmogelijk is. De verantwoordelijkheid van de overheid om deze risico's in te perken kan zelfs leiden tot het nemen van overhaaste en inefficiënte maatregelen.

Deze verschuiving van verantwoordelijkheden heeft ook een keerzijde: doordat de overheid veel verantwoordelijkheid op zich neemt (op alle vlakken), ontstaat er bij de samenleving ontevredenheid over een overmaat aan regels en hoge kosten, die hand in hand gaan met een zero-risk beleid.

In Engeland wordt al een aantal jaar discussie gevoerd en onderzoek gedaan naar wie verantwoordelijk is voor incidenten, en hoe de overheid om moet gaan met risico's en incidenten. Onlangs heeft de Engelse overheid een stap terug gedaan in de incidentenpolitiek, waarbij de 'nanny state', waarin de overheid als oppas fungeert, wordt tegen gegaan. Deze stap terug is door de Nederlandse overheid nog niet genomen: Nederland en Engeland gaan daardoor verschillend om met risico's (BRC, 2006). Deze verschillen zijn bovendien ook aanwezig binnen Nederland. Ministeries van de Rijksoverheid hebben elk hun eigen prioriteiten, mentaliteit en verantwoordelijkheden. Zo worden verkeersdoden gezien als 'aanvaardbaar' door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, terwijl gezondheidsrisico's ten gevolge van bijvoorbeeld de q-koorts of de Mexicaanse griep zo veel mogelijk moeten worden ingedamd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze verschillen binnen Nederland, waar nog weinig over bekend is, vormen het uitgangspunt voor deze scriptie, met als hoofdvraag:

Op welke manier gaan verschillende ministeries binnen de Rijksoverheid om met risico's en incidenten?

Om deze algemene hoofdvraag te kunnen beantwoorden zullen specifiekere onderzoeksvragen nodig zijn. Dit onderzoek is verdeeld in drie onderzoeksvragen:

1. Wat voor risico beoordelingskader wordt gehanteerd bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W)¹, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)²?
2. Is er sprake van een risico-regel reflex binnen de ministeries V&W, VWS en LNV, en hoe wordt hiermee omgegaan?
3. Wat zijn mogelijke oorzaken voor het verschillend omgaan met risico's tussen de verschillende ministeries V&W, VWS en LNV?

Wetenschappelijke relevantie

Er zijn veel wetenschappelijke theorieën over de risico's in de huidige maatschappij, en hoe hier mee om moet worden gegaan. Volgens Ulrich Beck leven we in een risicomaatschappij, waar er een immateriële behoefte bestaat om alle risico's in te dekken (Beck, 1992; Geldof, 2008). Deze theorieën zijn niet gebaseerd op realiteit alleen, maar ook op gedachtegangen van wetenschappers. Er is echter nog niet veel bekend over hoe de risicomaatschappij zich uit in de praktijk, zoals binnen de Rijksoverheid. Daarom is het interessant om theorieën te testen op praktijk cases binnen de Rijksoverheid om te zien hoe het omgaat met risico's binnen de verschillende Ministeries, of daar verschillen in zijn, en zo ja, wat daarvan de oorzaken zouden kunnen zijn. Dit ontbrekende stuk in de literatuur wil ik (deels) opvullen.

Maatschappelijke relevantie

Binnen de overheid wordt vaak als reflex op bepaalde risico's of incidenten gereageerd met nieuwe regels. Dit ter geruststelling voor de samenleving, omdat zo te zien is dat de overheid er iets aan doet om in de toekomst dit risico in te dammen. Echter, deze reflex leidt tot een grote hoeveelheid aan regels, en vaak tot inefficiëntie (weinig resultaten en hoge kosten) volgens verschillende ambtenaren (PM, 2009; re.Public, 2010). Het is van maatschappelijk belang om te onderzoeken hoe de overheid omgaat met risico's, of hier verschillen in waarneembaar zijn, en

¹ Het ministerie van V&W bestaat in 2011 niet meer in deze hoedanigheid, maar is opgenomen in het ministerie van Infrastructuur en Milieu per oktober 2010. Echter, in deze scriptie zal de vorm van dit ministerie aangehouden worden zoals voor oktober 2010 nog aan de orde was.

² Het ministerie van LNV bestaat in 2011 niet meer in deze hoedanigheid, maar is opgenomen in het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Echter, in deze scriptie zal de vorm van dit ministerie aangehouden worden zoals voor oktober 2010 nog aan de orde was.

of ministeries wellicht van elkaars werkwijze kunnen leren. Zo zou beleid in reactie op incidenten in de toekomst efficiënter kunnen worden, lagere kosten met zich mee kunnen brengen en de grote hoeveelheid aan regels kunnen beperken. Juist nu, in tijden van (financiële) crisis en bezuinigingen kan dit van belang zijn voor de overheid. Omdat risico's van alle tijden zijn en op alle vlakken binnen de overheid zich voordoen, is dit een tijdloos probleem waar iedereen mee gebaat is als hier naar gekeken wordt.

Bovendien is er binnen Nederland inconsistentie waarneembaar in het risicobeleid, waardoor sprake is van “[...] een niet eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling [...] tussen burgers, bedrijven en overheden” (Helsloot, Pieterman & Hanekamp, 2009). In het ‘levensstijl’-domein is vooral de burger zelf verantwoordelijk, terwijl binnen het milieubeleid de verantwoordelijkheden bij de overheid liggen. “Dit verschillend beleid bevordert de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan niet”. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor een consistent en samenhangend bestuur, waaronder ook samenhangend risicobeleid valt (Helsloot, 2009). Binnen het ministerie van BZK is dan ook een projectgroep opgericht ‘Toezicht voor de toekomst: risico's en verantwoordelijkheden’. Vanuit deze projectgroep en BZK is er interesse in onderzoek naar de verschillen in omgang met risico's wat uiteindelijk zou kunnen leiden tot een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling.

Leeswijzer

Deze scriptie bestaat uit 9 hoofdstukken. In hoofdstuk 2 zullen theoretische achtergronden gegeven worden. Allereerst worden de begrippen risico en incident opgehelderd. Vervolgens wordt ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling in Nederland en de taken van de overheid. Tot slot worden verschillende manieren van omgaan met risico's benoemd. In hoofdstuk 3, methoden en technieken, wordt de wijze van onderzoek uiteengezet. Hoofdstuk 4, 5 en 6 vormen de resultaten, waarbij in elk hoofdstuk een ander ministerie geanalyseerd wordt. Hoofdstuk 7 geeft een vergelijking tussen de drie onderzochte ministeries weer. Hoofdstuk 8 en 9 bevatten de conclusie en discussie van deze scriptie. De scriptie wordt afgesloten met de gebruikelijke referenties en bijlagen.

H2. THEORETISCHE ACHTERGRONDEN

Door middel van onderstaande theoretische achtergronden zal het thema van deze scriptie verder uitgediept worden. Allereerst worden de begrippen risico en incident verhelderd. Vervolgens wordt de algemene taak van de overheid met betrekking tot risico's omschreven. Daarna wordt de verantwoordelijkheidsverschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid uitgelegd, en tot slot worden verschillende manieren van omgaan met risico's uitgewerkt.

2.1 Risico's en Incidenten

2.1.1 Definities

Van het begrip risico bestaan verschillende definities. Allereerst wordt het volgens de Dikke Van Dale gedefinieerd als: "ri·si·co [...] gevaar van schade of verlies" (www.vandale.nl, geraadpleegd op 10 maart 2010). Er is dus sprake van een gevaar, maar met enige vorm van onzekerheid over dit gevaar. Ook de definitie van de Gezondheidsraad (1995) lijkt hierop:

"De mogelijkheid, met een zekere mate van waarschijnlijkheid, van schade aan de gezondheid van mens, aan het milieu en aan goederen, in combinatie met aard en omvang van die schade"
(RIVM, 2003, p. 19).

Hierbij wordt het risico gezien als een waarde welke objectief en eenduidig bepaald kan worden door middel van berekeningen en waarnemingen (Muller e.a., 2009; RIVM, 2003). In dit perspectief is risico zelfs te definiëren als een getal: $R = f(s,p,c)$, waarbij het risico een functie is van scenario (s), kans (p) en gevolg (c) (Muller e.a., 2009, p. 329).

Echter, risico's worden door andere instanties niet gezien als objectief en meetbaar, maar als onzeker en inexact. Dit heeft gezorgd voor een bredere definitie van risico, waarbij ook andere (sociaal-psychologische) factoren een rol spelen naast de aard en omvang van het risico, zoals de vrijwilligheid van een risico: ondergaat men het risico vrijwillig? In de nota van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2003) wordt een set criteria genoemd waarmee risico gekarakteriseerd kan worden volgens deze bredere definitie:

"Waarschijnlijkheid, ernst en omvang van nadelige gevolgen, alomtegenwoordigheid, persistentie, onomkeerbaarheid, latentietijd, (on)billijkheid, vermogen om maatschappelijke onrust op te wekken" (p. 29).

In deze definitie is een risico dus meer dan een getal. Ook in het boek *Risk Society* van Ulrich Beck (1992) wordt risico gedefinieerd, als een systematische manier van omgaan met gevaren en onzekerheden geïnduceerd en geïntroduceerd door de modernisatie, dus veroorzaakt door de mens zelf. Volgens Beck is er sprake van 'nieuwe risico's', door de overgang van een industriële naar een postindustriële samenleving. Deze risico's zijn grens- (globaal), generatie- en klasse overschrijdend en zijn een gevolg van overproductie door industrialisatie. Bovendien zijn deze 'nieuwe risico's' onberekenbaar, onzichtbaar en zorgen voor onomkeerbare schade. Tot slot is iedereen kwetsbaar: zelfs degenen die het risico veroorzaakt hebben (het boomerang-effect) (Beck, 1992).

Uit bovenstaand stuk blijkt dat er door verschillende instanties verschillende soorten definities worden gebruikt voor het begrip risico, variërend van een objectief meetbaar risico tot een sociaal-psychologisch construct, en variërend van oude tot nieuwe risico's. Omdat verschillende ministeries ook verschillende definities van risico zouden kunnen gebruiken, is in deze scriptie gekozen om geen vaste definitie te gebruiken, maar juist te kijken naar alle bovenstaande inzichten wat betreft risico.

De definitie van een incident die gebruikt zal worden is het werkelijkheid worden van een risico. Er is niet een kans of gevaar op schade of verlies, maar er is daadwerkelijk sprake van schade en/of verlies.

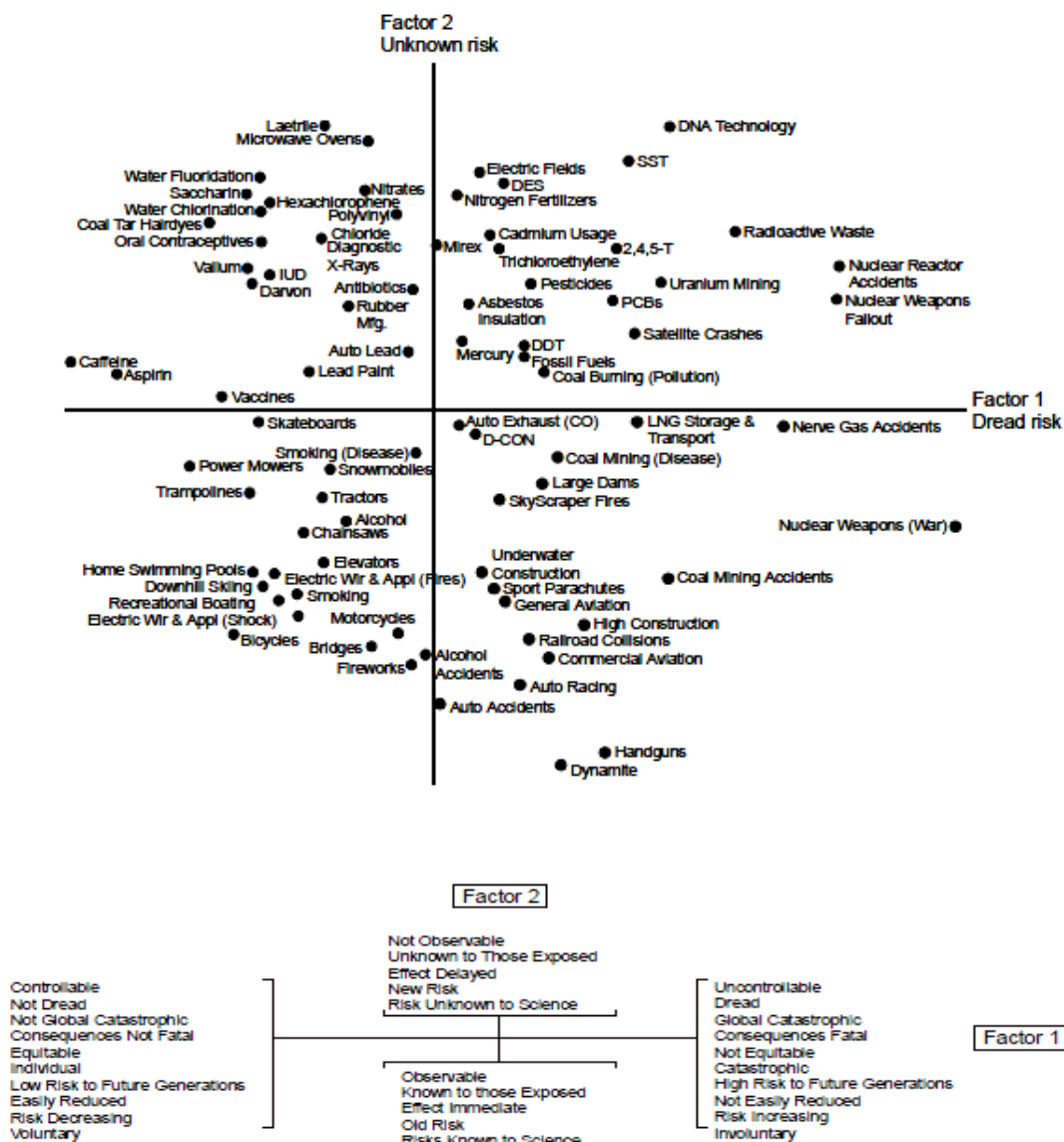
2.1.2 Risicoperceptie

De perceptie van één en hetzelfde risico is vaak verschillend, ondanks een duidelijke definitie van een risico. Risico blijft namelijk subjectief; er bestaat geen echt of objectief risico. Elk persoon ziet een risico anders. Dit verschil is in een toespraak van de Nationale Ombudsman de heer Brenninkmeijer (19 mei 2010)³ aangehaald, door te wijzen op onderzoek van Slovic et al. (1979), waar op basis van een aantal factoren de risicoperceptie van leken versus experts wordt benoemd. Uit dit onderzoek blijkt dat er twee factoren belangrijk zijn voor de perceptie van leken op risico's. Allereerst is er de factor 'dread risk', ook wel angst of angstaanjendheid van het risico genoemd. Deze factor is gedefinieerd door gebrek aan controle, angst, kans op catastrofe, fatale gevolgen en ongelijke verdeling van lasten en baten van het risico (Slovic & Weber, 2002). Hoe hoger de score op deze factor, des te hoger de risicoperceptie, en des te meer mensen dit risico verminderd willen zien door strikte regulatie. Deze factor is te zien op de x-as van figuur 1. Een tweede factor die de risicoperceptie van leken beïnvloedt is gelabeld als

³ Deze toespraak werd gehouden als opening op de conferentie Dag van het Risico, georganiseerd door de projectgroep 'Toezicht voor de toekomst: risico's en verantwoordelijkheden'.

‘onbekend risico’ en wordt gedefinieerd als onwaarneembaar, onbekend, nieuw en vertraagd in de manifestatie van de schade veroorzaakt door het risico. Deze factor is te zien op de y-as van figuur 1. Kortom: hoe angstaanjagender en onbekender leken een risico waarnemen, des te meer leken dit risico verminderd willen zien.

De risicoperceptie van experts wordt echter niet beïnvloed door een van deze factoren. Experts zien risico als synoniem voor de verwachte jaarlijkse mortaliteit (Slovic, 1996; Slovic & Weber, 2002). Hierdoor zien leken röntgenstralen als een relatief klein risico, terwijl experts dit risico veel groter in schatten, op basis van de jaarlijkse mortaliteit van röntgenstralen.



Figuur 1: De risicoperceptie op 81 verschillende risico's op basis van de factoren 'angst' en 'onzeker risico'.

In figuur 1 wordt de perceptie van 81 verschillende gevaren weergegeven op basis van de twee eerder genoemde factoren angst en onbekendheid van het risico. Hieruit blijkt dus dat leken

verschillende risico's anders in schatten. Voor de risico's aan de rechterkant van de grafiek is de vraag om deze te reduceren het grootst (Slovic & Weber, 2002). Deze classificatie van risico's kan gebruikt worden bij het begrijpen en voorspellen van reacties op risico's. Het zou bijvoorbeeld de extreme angst voor bepaalde risico's in vergelijking tot de onverschilligheid over andere risico's kunnen verklaren (Slovic, 1996). Zo zouden leken, experts, maar misschien ook politici, ambtenaren en burgers anders kunnen reageren op een risico, door hun verschillende risicoperceptie.

2.2 Overheidstaak – veiligheid

De overheid heeft de algemene taak om de veiligheid van de burgers te beschermen. Doordat veiligheid als een basisbehoefte wordt gezien, is het garanderen van deze veiligheid een kerntaak van de overheid (kabinetsvisie, 2006). Deze taak is in verschillende artikelen van de Nederlandse Grondwet vastgelegd. De overheid moet de bestaanszekerheid van de bevolking garanderen en de welvaart spreiden (artikel 20 Grondwet). Bovendien moet het land bewoonbaar zijn en moet er bescherming en verbetering van het leefmilieu zijn (artikel 21 Grondwet) en tot slot moet de overheid maatregelen treffen voor de bevordering van de volksgezondheid (artikel 22 lid 1, Grondwet). Deze drie artikelen hebben allen aspecten van bevordering van de veiligheid voor de Nederlandse burgers in zich. Deze wettelijke plichten zorgen voor verantwoordelijkheden die de overheid op zich moet nemen, om zo de samenleving te beschermen tegen risico's waar zij zelf niet tegen opgewassen is (ministerie van BZK, 2005). Echter, in de grondwet of kabinetsvisies wordt niet vernoemd tot in welke mate de overheid burgers moet beschermen tegen gevaren van risico's.

2.3 Verantwoordelijkheidsverdeling Nederland

De verantwoordelijkheidsverdeling in Nederland is verschoven van 1800 tot nu, waarbij de overheid steeds meer verantwoordelijk is geworden voor het welzijn van de burgers, en de burger steeds minder.

In de negentiende en begin twintigste eeuw was er in Nederland sprake van de 'Nachtwakersstaat', waarin de verantwoordelijkheid zo veel mogelijk bij de burger zelf lag. De rol van de staat was in deze tijd "beperkt tot bescherming tegen interne en externe bedreigingen van de sociale veiligheid" (Helsloot, 2009, p. 12). De mate van bescherming die de staat geeft is in de loop van de twintigste eeuw gegroeid, onder andere door de groeiende verwachtingen van de burger op dit gebied. Ook binnen de overheid groeit "de wil tot beschermen" in deze periode,

wat uiteindelijk resulteert in de 'Verzorgingsstaat', welke rond jaren '60 is ontstaan in Nederland.

Dezelfde trend wordt ook wel anders gedefinieerd, door een verschuiving van schuldcultuur, via de risicocultuur naar de verzorgcultuur (Helsloot, Pieterman & Hanekamp, 2009, p. 22; Pieterman, 2008, p. 4-5). In de schuldcultuur is er sprake van 'eigen schuld dikke bult', waarbij de burger vooral zelf verantwoordelijk is voor zijn welzijn. In de risicocultuur wordt de overheid steeds meer verantwoordelijk voor risico's in de samenleving. Sinds een aantal jaar is er sprake van een verzorgcultuur, waarbij de overheid zelfs verantwoordelijk wordt geacht voor onbekende risico's in de samenleving. Een verklaring voor deze verzorgcultuur:

"Individuele burgers beschikken immers niet over de expertkennis die noodzakelijk is om de dreigingen te kennen, die technologie en industrie aan ze opdringt. 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" (Helsloot, Pieterman & Hanekamp, 2009, p. 23).

Omdat burgers onwetend zijn op het gebied van vele risico's, wordt de overheid verantwoordelijk geacht hiervoor.

De theorie van Beck (1992) over de verschuiving van een welvaart- naar een risicomaatschappij sluit tot slot ook aan bij voorgaande theorieën. Volgens Beck is er sprake van een transformatie van een welvaartsmaatschappij, waar conflicten gaan over de verdeling van welvaart binnen de maatschappij, naar een risicomaatschappij, met verdeling van risico's binnen de maatschappij als belangrijkste conflict. Een toegenomen welvaart binnen de (industriële) maatschappij heeft er voor gezorgd dat er een bepaalde 'garantie' bestaat voor alle burgers op het gebied van materiële basisbehoeften, waardoor er een verschuiving heeft plaatsgevonden naar immateriële behoeften, zoals de behoefte aan indekken van alle risico's (Beck, 1992; Helsloot, 2010). De overheid moet in deze behoeften voorzien. Doordat risico's in de risicomaatschappij onberekenbaar, onzichtbaar, grens-, generatie- en klassen overschrijdend zijn, is het aanpakken hiervan niet meer mogelijk door het individu of de burger. Hierdoor hebben deze risico's "een centrale plaats gekregen in het sociale en politieke debat". Bovendien raken de politiek en de wetenschap hun geloofwaardigheid kwijt, doordat ze zelf veroorzaker zijn van het ontstaan en de groei van deze risico's (Muller e.a., 2009, p. 608).

Onderstaande tabel laat zien dat de wetenschap de huidige maatschappij classificeert als verzorgingsstaat, verzorgcultuur of risicomaatschappij. Alle drie de aanduidingen wijzen op

een grote verantwoordelijkheid van de overheid op het inperken van risico's, en een kleine verantwoordelijkheid van de burger zelf.

Tabel 1: Overzicht van theorieën over de verschuiving van verantwoordelijkheden

	Voor 1900	± 1960	Nu
Helsloot (2009)	Nachtwakersstaat	Verzorgingsstaat	
Helsloot, Pieterman & Hanekamp (2009)	Schuldcultuur	Risicocultuur	Voorzorgcultuur
Beck (1992)	Welvaartsmaatschappij	Risicomaatschappij	

Bovendien is deze verschuiving van verantwoordelijkheden niet alleen in de wetenschappelijke literatuur terug te vinden. Ook in nota's en adviesrapporten van ambtelijke instanties wordt deze verschuiving waargenomen op het gebied van risicobeleid. Er wordt bijvoorbeeld in een rapport van de Raad voor Ruimtelijk Milieu en Natuur Onderzoek (RMNO) vastgesteld dat we nu leven in een risicomaatschappij, en dat er sprake is van een overgang van oude naar nieuwe risico's (RMNO, 2007). In andere documenten wordt aangegeven dat de grote verantwoordelijkheid van de overheid niet (meer) gewenst is. Zo wordt in een rapport van de RMNO geconstateerd dat er een kentering waarneembaar is in de verzorgingsstaat, waar de overheid op bepaalde risicogebieden taken en verantwoordelijkheden van zich af wil schuiven (RMNO, 2007).

2.3.1 Angstcultuur

Een reden voor de verschuiving van verantwoordelijkheden richting de overheid zou een angstcultuur kunnen zijn. Er is in de huidige samenleving steeds meer aandacht voor risico's en het mogelijke gevaar en schade dat dit met zich mee zou kunnen brengen. Deze ontwikkeling staat echter haaks op de realiteit. Zo wordt in het boek *Onzekerheid; over leven in de risicomaatschappij* van Geldof (2008) gesteld dat we tegenwoordig in "de meest zekere samenleving ooit" leven. Dit blijkt onder andere uit een steeds succesvollere medische wetenschap en een zeer uitgebreide sociale zekerheid. Bovendien hebben burgers tegenwoordig minder ervaring met ziekte, pijn, lijden, en dood dan ooit te voren (Furedi, 2002). Toch overheerst het gevoel van onzekerheid bij burgers in de westerse wereld. Er is dus sprake van een paradox; hoe gezonder we zijn, hoe meer we ons omschrijven als ongezond.

Volgens de Britse socioloog Furedi leven we zelfs in een cultuur van angst. Angst voor ziektes, onbekende virussen, kindermisbruik, milieuverontreiniging, terrorisme, enzovoort. Deze angst wordt gevormd door culturele assumpties over de kwetsbaarheid van mensen. De kracht van de emoties wint het hedendaags van de harde, objectieve feiten van de wetenschap. Mensen vinden

het moeilijk te accepteren dat risico's en incidenten onvermijdbaar zijn, en dat veiligheid daardoor niet gegarandeerd kan worden. De huidige samenleving raakt door angst steeds meer geobsedeerd door veiligheid. Vandaag proberen mensen risico's te vermijden, omdat er angst is voor het nemen van sommige risico's (Furedi, 2002). Deze angst zou een oorzaak kunnen zijn voor de groeiende verantwoordelijkheden die de Rijksoverheid neemt (Geldof, 2008; Furedi, 2007). Het fundamentele principe van de politiek luidt door de aanwezigheid van de angstcultuur "Better safe than sorry", om zo uit voorzorg alle risico's en de angst hiervoor te reduceren (Furedi, 2002, p. 3).

2.4 Manieren van omgaan met risico's

Hoe de overheid om moet gaan met risico's in de maatschappij is al jaren een onderwerp van discussie, waar vooral binnen de Rijksoverheid veel over geschreven is. Er zijn verschillende adviesrapporten, nota's, beleidsstukken en kabinetsvisies over dit onderwerp verschenen met elk een visie over hoe de overheid om moet gaan met risico's in de samenleving.

Allereerst worden in een adviesrapport van de RMNO verschillende manieren van omgaan met risico's gegeven. "De overheid kan risico's mijden, afwentelen, nemen, lopen en verhandelen" (RMNO, 2007, p. 24). In dit rapport worden een zestal reactiewijzen van de overheid op risico's verder uitgewerkt, zie het kader op de volgende pagina.

Binnen verschillende ministeries wordt ook veel geschreven over de manier van omgaan met risico's in die sector. In het milieudomein bijvoorbeeld is al in 1989 de nota geschreven: *Omgaan met Risico's*, waarin een risicogrens van één op de miljoen werd vastgesteld (RIVM, 2003, p. 9). De kans op een ongeluk per burger in Nederland mocht niet groter zijn dan één op de miljoen mensen. Op dit domein is in 2002 door de Staatssecretaris van het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) gevraagd aan het RIVM om verder onderzoek te doen naar een 'rationalisatie van het risicobeleid'. Hierbij gaat het om consistentie te krijgen in de omgang met risico's en een balans te creëren tussen efficiëntie en een subjectief beleefde rechtvaardigheid (RIVM, 2003). Er bevindt zich een spanningsveld tussen objectieve wetenschappelijke kennis (welke vaak onzekerheid vertoont) en subjectieve belevingsaspecten. Om consistent beleid te bewerkstelligen heeft het RIVM een 'risicoladder' samengesteld, waarmee verschillende typen van risicoproblemen worden gekwalificeerd.

Reactiewijzen van de overheid op risico's

“**Inertie en muddling through**’, voortmodderen op de zelfde weg, zaken op zijn beloop laten, niet of te laat ingrijpen en inadequaat reageren, vormen bij elkaar genomen geen onbelangrijk deel van de beschikbare beleidsruimte van overheden. De inertie van de overheid leidt -bedoeld of onbedoeld- heel vaak tot het *mijden* van risico's;

‘**Meer van hetzelfde**’, zich uitend in hyperactiviteit en resulterend in nog meer wetgeving, hetgeen tot een verdere verdichting in de regelgeving leidt, die door rechtssubjecten als verstikkend wordt ervaren en een rem zet op de ontplooiing van burgers en bedrijven. Het belemmert het nemen van risico en lokt *risicomijdend gedrag* bij derden uit en nodigt uit tot het *afwentelen* van risico's op de overheid, omdat de overheid voortdurend de indruk wekt bezig te zijn met het ‘repareren’ van datgene wat scheef gegroeid is;

‘**De ondernemende overheid**’. De overheid gaat joint ventures aan om grote infrastructuurprojecten van de grond te krijgen of neemt de rol aan van venture kapitalist, bijvoorbeeld door het verschaffen van subsidies om investeringen in de collectieve sector te bevorderen of om startende ondernemers te helpen. De overheid stelt zich op als een actor die risico's *neemt*.

‘**De terugtrekkende overheid**’. De overheid trekt haar handen af van een aantal taken die traditioneel door haar uitgevoerd werden. Verantwoordelijkheden worden overgedragen en steeds meer activiteiten en hun inherente risico's worden aan de markt, zelfstandige bestuursorganen, lokale overheden, het particulier initiatief en de burgers overgelaten. Soms werkt dat, soms ook niet. Het *nemen* van risico door de *samenleving* wordt door een dergelijke houding van de overheid in ieder geval gestimuleerd, althans dat is de bedoeling;

‘**Risicotransfer**’. De overheid wil voor de negatieve gevolgen van steeds minder risico's alleen opdraaien. Gevolg van deze *afwenteling* is dat de samenleving riskanter lijkt te worden voor de individuele burger. Actoren moeten zichzelf tegen risico's indekken en daar op een ordentelijke manier mee om weten te gaan. Het ideaal is een calculerende burger die gegeven zijn eigen situatie en omstandigheden voor zichzelf een optimale afweging tussen kosten en baten, tussen voor- en nadelen weet te maken;

‘**Transactioneel**’. Het *uitruilen* van risico's tussen actoren. Het bestaan van een riskant object kan verhandeld worden door een werkgelegenheidsproject voor het gebied te ontwikkelen waarin zich de gevolgen van een riskante activiteit eventueel kunnen voordoen. Voor een dergelijke uitruil kan het nuttig zijn om het groepsrisico op een of andere manier tot uitdrukking te brengen: groepsrisico als maat voor compensatie voor mensen die wèl een (onvrijwillig) risico lopen, maar weinig of geen vruchten plukken van een activiteit waardoor zij risico's lopen”.

(RMNO, 2007, p. 24).

Voortbordurend op het onderzoek van het RIVM heeft het ministerie van VROM in 2003 de nota *Nuchter omgaan met risico's* uitgebracht, waarin een nieuwe visie wordt weergegeven wat betreft het omgaan met risico's, namelijk: nuchter en rationeel. Hiermee wil het ministerie van

VROM de tegenstelling tussen de vraag vanuit de samenleving om als overheid een ‘zero-risk beleid’ te voeren en de vraag naar een terugtrekkende overheid met minder regels en kosten, aanpakken.

Hiervoor worden vijf nieuwe elementen toegevoegd aan het risicobeleid van het ministerie van VROM:

- “Een transparant politiek besluitvormingsproces inrichten;
- Verantwoordelijkheid overheid, bedrijfsleven en burgers expliciteren;
- Gevaren en risico’s afwegen tegen maatschappelijke baten en kosten;
- De rol van de burger bij besluitvorming versterken door communicatie en participatie;
- Mogelijke stapeling (cumulatie) van risico’s meewegen bij besluitvorming”

(ministerie VROM, 2003, p. 24).

Deze nota heeft gezorgd voor een kabinetsvisie op *Nuchter omgaan met risico’s*, welke in lijn is met de nota van het ministerie van VROM. De visie van het ministerie van VROM past bij het hoofdlijnenakkoord van het kabinet waar meer verantwoordelijkheid gevraagd wordt van maatschappelijke partners. Bovendien stelt het kabinet dat het de bovenstaande vijf elementen van risicobeleid uit de nota van VROM “[...] actief zal hanteren bij het omgaan met (nieuwe en onzekere) risico’s” (kabinetsvisie, 2006, p. 1-3). De vraag is echter of dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Zoals hierboven al aangegeven heeft het kabinet ook regelmatig een visie op onderwerpen omtrent omgaan met risico’s. In twee recente hoofdlijnenakkoorden, van kabinet Balkenende II (2003- 2006) en Balkenende IV (2007-2010), komt het omgaan met risico’s aan bod. In het hoofdlijnenakkoord van 2003 *Meedoen, meer werk en minder regels* zet het kabinet zich in voor een veilige samenleving. Hierbij wil het kabinet de verantwoordelijkheid hiervoor niet alleen zelf dragen, maar ook delen met burgers en de samenleving. Men moet dus zelf meer verantwoordelijkheid nemen. Deze visie wordt voortgezet in het coalitieakkoord *Samen werken samen leven* (2007). Veiligheid wordt als een basisbehoefte gezien voor een goed bestaan in Nederland en daardoor is het één van de kerntaken van de overheid. Maar veiligheid is geen zaak meer van de overheid alleen, ook burgers, het bedrijfsleven en andere organisaties zijn verantwoordelijk hiervoor. Echter, “garanties van absolute veiligheid zijn niet mogelijk” (Coalitieakkoord, 2007, p. 10). Het regeerakkoord van het kabinet VVD-CDA met als titel *Vrijheid en verantwoordelijkheid (2010)* gaat verder in de verschuiving van de verantwoordelijkheden van de overheid af richting de burger (waar mogelijk) (regeerakkoord VVD-CDA, 2010).

Ook in een kaderstellende visie op toezicht staan risico’s en om precies te zijn het aanvaarden van bepaalde risico’s in de samenleving centraal (ministerie van BZK, 2005). De overheid kan niet alle risico’s beheersen, het streven naar een nul-risico wordt onmogelijk geacht. Hierdoor

moet duidelijk worden welke risico's de overheid wel en niet aanvaardt, zodat er duidelijkheid ontstaat over de verantwoordelijkheid van de overheid op het gebied van risico's.

Het standpunt van de overheid zelf dat er 'nuchterder' omgegaan moet worden met risico's komt ook overeen met het onderzoeksrapport *Risico's en redelijkheid* van de Vrije Universiteit Amsterdam (2009), waarin voorstellen worden gedaan om de trend van de verschuiving van verantwoordelijkheid van de burger richting overheid te doorbreken, onder andere door de totstandkoming van een nationaal risicobeoordelingskader.

Er worden bovendien een drietal uitgangspunten gehanteerd die aan de besluitvorming over risico's ten grondslag horen te liggen:

- 1) "Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid en rationaliteit van de Nederlandse burger;
- 2) Er wordt democratisch besloten over onvrijwillige risico's die de burger loopt, met daaraan vastgesteld een praktische grens;
- 3) De burger [draagt] in principe zijn eigen schade wanneer een risico zich materialiseert" (Helsloot, Pieterman, Hanekamp, 2009, p. 4).

Ook wordt voorgesteld om een kosten-baten analyse te verplichten bij elk besluit omtrent het nemen of vermijden van risico's, om zo een beslissing te nemen gebaseerd op een objectieve en rationele afweging.

In het nationale risicobeoordelingskader worden normen benoemd voor de grootte van nieuwe en bestaande risico's (respectievelijk 1 op de miljoen en 1 op de 100.000) en voor de hoogte van de kosten die gepaard gaan met het bestrijden van risico's (maximaal 75.000 euro per gewonnen levensjaar) (Helsloot, Pieterman, Hanekamp, 2009).

Dit nationaal beoordelingskader en voorgaande voorstellen hebben als doel een consistent en transparant veiligheidsbeleid te creëren in Nederland, zonder verschillen tussen beleidsterreinen en ministeries.

Tot slot wordt ook op internationaal niveau al een aantal jaren gediscussieerd over hoe om te gaan met risico's, zoals ook al eerder genoemd in de inleiding. Vooral Engeland is op dit gebied vooruitstrevend met de nota *Risk, Responsibility and Regulation – Whose risk is it anyway'* uit 2006 van de Better Regulation Commission (BRC). Doelstelling van deze nota was inzicht bieden in en verbetering van de risicobeheersing in Engeland. Hierin wordt een manier van omgaan met risico's binnen de overheid geconstateerd die ook wel de *risico-regel reflex* genoemd wordt. Dit proces wordt gekarakteriseerd door een regelgeving spiraal, welke in de volgende tien stappen wordt uitgelegd:

1. De perceptie van een risico groeit. Dit kan plotseling gebeuren, zoals bij een specifiek incident, maar dit kan ook groeien over een langere tijd, zoals het risico van obesitas.

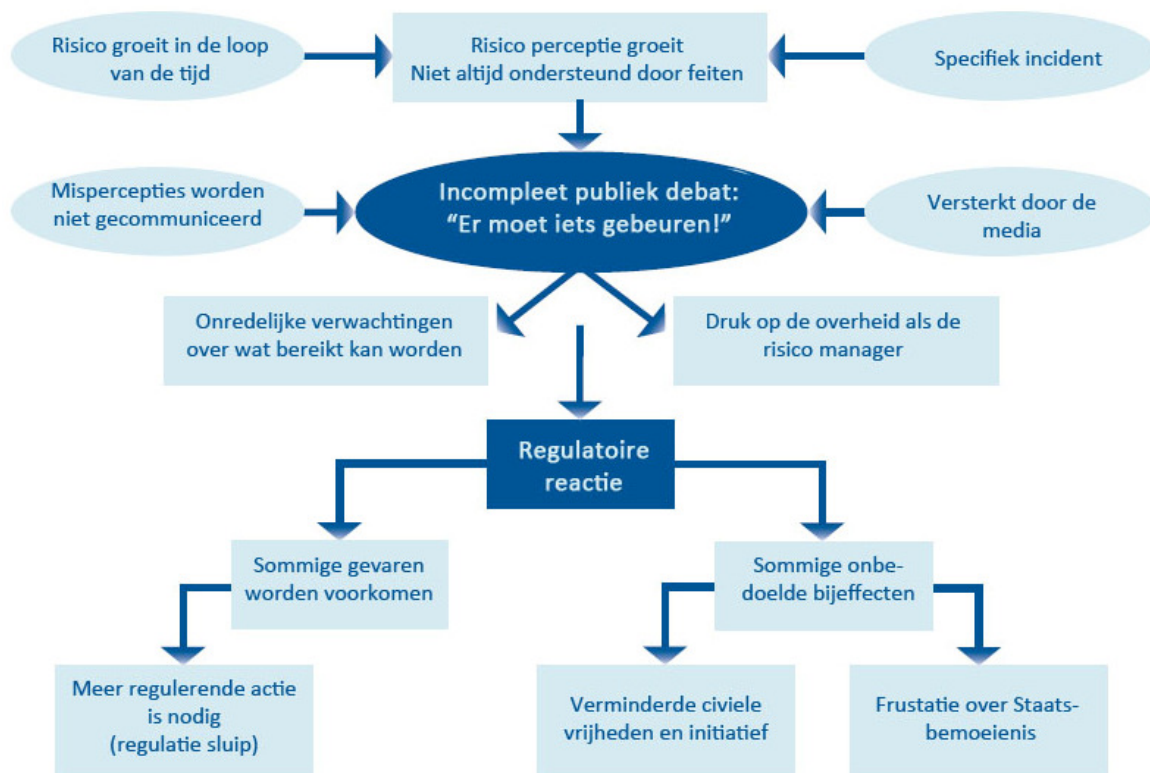
2. Hierop volgt een publiek debat met de roep dat er iets gedaan moet worden, vaak aangesterkt door de media. Bovendien is dit debat vaak gebaseerd op incomplete of beïnvloede informatie.
3. De samenleving kijkt instinctief naar de Rijksoverheid om dit risico te beheersen.
4. Als reactie op deze publieke druk doet de overheid ambitieuze beloftes dat het probleem opgelost gaat worden. Bovendien neemt de overheid stappen met als initiatief regelgeving zonder de voor- en nadelen af te wegen.
5. Hierdoor versterkt de Rijksoverheid zijn rol van risicomanager.
6. Na implementatie van de regelgeving, faalt de overheid onvermijdelijk om alle problemen op te lossen. Bovendien zorgt regelgeving voor onbedoelde gevolgen.
7. Goede implementatie kan sommige gevaren voorkomen, maar dit haalt het nieuws niet. Alleen de gevaren die niet voorkomen worden en blijvende problemen krijgen aandacht, wat leidt tot meer vraag naar overheidsingrijpen.
8. De samenleving klaagt dat vrijheden en handelingen worden beperkt en bekritiseert de 'nanny state' als gevolg van meer regulatie door regels.
9. Overheden worden schuldig geacht aan het interveniëren en onredelijk handelen, waardoor het frustratie niveau van de samenleving nog hoger wordt.
10. Overheden kunnen (als we niet oppassen) kwesties van frustratie en terugtrekking van de samenleving aanpakken door middel van meer regulering.

Bovenstaande stappen worden schematisch weergegeven in figuur 2 op de volgende pagina.

De risico-regel reflex wordt al bij sommige Nederlandse instanties herkend, bijvoorbeeld door een Rede van de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER): "Wetten en regels zijn bij de overheid nog altijd favoriet. Dat is niet alleen een reflex van politici en ambtenaren, ook burgers en maatschappelijke organisaties vragen erom" (www.ser.nl, opgehaald op 10 maart 2010). Ook bijzonder hoogleraar Margo Trappenburg herkent de risico-regel reflex in het Nederlandse risicobeleid (Trappenburg, 2010⁴).

In het rapport van de BRC worden uiteindelijk een aantal aanbevelingen gedaan, met als doel het verminderen van de risico regel-reflex en vermindering van de verantwoordelijkheden van de overheid, zodat uiteindelijk de overheid minder snel in de reflex van vaak onnodige en kostbare maatregelen schiet. Om aanbevelingen te bewerkstelligen, worden tot slot een vijftal handvatten hiervoor aangereikt: proportioneel, verantwoord, consistent, transparant en doelgericht (BRC, 2006, p. 51).

⁴ Titel van dit artikel was: "Is er een overdreven roep om regels en controle na incidenten?", gepubliceerd op 15 mei 2010 in NRC Handelsblad. <http://weblogs.nrc.nl/expertdiscussies/2010/05/15/>



Figuur 2: Schematische weergave van de risico-regel reflex (BRC, 2006; vertaald).

Een vervolg nota hierop, *Response with Responsibility*, gaat verder in op het bereiken van minder hevige risico-regel reflex en minder verantwoordelijkheid voor de overheid, en benadrukt daarbij dat deze nieuwe benadering van risico's alleen zal slagen bij een sterk leiderschap vanuit de overheid (RRAC, 2009⁵).

Er zijn ook een aantal nota's op andere departementen gepubliceerd met andere gedachten dan de 'nuchtere en rationele' nota's van het VROM, RIVM of BRC. Twee voorbeelden hiervan zijn het advies van de Gezondheidsraad 2008: *Voorzorg met rede* en het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 2008: *Onzekere veiligheid*. In deze twee rapporten wordt geadviseerd steeds meer maatregelen te nemen om zo zelfs garant te staan voor het voorkomen van nog onbekende risico's. Het voorzorgsprincipe wordt in deze nota's aanbevolen als nieuwe strategie voor het omgaan met nog onbekende risico's in de samenleving. Het kabinet heeft in zijn reactie op deze rapporten de geadviseerde overheidsverantwoordelijkheid voor het voorkomen van nog onbekende risico's overgenomen, waarbij het voorzorgsprincipe als een bestuurlijk principe gezien wordt. Het wordt belangrijk geacht om onzekerheden in kaart te brengen en mee te laten wegen (Minister van VROM, 2009).

⁵ RRAC staat voor: Risk and Regulation Advisory Council.

2.5 Verschillen in omgaan met risico's

Al met al kan gesteld worden dat er binnen Nederland verschillen zijn in de manier van omgaan met risico's, zoals de vorige paragraaf laat zien. De RMNO laat zich uit over deze verschillen. Een rapport van deze Raad constateert dat er uiteenlopende risicobenaderingen waarneembaar zijn voor verschillende beleidsterreinen. Een voorbeeld: "rond water aanvaarden wij meer gevaar dan rond voedsel" (RMNO, 2007, p. 10). De norm voor sociale veiligheid en voedselveiligheid is een nulrisico (zero-tolerance), terwijl de norm voor externe veiligheid één op de miljoen is, en voor verkeerveiligheid zelfs één op de tienduizend. Verklaringen hiervoor zijn complex en deels nog onbekend. Het RMNO geeft een aantal factoren die hierbij een rol kunnen spelen:

- "De veronderstelde handelingscompetentie van de burger;
- De mate van vrijwilligheid bij het aanvaarden van gevaar;
- De effecten van het gevaarlijke handelen van een actor en voor anderen;
- De morele acceptatie van het gevaar;
- De 'public values' die in het geding zijn, zoals de eis tot bescherming van de burger tegen zichzelf;
- De institutionele context van het private handelen". (RMNO, 2007, p. 25).

2.6 Wat weten we al en wat voegt het toe?

In de theorie is veel bekend over risico's, de risicomaatschappij en hoe om te gaan met risico's. Ook bij de overheid wordt over dit thema veel geschreven, maar over hoe er in de praktijk omgegaan wordt met risico's op verschillende ministeries binnen de overheid is nog weinig bekend. Dit onderzoek richt zich daarom op de praktijk binnen de Rijksoverheid, en de manier van omgaan met risico's. Volgens onderzoek van de RMNO zijn er verschillen in omgang met risico's, maar in verdere literatuur wordt niet op deze verschillen ingegaan. Er is ook nog weinig bekend over de risico-regelreflex en of deze aanwezig is in Nederlands beleid. Onderzoek naar dit onderwerp heeft vooral plaatsgevonden in Engeland. Tot slot is er ook nog weinig bekend over de oorzaken van mogelijke verschillen tussen ministeries. Op deze drie punten zal dit onderzoek de bestaande literatuur gaan aanvullen.

H3. METHODEN EN TECHNIEKEN

3.1 Inleiding

Dit onderzoek zal met behulp van drie onderzoeksvragen de volgende hoofdvraag beantwoorden:

Op welke manier gaan verschillende ministeries binnen de Rijksoverheid om met risico's en incidenten?

De eerste twee onderzoeksvragen zijn beschrijvend van aard:

1. Wat voor risico beoordelingskader wordt gehanteerd bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit?
2. Is er sprake van een risico-regel reflex binnen de ministeries V&W, VWS, en LNV en hoe wordt hiermee omgegaan?

De laatste onderzoeksvraag is verklarend van aard:

3. Wat zijn mogelijke oorzaken voor het verschillend omgaan met risico's tussen de verschillende ministeries V&W, VWS en LNV?

Voor elk van deze onderzoeksvragen wordt een andere methode gebruikt als basis voor een antwoord. Deze drie methoden zullen hieronder één voor één aan bod komen, maar allereerst wordt in de volgende paragraaf de keuze voor de drie ministeries beargumenteerd.

3.2 Keuze ministeries

Bij vergelijkend onderzoek naar de manier van omgaan met risico's tussen verschillende ministeries van de Rijksoverheid zouden idealiter alle ministeries onderzocht moeten worden. Een vergelijking tussen 13 ministeries (in 2011 inmiddels beperkt tot 11) is echter onmogelijk binnen het tijdsbestek van deze scriptie. Daarom is er een keuze gemaakt om drie ministeries nader te onderzoeken: het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en tot slot het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

In de keuze is geprobeerd verschillende ministeries, met verschillend risicobeleid, tegen over elkaar te zetten, zodat er ook daadwerkelijk verschillen waarneembaar zijn. Daarom is allereerst het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gekozen. Bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat heerst een erg nuchtere houding tegenover risico's. Dit blijkt onder andere uit het aantal verkeersdoden per jaar, wat in 2008 op 750 stond (CBS, 2009). Toch wordt het risico hierop nauwelijks aangepakt, maar wordt gezien als 'eigen risico' van de burger. Het ministerie van VWS is gekozen omdat op dit gebied de samenleving veelvuldig te maken heeft met risico's, zoals de recent de Mexicaanse griep, de q-koorts en risico's bij bloedtransfusies. Bovendien eist de samenleving en de politiek op dit gebied een zero-risk beleid. Tot slot is het ministerie van LNV gekozen omdat het ook veel te maken heeft met risico's, vooral op het gebied van dierziekten: q-koorts, BSE, vogelgriep, etc. Dit ministerie overweegt echter ook vaak economische consequenties van maatregelen, waardoor het minder snel overgaat tot handelen (mondelijke mededeling, Jan van Tol⁶, 2010).

Kortom, de drie gekozen ministeries hebben in een eerste oriënterende waarneming verschillende manieren van omgaan met risico's, waardoor een vergelijking interessante resultaten op kan leveren.

3.3 Methoden

Er zullen in dit onderzoek verschillende onderzoeksmethoden naast elkaar gebruikt worden, om zo de betrouwbaarheid van de gegevens te vergroten. Met betrouwbaarheid wordt hier bedoeld "[...] de kans dat de gemeten waarden representatief zijn voor de werkelijke waarde" (Braster, 2000, p. 74). Het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden wordt ook wel triangulatie genoemd. Er is hier sprake van data-triangulatie: "waarbij meerdere databronnen gebruikt worden, bijvoorbeeld interviews en bestaande gegevens (documenten)" (Braster, 2000, 65). Het gebruik van meerdere bronnen zou moeten leiden tot convergentie; "[...] de conclusies van de verschillende benaderingen moeten in dezelfde richting wijzen" (p. 65). Wanneer dit gebeurt, versterkt het de gevonden resultaten. Verschillende meetmethoden kunnen bovendien de dekking van een verschijnsel vergroten, wat zorgt voor de validiteit van een onderzoek ('t Hart, Boeije, Hox, 2005).

De werkwijze van de volgende drie onderzoeksmethoden worden hieronder uitgelegd: documentanalyse, casestudies en interviews.

⁶ Jan van Tol is projectleider van 'Projectgroep Toezicht voor de Toekomst: risico's en verantwoordelijkheden' en gedetacheerde van het Ministerie LNV

3.3.1 Documentanalyse

Allereerst zullen door middel van de methode documentanalyse de twee beschrijvende onderzoeksvragen (deels) worden beantwoord. Uit verschillende documenten (beleidsnota's, kamerstukken, wetsvoorstellen, notities, etc.) zal opgemaakt worden hoe de verschillende ministeries omgaan met risico's en incidenten. Om de risico-regel reflex deels al te toetsen zal bovendien in deze documenten ook gezocht worden naar onderdelen van deze reflex. Wanneer stappen uit deze regelreflex worden herkend in documenten, worden deze vermeld in de resultaten.

Zoekmethode

Om relevante documenten te vinden, wordt per ministerie gezocht naar documenten. Voor het ministerie van V&W wordt gezocht op de website www.verkeerenwaterstaat.nl, en gezocht door gebruik te maken van de volgende zoektermen: 'risico', 'omgaan met risico', 'nuchter omgaan met risico', etc. Bovendien wordt in gevonden documenten gezocht naar relevante referenties. Tot slot wordt de gevonden lijst documenten voorgelegd aan een beleidsadviseur bij het ministerie van V&W met de vraag de lijst zo nodig aan te vullen.

Voor documenten van het ministerie LNV wordt ook binnen de eigen website van dit ministerie gezocht: www.minlnv.nl, onder dezelfde zoektermen. Vervolgens zal ook in deze documenten gekeken worden naar relevante referenties, en zal tot slot aan een beleidsadviseur binnen LNV deze lijst voorgelegd worden. Het ministerie van VWS heeft echter op het moment van zoeken geen eigen website meer, rond maart zijn de websites van verschillende ministeries samengevoegd onder de naam www.rijksoverheid.nl, wat het zoeken naar documenten binnen één ministerie moeilijker maakt. Er wordt hier gezocht op de zoektermen: 'VWS, risico', 'VWS omgaan risico', 'VWS voorzorg met rede', 'voorzorg met rede', 'VWS nuchter omgaan risico', etc. Vervolgens is ook hier gekeken naar verdere referenties en is de lijst met documenten weer voorgelegd aan een medewerker van VWS om verder aan te vullen.

Tot slot is ook gezocht op de websites van verschillende onderzoekinstanties die gekoppeld zijn aan desbetreffende ministeries, zoals: www.gezondheidsraad.nl, www.rivm.nl, www.wrr.nl en www.rmno.nl. Op deze websites is ook gezocht onder bovenstaande zoektermen.

Er wordt vooraf geselecteerd op documenten, met daarin als belangrijkste criterium het jaar van oplevering: alleen documenten tussen 2000 en 2011 worden meegenomen in de analyse. Dit vanwege de veroudering van beleidsstukken en standpunten. Er wordt gezocht naar de huidige manier van omgaan met risico's binnen ministeries, en hier passen documenten ouder dan 2000 niet bij.

Analyse

Na het zoeken van documenten per ministerie, zijn uiteindelijk ongeveer 50 documenten op hoofdlijnen geanalyseerd. Een overzicht van deze documenten staat is te zien in de referenties, gerangschikt per ministerie. Met analyseren wordt bedoeld:

“[...] de uiteenrafeling van de gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met begrippen, en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling” (Boeije, 2005).

Tijdens de documentanalyse wordt bovendien gebruikt gemaakt van ‘codering’, om zo overeenkomsten en verschillen waar te kunnen nemen. Bepaalde thema’s of categorieën worden tijdens het coderen een bepaalde code gegeven door de onderzoeker (Boeije, 2005). Deze codering wordt gedaan aan de hand van de vragenlijst die is opgesteld voorafgaand aan de documentanalyse. Hierin staan alle belangrijke vragen en termen rondom het risicodomein, zie bijlage 1. De vragenlijst is na opstellen getest op twee documenten, om te kijken of alle relevante informatie eruit wordt gehaald. Vervolgens is deze vragenlijst nog bijgesteld na aanleiding van andere vragen die van belang waren.

3.3.2 Casestudies

Er wordt bij elk Ministerie één incident gekozen dat op kleine schaal geanalyseerd gaat worden. Deze incidenten zijn recent, oftewel: voorgevallen in de afgelopen tien jaar (tussen 2000 en 2010). Dit vanwege de interesse in de huidige manier van omgaan met risico’s van Ministeries, en niet in de wijze van omgang in het verleden. Bovendien zijn de Ministeries beter vergelijkbaar wanneer er over dezelfde tijd span gekeken wordt naar beleid. Tot slot wordt deze grens ook aangehouden bij de documentanalyse, wat zorgt voor consistentie in het onderzoek.

Een bepaalde casus of meerdere cases gebruiken voor de analyse van een terrein, wordt ook wel een casestudy genoemd. Dit is een studie van een geval, waarbij de onderzoeker een verschijnsel of casus in de natuurlijke context bestudeert, omdat dit verschijnsel niet los van de context te bestuderen is (’t Hart, Boeije & Hox, 2005; Braster, 2000). De casestudy is een van de meest gebruikte methoden in de bestuurskunde, mede omdat het een goede manier is van een diagnose van een praktijkprobleem. Dit is ook de reden dat hier gebruik wordt gemaakt van een casestudy per ministerie: hiermee worden praktijkproblemen geanalyseerd, in dit geval een voorgevallen incident, waarbij gekeken wordt naar de reacties hierop, voorafgaand, tijdens en na het incident. Een incident is niet los van de context te zien, zoals de reactie van de overheid, het publiek, de media en de politiek.

Gebruik van het analyseren van een bepaalde casus heeft zo zijn nadelen. Allereerst is er bij een casestudy vaak sprake van onscherpe, nog niet-definieerbare concepten en begrippen, waar ook

geen standaard methode voor beschikbaar is. Dit zorgt voor een lagere begripsvaliditeit; “de adequate vertaling van theoretische begrippen naar empirische variabelen” (Braster, 2000, p. 62). Doordat de begrippen onduidelijk zijn, is de vertaling naar variabelen ook moeilijker. Een manier om deze validiteit te vergroten is door het toepassen van een vorm van triangulatie, het gebruik van meer metingen vanuit verschillende invalshoeken. In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van data-triangulatie, waarbij de verschillende invalshoeken bestaan uit verschillende databronnen, zoals verschillende soorten bestaande gegevens (kranten, nota’s, kamerstukken) in combinatie met interviews. Een ander nadeel van een casestudy is de kleine externe validiteit van een onderzoek, ook wel bekend als de generaliseerbaarheid van uitkomsten naar andere organisaties, beleidsterreinen of personen. Wanneer er conclusies uit slechts een case worden getrokken, zijn deze conclusies beperkt generaliseerbaar. Echter, omdat er naast casestudies in dit onderzoek nog gebruik is gemaakt van twee andere onderzoeksmethoden, zal de generaliseerbaarheid toenemen.

Keuze cases

Per ministerie is één case gekozen. Voor het ministerie van V&W zijn dat de aswolken uit 2009 en 2010, voor het ministerie van VWS is dat de Mexicaanse griep en tot slot voor het ministerie van LNV is gekozen voor BSE.

De eerste criteria voor de cases is wederom een tijdsgrens: het incident of risico moet in de afgelopen 10 jaar zijn voorgevallen (tussen 2000 en 2010). Vervolgens moet de case per ministerie een redelijke impact hebben gehad (ze moeten landelijke bekendheid hebben gekregen). De keuze van de casestudies is tot slot ook beïnvloed door de cases die gemaakt zijn door de projectgroep *Toezicht voor de toekomst: risico’s en verantwoordelijkheden*. In deze projectgroep zijn door experts van bepaalde terreinen (waaronder ook VWS, LNV en V&W) keuzes gemaakt om bepaalde spraakmakende cases uit te werken. Doordat de keuzes gemaakt zijn door ambtenaren met veel verstand van hun ministerie, wordt hierop mede de keuze voor de cases gebaseerd.

Zoekmethode

Om relevante documenten te vinden, wordt per ministerie gezocht naar verschillende soorten documenten (voor triangulatie). Krantenartikelen zijn gezocht op de site ‘LexisNexis’, met als zoekterm de naam van het incident (dus ‘aswolk’, ‘Mexicaanse griep’ en ‘BSE’). Wanneer er te veel zoekresultaten gevonden zullen worden zal er slechts gekeken worden naar artikelen van het ANP, De Telegraaf, NRC Handelsblad en de Volkskrant. Bovendien sorteert LexisNexis artikelen op volgorde van relevantie, waardoor bij te veel zoekresultaten slechts naar de 150 meest relevante artikelen is gekeken per krant.

Per ministerie is ook gezocht naar documenten van de ministeries en relevante onderzoeksinstanties die bij het ministerie zijn aangesloten. Hier zijn dezelfde zoektermen gebruikt als bij de krantenartikelen.

Analyse cases

Vervolgens wordt per ministerie ingezoomd op een incident en wordt nagegaan hoe rondom dit incident is gehandeld door het betreffende ministerie. Het gaat hierbij om zowel de fase voor, tijdens als na het incident. Hier is de mate van verandering van het betreffende beleid na een incident in deze beleidsarena van belang. Dit kan een verandering in beleid, wet- en regelgeving, procedures, etc. zijn. Daarom worden zowel beleidsnota's, kamerstukken, wetten als kranten bekeken, om zo een (voor zo ver mogelijk) compleet beeld te krijgen van de casus. Met de informatie van deze incidenten kan vervolgens gekeken worden in welke mate de risico regel-reflex theorie van toepassing is op dit geval. De gevonden informatie over een betreffende casus wordt daarom naast de tien stappen van de risico-regel reflex gelegd, om zo te kijken of hier overeenkomsten of juist verschillen tussen zijn.

3.3.3 Interviews

Na de documentanalyse en de casestudies wordt er per ministerie één interview gehouden, om de resultaten uit de documentanalyse en casestudies te toetsen, maar ook om aanvullende informatie te verkrijgen over dit onderwerp. Hiervoor wordt een topic-interview gebruikt, waarin het onderwerp vooraf wordt vastgesteld (Boeije, 2005). Doordat het interview specifieke doelen heeft, zal het grotendeels vooraf gestructureerd zijn. Hierdoor kan de interviewer zelf de richting bepalen van het interview, in plaats van degene die geïnterviewd wordt. In bijlage 2 staat de topiclijst die gebruikt is voor alle interviews. Deze lijst is gebaseerd op de drie onderzoeksvragen van dit onderzoek. Allereerst wordt er gevraagd naar de algemene manier van omgaan met risico's van het betreffende ministerie. Vervolgens wordt gevraagd naar mogelijke oorzaken van verschillen binnen ministeries op het gebied van risicobeleid. Tot slot wordt gevraagd naar de risico-regel reflex en of deze reflex herkent of gebruikt wordt binnen het ministerie. Een topic-lijst is overigens een houvast tijdens het interview, niet een verplichting. Er kan op elk moment afgeweken worden van de vragen, wanneer de interviewer dit nodig acht.

Keuze geïnterviewden

Binnen elk van de ministeries wordt een interview gehouden. De keuze voor de geïnterviewden is gebaseerd op suggesties vanuit experts op het gebied van risico's in de projectgroep *Toezicht voor de toekomst: risico's en verantwoordelijkheden*. Aan hen is gevraagd naar ambtenaren met

een kijk op het risicobeleid binnen het gehele ministerie, in plaats van experts binnen een klein gebied van een ministerie. De aanbevolen ambtenaren waren bovendien allen bereid mee te werken aan het onderzoek.

Van het ministerie van V&W is gesproken met de programmadirecteur Veiligheid en Security, een departement breed programma. Deze persoon zal in het vervolg 'geïnterviewde 1' genoemd worden. Van het ministerie van VWS is gesproken met een hoofdinspecteur Volksgezondheid van de Inspectie Gezondheidszorg, in het vervolg 'geïnterviewde 2' genoemd. En tot slot van het ministerie van LNV is gesproken met een projectleider van de directie Voeding, Dier en Consument, verder vermeld als 'geïnterviewde 3'.

Analyse

De duur van de interviews was tussen de 45 minuten en één uur. De interviews zijn vervolgens verbatim uitgewerkt aan de hand van een opname. De uitwerkingen zijn vervolgens door middel van codering geanalyseerd, met als hoofdcodes de thema's uit de vragenlijst die vooraf was opgesteld.

3.3.4 Overzicht methoden

In onderstaande tabel zie je een overzicht van de onderzoeksvragen en de methode die gebruikt wordt om die vraag te beantwoorden. Dit overzicht is ingedeeld per ministerie.

Tabel 2: Overzicht van onderzoeksmethode in relatie tot de onderzoeksvragen

	Ministerie V&W	Ministerie VWS	Ministerie LNV
Onderzoeksvraag 1	Document analyse	Document analyse	Document analyse
Onderzoeksvraag 2	Casestudy 1	Casestudy 2	Casestudy 3
Onderzoeksvraag 3	Interview 1	Interview 2	Interview 3

H4. RESULTATEN: MINISTERIE VAN V&W

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat te zien. Er is door middel van drie onderzoeksmethoden geprobeerd een compleet beeld te schetsen van de manier van omgaan met risico's van dit ministerie. Allereerst zijn de resultaten van de documentanalyse te zien, vervolgens zal de casestudy de aswolk aan bod komen om de 'theorie' (wat het ministerie schrijft te zullen gaan doen) te vergelijken met de praktijk. Belangrijke informatie afkomstig uit het interview met geïnterviewde 1 van het ministerie van V&W zal verwerkt worden in zowel de documentanalyse als de casestudy, waar passend.

4.2 Documentanalyse ministerie V&W

Binnen het ministerie van V&W zijn twee grote beleidsterreinen te onderscheiden, zoals de naam ook al aangeeft: het terrein van verkeer en van water. Deze twee terreinen hebben te maken met verschillende risico's, en ook een eigen manier van omgaan met deze risico's.

Het departement Verkeer en Waterstaat heeft als motto: "Vlot bewegen. Veilig leven. Verkeer en Waterstaat" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010a). Hierin komt al naar voren dat veiligheid, het vermijden van risico's, belangrijk wordt geacht. "Het ministerie van V&W werkt aan een duurzame bescherming tegen het water" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010b), en aan veiligheid in het verkeer. Maar ook vlot bewegen is belangrijk, ondanks dat dit wel eens ten koste van de veiligheid zou kunnen gaan. In het interview met geïnterviewde 1 komt dit motto deels terug in twee uitgangspunten wat betreft de omgang van risico's:

- "We zijn nooit tevreden met het niveau van veiligheid. We willen permanent verbeteren" (uitspraak geïnterviewde 1, 10 juni 2010).
- "Tegelijkertijd willen we altijd transparant zijn over risico's" (ibid.).

4.2.1 Verkeer

Onder verkeer vallen een verscheidenheid aan domeinen, zoals goederenverkeer, wegverkeer, treinverkeer, en vliegverkeer. Het risicobeleid binnen deze domeinen is niet gelijk, ook hier zijn verschillende risico's en manieren van omgaan met deze risico's aanwezig. Per domein wordt verschillend geoordeeld over de ernst van het jaarlijks aantal slachtoffers. Bij wegverkeer wordt bijvoorbeeld een groter aantal slachtoffers aanvaard dan bij het vliegverkeer (Raad voor V&W, 2000). Dit wordt bevestigd in interview 1, met als achterliggende reden dat:

- “[...] ze vaak hun eigen historische achtergrond hebben en vaak ook een internationale achtergrond, dat verschilt per domein” (uitspraak geïnterviewde 1, 10 juni 2010).

Bovendien wordt 1 normering niet als wenselijk gezien door geïnterviewde 1 (uitspraak geïnterviewde 1, 10 juni 2010).

Op het gebied van risico's in het verkeer is het ministerie van V&W erg nuchter en rationeel. Deze twee factoren zorgen ervoor dat in Nederland niet wordt gestreefd naar een nulrisico binnen het domein verkeer. In alle gelezen documenten wordt gestreefd naar een aanvaardbaar risico, en niet naar een nulrisico. De volgende citaten, uit verschillende documenten en interview 1, onderstrepen dit:

- “Als beleidsstandpunt geldt in deze sectoren (luchtvaart en spoor) het stand still beginsel: het aantal slachtoffers mag niet toenemen” (Raad voor V&W, 2000, p. 8).
- “Risico's moeten wel in redelijkheid en verantwoord gereduceerd worden: beseft moet worden dan absolute reductie niet bestaat” (Raad voor V&W & VROM-Raad, 2003, p. 12).
- “Het feit dat een samenleving risico's heeft moet je nooit ontkennen” (uitspraak geïnterviewde 1, 10 juni 2010).

Ook de eigen verantwoordelijkheid die burgers nemen op het gebied van verkeersveiligheid heeft invloed op het risicobeleid. Weggebruikers kiezen er zelf voor om de weg op te gaan, en nemen daardoor ook hun eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van zichzelf en anderen. “Verkeersveiligheid is een verantwoordelijkheid voor iedereen” (Minister van V&W, 2008, p. 1). Na een ongeluk keert de burger niet naar de overheid voor vragen of uitleg, maar naar zichzelf. Doordat de burger ook deels zelf verantwoordelijk is, gaat de overheid niet koste wat kost maatregelen nemen om het risico te verkleinen in het verkeer. Sterker nog, uit verschillende citaten uit meerdere documenten blijkt dat er risico's in het verkeer genomen worden door de overheid die voorkomen hadden kunnen worden:

- “[Er] gebeuren in het verkeer en vervoer ernstige ongevallen die, tegen aanvaardbare kosten, voorkomen hadden kunnen worden” (Raad voor V&W, 2000, p. 5).
- “Als voor het wegverkeer hetzelfde technisch-normatieve beleid zou worden gevoerd dat wordt gehanteerd voor werkterreinen als luchtvaart en waterkeringen, zouden minder dan honderd doden per jaar worden toegelaten. Nu zijn dat er nog steeds ongeveer 1100 [...]” (Raad voor V&W, 2000, p. 9). De Raad stelt vast dat het overgrote deel van de verkeersslachtoffers “vermijdbaar” is en “onnodig slachtoffer” worden.
- “Natuurlijk kan het aantal slachtoffers nog veel verder omlaag, als we fundamenteel andere keuzes maken: fors meer geld vrijmaken voor veiligheid of de vrijheid van verkeersdeelnemers inperken. Daar kies ik nu niet voor” (Minister van V&W, 2008, p. 2).

- “Gezien het verwachte aantal ongevallen door mobiel bellen tijdens het fietsen en de effectiviteit en kosten van mogelijke maatregelen adviseren wij het volgende: voer geen verbod door op mobiel bellen tijdens het fietsen” (Rijkswaterstaat, 2006a, p. 7).

Uit bovenstaande uitspraken blijkt bovendien dat niet alleen het verminderen van het aantal slachtoffers een afwegingsfactor is voor het ministerie, maar dat ook andere aspecten een rol spelen. Risico's worden beoordeeld met een afweging van verschillende factoren, door middel van een kosten-batenanalyse. Dit wordt ook bevestigd in interview 1, ook geeft geïnterviewde 1 als kanttekening dat het lastig is om een goede afweging te maken tussen risico's en de kosten (interview 1, 10 juni 2010). Voormalig Minister Eurlings heeft in 2008 een aantal factoren opgesteld om zo beslissingen rondom het omgaan met risico's in het verkeer te kunnen maken (Minister van V&W, 2008):

- “Proportionaliteit;
- Vrijheid van mobiliteit;
- Financiële kaders”.

Maatregelen horen dus proportioneel te zijn in vergelijking met de grootte van het risico, mogen niet te veel de vrijheid van weggebruikers inperken en moeten tot slot ook betaalbaar zijn.

4.2.2 Waterstaat

Nederland is een laaggelegen land met veel omringend water. Dit brengt risico's met zich mee, doordat er een kans is op overstroming van de vele rivieren en de zee. Risico van overstroming wordt door Rijkswaterstaat gedefinieerd als:

“[...] de overstromingskans vermenigvuldigd met het bijbehorende gevolg van die overstroming” (Rijkswaterstaat, 2005, p. 11).

De gevolgen worden bepaald door een berekening op basis van zowel het aantal mogelijke slachtoffers als de economische schade (Rijkswaterstaat, 2006b).

De bescherming van Nederland tegen de zee en rivieren wordt geregeld in de *Wet op de Waterkering* (De Commissie BOBGK⁷, 2005). In deze wet wordt de verantwoordelijkheid voor het aanleggen en onderhouden van waterkeringen bij de overheid gelegd. Deze wet geldt echter alleen voor binnendijks gebied: gebied dat beschermd wordt door dijken. Gebieden die niet onder bescherming staan van dijken (bijvoorbeeld bepaalde kustplaatsen) vallen niet onder deze wet. In deze wet staat onder andere de hoogte van gewenste beschermingsniveaus voor alle dijkeringen in Nederland. Deze normen verschillen binnen Nederland: rondom de Maas ligt

⁷ BOBGK staat voor: De Commissie Bescherming en Ontwikkeling van Buitendijks Gebied in Kustplaatsen.

de norm op 1/250 (gemiddelde overschrijdingskans per jaar), in het bovenrivierengebied 1/1250 en in de dichtbevolkte Randstad zelfs op 1/10.000 (Rijkswaterstaat, 2005). Doordat in dichtbevolkte gebieden zoals de Randstad de gevolgen van een overstroming groter zullen zijn, wordt het aanvaardbare risico lager. Dit zijn echter normen waar de overheid naar streeft, niet de daadwerkelijke kans op een overstroming. De kans op een overstroming verschilt nog eens van de vastgestelde norm:

“Uit de studie blijkt dat de kans op een overstroming in de 16 dijkkringen varieert van 1/2500 per jaar in Zuid-Holland tot groter dan 1/100 [1%] per jaar in een aantal dijkkringen in het rivierengebied”(Rijkswaterstaat, 2005).

Op het gebied van overstroming is er dus geen sprake van een nulrisico (te zien aan de bovenstaande kansen op overstroming), hier wordt zelfs niet naar gestreefd. In de beleidsnota ‘Ruimte voor Rivier’ (2000a) komt dit naar voren:

“Absolute veiligheid bestaat niet en het is dan ook niet zo dat overstromingen in de laaggelegen Nederlandse delta niet meer zullen voorkomen” (Ministerie van V&W, 2000a, p. 5).

Bovendien adviseert de Commissie BOBGK slechts om het huidige niveau van bescherming te garanderen. Het is onwenselijk wanneer het beschermingsniveau achteruit zou gaan, maar economisch gezien wordt niet geadviseerd het beschermingsniveau te verhogen (De Commissie, 2005).

Voor het behouden van het huidige veiligheidsniveau zijn ingrijpende maatregelen nodig, zoals meer ruimte aan de rivieren geven. Deze maatregelen worden echter wel rationeel getoetst met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (Ministerie van V&W, 2000b). Voor het behouden van het huidige veiligheidsniveau wordt ook gebruik gemaakt van het voorzorgsprincipe om onzekere risico’s aan te pakken, welke wellicht in de toekomst Nederland in gevaar kunnen brengen. Denk hierbij aan de klimaatverandering en zeespiegelstijging. Hiervoor wordt nu al nagedacht en maatregelen genomen, maar het risico hierop wordt niet tot nul gereduceerd (interview 1, 10 juni 2010).

Op het gebied van water is er sprake van enige mate van eigen verantwoordelijkheid van de burger. Zoals eerder aangegeven gebruikt de overheid voor binnendijks en buitendijks gebied verschillende maatstaven. Voor het buitendijks gebied in Nederland geldt “geen enkel vastgesteld beschermingskader” voor overstromingen (De Commissie, 2005). Burgers zijn hier zelf verantwoordelijk voor de gevolgen van overstroming, omdat het een eigen keuze is om buitendijks te gaan wonen of werken. De overheid moet hiervoor nog een beschermingsniveau

benoemen. De verantwoordelijkheid ligt hier nog bij degene die het risico neemt, de inwoners van dit gebied.

4.2.3 Herkenning risico-regel reflex

In sommige geanalyseerde documenten van en in het interview met het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt de risico-regel reflex, of delen hiervan, herkend als een manier van omgaan met risico's. Incidenten zorgen voor extra regelgeving, politiek en media beïnvloeden het risicobeleid, de samenleving roept om maatregelen en zonder incidenten treedt er vaak versoepeling op van maatregelen, door geringe aandacht van de media. Deze aspecten worden in onderstaande citaten uit verschillende documenten en het interview benadrukt:

- Constatering van toenmalig staatssecretaris van V&W: "Incidenten zoals Volendam, Enschede, Twin Towers: gebeurtenissen die ieder voor zich direct geleid hebben tot een aanscherping van regelgeving en handhaving" (Schultz, 2003).
- "Politiek en media besteden vooral aandacht aan veiligheid als er ernstige ongelukken gebeuren. De roep om maatregelen is dan groot, maar daarna verflauwt de belangstelling weer. De structurele politieke aandacht voor veiligheid is beperkt" (Raad voor V&W, 2000, p. 5).
- We zien een slingerbeweging in het externe veiligheidsbeleid. "De opinie over de mate van beheersing en het daarmee samenhangende beleid wisselt nogal. Blijven calamiteiten en incidenten lange tijd uit, dan treedt er vaak een versoepeling op. Daarentegen, na calamiteiten wordt het beleid vaak aangescherpt" (Raad van V&W & VROM Raad, 2003, p. 12).
- "Je zit altijd in het dilemma 'je moet wat doen'. [...] Kijk maar naar de politiek, wat er ook gebeurt; het enige waar de Kamer altijd om vraagt is regels of geboden" (uitspraak geïnterviewde 1, 10 juni 2010).
- "Altijd zul je zien na een ramp, een beetje een grote ramp (niet in het wegverkeer, want gek genoeg accepteren we dat gewoon), dat er altijd eerst wordt gekeken: wat zijn nu de oorzaken, wat moet er aan gedaan worden, moeten er nieuwe regels komen?"(uitspraak geïnterviewde 1, 10 juni 2010).

Uit interview 1 blijkt echter ook dat de risico-regel reflex niet altijd wordt herkend. Dit is voornamelijk het geval op het gebied van het wegverkeer, waar risico's geaccepteerd worden en waar gaan reactie optreedt naar een dodelijke ongevallen op de weg. De geïnterviewde 1 ziet hier een reden voor:

"[...] als het gaat over dingen waarbij mensen het gevoel hebben dat het hun overkomt, dan zijn ze veel meer geneigd om te vragen om regels" (uitspraak geïnterviewde 1, 10 juni 2010). Wanneer mensen zelf verantwoordelijkheid hebben over het risico, is er geen (of minder) vraag vanuit de samenleving naar regulatie van de overheid volgens geïnterviewde 1.

In plaats van in de risico-regel reflex te schieten, zou het ministerie beter in moeten gaan op de

oorzaken achter de ramp, en zelfs de oorzaak achter de oorzaak achterhalen volgens geïnterviewde 1. Wanneer dit is gebeurd zou er pas gehandeld moeten worden. Wanneer een incident structureel van aard is, dan moet er zeker ingegrepen worden. Wanneer dit niet het geval is, moet men leren niet op elk incident te reageren (interview 1, 10 juni 2010).

4.2.4 Samenvatting V&W

Zowel op het gebied van water als verkeer is de eigen verantwoordelijkheid van burgers belangrijk, naast de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid. Bovendien is er een besef dat een nulrisico nastreven onmogelijk is. De overheid neemt op dit gebied slechts maatregelen die in proportie zijn met het risico, waarbij verschillende fundamentele afwegingen genomen worden door het toepassen van kosten-batenanalyses. Belangrijke factoren hierin zijn: kosten, vrijheidsinperking en proportionaliteit. Risico's kunnen soms (in het verkeer) verder gereduceerd worden, maar daar kiest het ministerie niet voor. Tot slot worden in verschillende nota's van het ministerie van V&W de risico-regel reflex herkend als een manier van omgaan met risico's. Echter, wanneer iemand het gevoel heeft zelf verantwoordelijk te zijn voor een risico, dan zal de risico-regel reflex niet optreden.

4.3 Casestudy: de Aswolk

Op het gebied van Verkeer en Waterstaat is ook onderzoek gedaan naar één incident van de afgelopen jaren: de aswolk in april 2010. Hieronder wordt deze casus geanalyseerd door middel van een beschrijving van het incident, een analyse van kranten en documenten en tot slot door de casus naast de risico-regel reflex te houden.

4.3.1 Achtergrondinformatie

Door een uitbarsting van de vulkaan Eyjafjallajökull op IJsland in april 2010 heeft het vliegverkeer in heel Europa dagen stilgelegen. De aswolk die bij deze vulkaanuitbarsting vrij kwam dreef richting het vaste land, en belemmerde de luchtvaart. Uiteindelijk is het luchtruim in Nederland twee keer gesloten: 6 dagen van 15 tot 21 april 2010, en nog een dag op 17 mei 2010. Dit leidde tot chaos op vliegvelden, veel gestrande reizigers, onbereikbare evenementen en hoge kosten voor luchtvaartmaatschappijen. De eerste dagen na de sluiting op 15 april was er vooral aandacht voor het natuurgeweld en de kansloosheid van de mens daartegen, maar deze aandacht verschoof in de loop der dagen naar de vraag of het verbod noodzakelijk was. Ook het publieke debat verschoof richting de kosten versus de baten, en veiligheid zou niet boven alles moeten gaan (Volkskrant, 18 mei 2010; Telegraaf, 20 mei 2010).

De verantwoordelijkheid voor het sluiten van het luchtruim ligt bij de ministers van Verkeer van de lidstaten, maar het sluiten van het luchtruim gebeurde uiteindelijk door middel van internationaal overleg. Luchtvaartmaatschappijen willen echter zelf de verantwoordelijkheid om te beslissen om te vliegen, en vinden het verbod overdreven. Na een aantal dagen steunt minister Eurlings de gedachte dat het luchtruim zo snel mogelijk weer open moet, maar is hierbij afhankelijk van andere lidstaten. Na 5 dagen gaat het luchtruim weer langzaam open, wederom na internationaal politiek overleg.

Reden voor directe sluiting was de onduidelijkheid over het risico van vliegen in een aswolk. De mogelijke gevolgen voor de (motoren van) vliegtuigen waren onbekend, en hierdoor durfde men het risico niet te nemen. Er is gebruik gemaakt van het voorzorgsprincipe om bij onzekere risico's toch maatregelen te nemen (Projectgroep Toezicht voor de toekomst: risico's en verantwoordelijkheden, 2010).

De schade welke door de luchtvaartmaatschappijen geleden is door de afsluiting van het luchtruim, bedroeg ongeveer 1,7 miljard euro (NRC handelsblad, 25 mei 2011).

4.3.2 Kranten

Bij het invullen van de zoekterm 'aswolk' in LexisNexis verschenen er meer dan 3000 resultaten. Daarom zijn de zoekcriteria verscherpt: er is alleen gekeken naar drie grote, landelijke kranten: De Telegraaf (138 zoekresultaten), NRC Handelsblad (121 zoekresultaten) en de Volkskrant (115 zoekresultaten). Hieronder de opvallende citaten en krantenkoppen van deze drie kranten.

Uit krantenartikelen van de Telegraaf komt vooral de onvrede van luchtvaartmaatschappijen naar boven. "Luchtvaartmaatschappijen zijn het gedonder beu" (Telegraaf, 20 mei 2010). De schade loopt op en die is op niemand te verhalen. Bovendien ontbreekt er een samenhangend EU-beleid. Invoering van het 'grijze gebied' wordt genoemd waardoor nationale luchtvaartinstanties en lidstaten meer verantwoordelijkheid zouden krijgen. Na het tweede verbod op vliegen eist de KLM-topman zelfs "dat zijn maatschappij zo snel mogelijk zelf mag gaan bepalen of er wel of niet gevolgen kan worden bij een dreigende aswolk" (Telegraaf, 28 mei 2010). Volgens hem is er "[o]pnieuw [...] overhaast en onterecht besloten dat het luchtruim dicht moest" (Ibid.). Hierbij krijgt de topman van KLM steun van Minister Eurlings.

In de Volkskrant zijn ook veel artikelen over deze onderwerpen. Een andere kop die opvalt is: " 'Sluiting onterecht': Aswolk" (Volkskrant, 18 mei 2010). Dit gaat ook over de ontevredenheid van de KLM-topman. Een jaar na het incident wordt er nog over de aswolk geschreven. Het artikel "De Vrijheid door 'rood' te vliegen" legt uit hoe het incident op april 2010 heeft gezorgd voor nieuwe aswolkzones: blauw, grijs en rood.

“In de blauwe zone, waar de asconcentratie lager is dan 2.000 microgram per kubieke meter, mogen luchtvaartmaatschappijen vliegen, mits zij hun vliegtuigen dagelijks controleren op schade door asdeeltjes. In de rode zone, met asdichtheden van boven de 4.000 microgram per kubieke meter, mogen ze alleen opereren als ze beschikken over een goedgekeurde veiligheidsrisicoanalyse. Die goedkeuring moeten ze aanvragen bij hun nationale luchtvaartautoriteit. Voor het grijze middengebied (2.000 - 4.000 microgram per kubieke meter) mogen de nationale autoriteiten zelf bepalen of ze het lichte of het zware regime hanteren” (De Volkskrant, 26 mei 2011).

In het NRC Handelsblad wordt de crisis vanuit verschillende actoren uitgelegd. Zo zegt een bestuurder bij Eurocontrol dat er sprake was van onwetendheid, waardoor ze het zekere voor het onzekere wilden nemen (NRC, 27 mei 2010). De wetenschap daarentegen spreekt hier over een overreactie, omdat de overheid zich wilde indekken (NRC, 19 mei 2010). Tot slot wordt in een opiniestuk van Luc Verhey beweerd dat het bestuur verkramp was door de as, wat leidde tot risicomijdend gedrag. “Voorkomen van gevaar en indekken tegen mogelijke aansprakelijkheid voeren de boventoon” (NRC, 20 april 2010). Ook een jaar na de vulkaanuitbarsting wordt er nog gesproken over het wel of niet sluiten van het luchtruim. Na de uitbarsting in mei 2011 van een andere IJslandse vulkaan, werd de discussie weer opgewekt. Luchtvaartmaatschappij Ryanair beweert zelfs het volgende: “As is een mythe” (NRC Handelsblad, 25 mei 2011). Maar Ryanair staat er alleen voor wat betreft zijn protesten: “De meeste luchtvaartmaatschappijen pasten gewillig hun vlieschema aan, naarmate de aswolk uit IJsland verder het Europese continent op dreef” (NRC Handelsblad, 25 mei 2011).

4.3.3 Documenten V&W

In een zoektocht naar documenten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn op de site onder de zoekterm ‘aswolk’ 36 documenten gevonden, welke allen gescreend zijn. De meest relevante documenten zijn vervolgens bekeken.

In een reactie van V&W op vragen wordt de besluitvorming rondom het luchtruimverbod ten tijde van de aswolk uitgelegd. Besluiten hierover worden genomen door de minister van V&W, er is dus sprake van een nationale bevoegdheid. Dit gebeurt op grond van adviezen van instanties en in combinatie met afstemming met andere lidstaten. “Het besluit om op donderdag 15 april 2010 het luchtruim te sluiten was ingrijpend, maar noodzakelijk vanuit het voorzorgsprincipe om geen risico’s ten aanzien van de vliegveiligheid toe te staan” (ministerie van V&W, 2010a). In een nieuwsbericht van V&W wordt bovendien bekend gemaakt dat de huidige procedure over het vliegen in gebieden met vulkanische as in de lucht wordt verbeterd en dat er duidelijkere afspraken hierover gemaakt zullen worden:

“Onder duidelijke, strikte condities [is] een verruiming van de mogelijkheden om te vliegen [...] afgesproken, zonder dat concessies worden gedaan aan de veiligheid” (Ministerie van V&W, 2010b).

Er is een veiligheidszone toegevoegd waar bij een geringe hoeveelheid asdeeltjes in de lucht, luchtvaartmaatschappijen zelf mogen beslissen of ze gaan vliegen (ministerie van V&W, 2010b, 2010c). De verantwoordelijkheid over het zelf beslissen om te gaan vliegen is dus deels verschoven richting de luchtvaartmaatschappijen.

4.3.4 Risico-regel reflex

De risico-regel reflex volgens de Better Regulation Commission bestaat uit tien stappen, zie figuur 2. Hieronder wordt per stap gekeken in hoeverre hiervan sprake was tijdens de crisis rondom de aswolk, op basis van bovenstaande gevonden informatie.

Stap 1: De perceptie groeit

Door een incident, in dit geval de plotselinge uitbarsting van de vulkaan, groeit de perceptie van het risico bij de samenleving in korte tijd. Van deze eerste stap is zeker sprake. Dit is onder andere te zien aan de grote hoeveelheid artikelen over dit onderwerp (meer dan 3000 op LexisNexis, gemeten op 1 juni 2010 en 9 juni 2011).

Stap 2: Publiek debat, roep om actie

Doordat de termijn tussen de komst van de crisis en het besluit om het luchtruim te sluiten zo klein was (slechts een halve dag), was er geen plaats voor een publiek debat of een roep om actie vanuit de samenleving. Na bekendmaking van de vulkaanuitbarsting zijn heel snel adviezen gegeven door experts op het gebied van vliegveiligheid en op basis hiervan is het luchtruim in Europa gesloten.

In de loop van de tijd ontstaat er wel een publiek debat, waarin juist een roep om versoepeling van het verbod ter sprake komt. De gevolgen voor passagiers en luchtvaartmaatschappijen wegen zwaar mee (Volkskrant, 18 mei 2010; Telegraaf, 19 april 2010).

Geïnterviewde 1 ziet ook een roep om actie en het inperken van de risico's: “Als je er met een beetje afstand naar kijkt, zie je in het begin dat men geen risico wil nemen. Terecht of ten onrechte, nou ja: je zult maar neer gaan met je vliegtuig met 350 man aan boord” (uitspraak geïnterviewde 1, 10 juni 2010).

Stap 3: Samenleving kijkt naar overheid

Hiervan lijkt geen sprake, doordat er al actie ondernomen werd voordat een publiek debat kon ontstaan. De overheid keek na het ontstaan van de crisis naar zichzelf en achtte zichzelf verantwoordelijk voor het ondernemen van actie.

Stap 4: Ambitieuze beloftes overheid, regulerende reactie

Er worden geen ambitieuze beloften gedaan door de overheid, maar er wordt wel direct regulerend gereageerd door uit voorzorg al het risico uit te sluiten. Er worden hier ook nauwelijks de voor- en nadelen van de maatregel afgewogen: er wordt alleen gekeken naar absolute veiligheid, en niet naar de kosten wat sluiting van het luchtruim met zich mee brengt.

Stap 5: De Rijksoverheid versterkt zijn rol van risicomanager

Hier is absoluut sprake van. De overheid neemt het bewaken van de veiligheid van alle passagiers op zich en sluit daardoor het gehele luchtruim twee maal. Door deze taak op zich te nemen versterkt de overheid zijn rol van risicomanager. Hier zijn andere actoren (luchtvaartmaatschappijen) niet blij mee: zij willen zelf de verantwoordelijkheid om het luchtruim te sluiten.

Stap 6: Nieuwe regelgeving faalt

Het vliegverbod faalt niet in het opzicht van doeltreffendheid: het zorgt er namelijk voor dat er geen risico wordt genomen door te vliegen. Maar na een aantal dagen wordt dit verbod wel zwaar bekritiseerd, door het bedrijfsleven, maar ook door de minister van Verkeer en Waterstaat zelf. In de ogen van de samenleving en later ook door de minister is het dus een falende regel.

Er ontstaat een debat over de maatregelen: "En heel snel zie je nou een discussie ontstaan: is het niet technologisch mogelijk om veel scherper te bepalen wat dan echt de risico's zijn en dat aan de kapitein over te laten?" (uitspraak geïnterviewde 1, 10 juni 2010).

Stap 7: Alleen de gevaren die niet voorkomen zijn en blijvende problemen krijgen aandacht, wat leidt tot meer vraag naar overheidsingrijpen.

Door het vliegverbod is er sprake van een nulrisico; er zijn hierdoor geen gevaren die niet voorkomen zijn. Echter zijn er wel grote gevolgen voor zowel luchtvaartmaatschappijen als reizigers die zorgen voor problemen in de samenleving. De luchtvaartsector heeft namelijk een financiële schade opgelopen van ongeveer 1,7 miljard euro.

Stap 8: Samenleving klaagt over vrijheden

De samenleving klaagt inderdaad over het verlies van de vrijheid te vliegen. De mobiliteit van de samenleving wordt sterk beperkt door het vliegverbod, wat leidt tot klachten. Vliegtuigen zouden ook aswolken kunnen mijden door er omheen te vliegen, maar dit wordt niet toegestaan. Hierdoor kunnen burgers niet zelf kiezen om wel of niet het risico te nemen van vliegen rondom aswolken, maar wordt dit besluit voor hen genomen.

Daarnaast klagen luchtvaartmaatschappijen ook over verlies van vrijheden. Zij zien na een aantal dagen zelf geen reëel risico meer door te gaan vliegen door een aswolk, maar mogen niet zelf deze beslissing nemen.

Stap 9: Overheden worden schuldig geacht aan onredelijk handelen

Vanuit verschillende kanten wordt de overheid schuldig geacht aan onredelijk handelen. Allereerst, en ook het sterkst, vanuit de luchtvaartsector zelf. Zij eisen meer eigen verantwoordelijkheid en willen zelf beslissen of ze de lucht in gaan. Er komt op den duur ook ontevredenheid vanuit de wetenschap; volgens de wetenschap is er sprake van een overreactie. En tot slot wordt ook vanuit de samenleving de overheid schuldig geacht aan onredelijk handelen, door te lang een vliegverbod in te stellen en daarmee grote financiële schade te veroorzaken, welke voorkomen had kunnen worden.

Stap 10: Nog meer regulering.

Dit leidt uiteindelijk niet tot meer regulering, maar juist tot deregulering. Na 6 dagen wordt eindelijk het vliegverbod ingetrokken, mede door de grote ontevredenheid hierover. Na afloop worden de procedures en afspraken rondom het vliegen met asdeeltjes in de lucht heroverwogen. Er zijn nieuwe richtlijnen op Europees niveau opgesteld. In plaats van alles uit voorzorg te sluiten, wordt er in het vervolg “erop gericht om zoveel mogelijk vliegroutes open te houden” (NRC, 25 mei 2010). Bovendien is de verantwoordelijkheid ook deels verschoven:

“Hoewel het individuele lidstaten vrij staat om hun luchtruim dicht te gooien, is de verantwoordelijkheid voor een belangrijk deel in handen gegeven van luchtverkeersleiders en de luchtvaartmaatschappijen” (NRC, 25 mei 2010).

Dit is ook gebleken bij een soort gelijk incident een jaar later: namelijk de uitbarsting van vulkaan Grímsvötn op 21 mei 2011. Hier werd het luchtruim niet volledig afgesloten, maar werd regionaal gekeken wat de beste oplossing was.

H5. RESULTATEN: MINISTERIE VAN VWS

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek naar het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te zien. Er is door middel van drie onderzoeksmethoden geprobeerd een compleet beeld te schetsen van de manier van omgaan met risico's van dit ministerie. Allereerst zijn de resultaten van de documentanalyse te zien, vervolgens zal de casestudy 'de Mexicaanse griep' aan bod komen om de 'theorie' (wat het ministerie schrijft te zullen gaan doen) te vergelijken met de praktijk. Belangrijke informatie afkomstig uit het interview met geïnterviewde 2 van het ministerie van VWS zal hieronder ook opgenomen worden waar dit past.

5.2 Documentanalyse ministerie VWS

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft als motto: "Nederland gezond en wel" (website rijksoverheid⁸, 2010). Hiermee stimuleert het ministerie een gezonde bevolking, waarin iedereen zo lang mogelijk gezond blijft en zo snel mogelijk weer beter wordt (website rijksoverheid, 2010b). Binnen het ministerie is op het gebied van risico's een tweedeling te maken: risico's ten aanzien van de volksgezondheid en ten aanzien van de voedselveiligheid. Voor de voedselveiligheid is het ministerie van VWS samen met het ministerie van LNV verantwoordelijk.

5.2.1 Volksgezondheid

Gezondheid is zowel een kwestie van de burger als van de overheid. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de gezondheid van de samenleving is zelfs in de grondwet vastgelegd (Ministerie van VWS, 2007a). De overheid is verantwoordelijk, maar kan een burger niet tot een gezonde leefstijl verplichten. Burgers hebben recht op vrijheid van handelen, waardoor ze in eerste instantie toch "zelf verantwoordelijk [zijn] voor hun gedrag ten aanzien van gezondheid" (Ministerie van VWS, 2007b, p. 2).

Een grote taak van het ministerie van VWS is het stimuleren van de gezondheid van anderen, mensen moeten gaan kiezen voor een gezond leven. "Het voorkomen van vermijdbare gezondheidsschade is een verantwoordelijkheid van ons allemaal" (Ministerie van VWS, 2007a,

⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/vws>

p. 5). Een manier om de gezondheid van burgers te stimuleren is door middel van preventiemaatregelen. Preventie heeft als doel het voorkomen van ziekte en gezondheidsproblemen, door het opsporen en aanpakken van risico's op de gezondheid (ministerie van VWS, 2007a). Ondanks vele preventiemaatregelen bevindt Nederland zich tegenwoordig niet meer in de top van Europa wat betreft de gezondheid, maar in de middenmoot.

Binnen het ministerie van VWS is er vraag naar voorzorg. In 2008 heeft de Gezondheidsraad hier allereerst een rapport over geschreven: *Voorzorg met rede*. In navolging van de EU die het voorzorgsbeginsel al eerder opnam in haar manier van omgaan met risico's, ziet de Gezondheidsraad en ook de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg voor Nederland mogelijkheden om het voorzorgsbeginsel toe te passen op alle beleidsterreinen waar onzekerheden zich voordoen. Een definitie van het voorzorgsbeginsel:

“Het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt het nemen van beleidsmaatregelen in situaties van wetenschappelijke complexiteit, onzekerheid en onwetendheid” (Gezondheidsraad, 2008, p. 15).

De gezondheidsraad pleit voor een bewuste omgang met onzekerheden door het gebruik van het voorzorgsbeginsel. Het voorzorgsbeginsel is:

“[...] een strategie voor een alerte, zorgvuldige, redelijke, transparante en op de situatie toegesneden omgang met onzekerheden” (Gezondheidsraad, 2008, p. 22).

Er kunnen zich constant nieuwe gezondheidsbedreigingen manifesteren, die niet of nauwelijks te voorzien zijn en vaak een groot, globaal en langdurig gezondheidsbedreigend effect veroorzaken. Bij zulke gezondheidsbedreigingen gebruikt men vaak het voorzorgsprincipe, om deels hiertegen beschermd te zijn (RVZ⁹, 2001).

Doordat bovenstaande informatie niet direct geschreven is door het ministerie van VWS maar door onafhankelijk adviserende organen, is het van belang of het ministerie deze visie ook heeft overgenomen. In een kabinetsvisie, waaronder ook de minister van VWS valt, over het voorzorgsbeginsel is

“[h]et kabinet [...] van mening dat de door de beide raden geadviseerde benadering van voorzorg bijdraagt aan het bereiken van een optimaal evenwicht tussen voortvarendheid en voorzichtigheid” (Minister van VROM, 2009, p. 2).

⁹ RVZ staat voor: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

Het voorzorgsprincipe is echter slechts een van de bestuurlijke principes die het kabinet gebruikt bij het omgaan met risico's, naast bijvoorbeeld proportionaliteit en kosten-batenanalyse. Geïnterviewde 2 stelt dat het ministerie van VWS "ver gaat" in het hanteren van het voorzorgsbeginsel;

"dat zie je bij de voedsel en warenautoriteiten, ze streven naar een hoge mate van veiligheid voor ons eten. Je ziet het terug in de geneesmiddelen industrie: er zijn hele strenge eisen aan de veiligheid van geneesmiddelen. [...] Maar je ziet het ook in het afdekken van risico's, zoals bij de Mexicaanse griep" (uitspraak interview 2, 10 juni 2010).

Maar de geïnterviewde stelt ook dat de manier van omgaan met risico's erg rationeel en evidence-based is, bijvoorbeeld door het maken van RIVM documenten zoals het Volksgezondheid Toekomst Verkenning', waarop vervolgens maatregelen gebaseerd worden (uitspraak interview 2, 10 juni 2010).

Niet alleen de minister onderschrijft het voorzorgsprincipe, ook in de nota *Gezond zijn, Gezond blijven* is het ministerie van VWS voor het gebruik van voorzorg: "We moeten van nazorg naar voorzorg" (Ministerie van VWS, 2007a, p. 9).

Het ministerie van VWS heeft op het gebied van gezondheid ook een dunne scheidslijn met milieu, omdat deze risico's vaak direct de volksgezondheid bedreigen. Risico wordt binnen dit terrein gedefinieerd als de kans op schade aan de gezondheid van de mens, het milieu of goederen. Hiervoor is een beoordelingskader ontwikkeld door de Gezondheidsraad, waarbij vijf facetten belangrijk zijn bij de beoordeling van een milieugezondheidsrisico:

"(1) omvang van het probleem; (2) ernst van de (mogelijke) gezondheidseffecten; (3) waardering van het probleem; (4) noodzaak tot en mogelijkheden voor interventie; (5) kosten en baten van maatregelen om het risico te beperken" (Gezondheidsraad, 2004, p. 12).

Ook geïnterviewde 2 onderstreept dat er afwegingen gemaakt worden in de aanpak van risico's, zoals: "vrijheid, dringendheid en de kosten"(uitspraak interview 2, 10 juni 2010).

Op het gebied van volksgezondheid is er geen sprake (meer) van een nulrisico benadering. Uit een analyse van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg blijkt dat voorheen grote gezondheidsrisico's niet aanvaard werden door de samenleving:

"Grote gezondheidsbedreigingen werden tot voor kort eigenlijk niet meer verwacht en dus ook niet meer aanvaard. [...] De afgelopen decennia hebben echter geleerd dat deze absolute

gezondheidsbescherming niet gerealiseerd is. De rampen in Tsjernobyl, de Bijlmer en Enschede, en de opkomst van aandoeningen als legionella, AIDS, RSI en de nieuwe variant van Creutzfeldt-Jakob ten gevolge van BSE, hebben geleerd, dat er steeds nieuwe gezondheidsbedreigingen kunnen optreden, die niet of nauwelijks vooraf waren (te) voorzien en verwacht, en die vaak een zeer groot, wereldwijd en langdurig gezondheidsbedreigend effect kunnen hebben” (RVZ, 2011, p. 6).

Wanneer dit toch voorkwam werd de overheid gezien als falend. In de afgelopen jaren heeft men dus geleerd dat absolute gezondheidsbescherming niet mogelijk is (RVZ, 2001). Ook uit interview 2 blijkt dat een nulrisico niet wordt gehanteerd binnen VWS: “er zijn geen nulrisico’s in de volksgezondheid” (interview 2, 10 juni 2010).

5.2.2 Voedselveiligheid

Zoals al eerder gezegd is de voedselveiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS en LNV. Doordat veiligheid van voedsel een basisbehoefte is, ligt voor een deel de verantwoordelijkheid hiervoor bij de overheid. Door crises is de rol van de EU en de overheid in het begin van deze eeuw sterk toegenomen, maar recentelijk is de noodzaak voor voedselveiligheid weer verminderd. Dit komt doordat op dit gebied nog maar weinig gezondheidswinst te behalen is (Ministerie van VWS, 2009). Maar niet alleen de overheid is verantwoordelijk voor veilig voedsel, dit is ook een wettelijk vastgelegde taak van producenten.

Op het gebied van voedselveiligheid wordt het voorzorgsbeginsel gebruikt als een manier van omgaan met risico’s. Bij onzekere risico’s kan toch worden besloten om maatregelen te nemen. Ook deze stelling wordt in verschillende documenten van het ministerie van VWS ondersteund:

- “In specifieke situaties [...] heeft de overheid altijd de mogelijkheid om het voorzorgsbeginsel te hanteren” (Ministerie van VWS, 2009, p. 10).
- “Soms is onzekerheid over risico’s niet op te lossen en het is dan nadrukkelijk van belang dat we goede voorzorgsmaatregelen nemen” (VWA, 2010, p. 146).
- “Uiteindelijk heeft de samenleving als geheel belang bij goede zorg voor de risico’s van nieuwe technologieën” (VWA, 2010, p. 175).

In de nota *beleidsdoorlichting voedselveiligheid* is een van de beleidsdoelstellingen: “Gezondheidsschade door onveilig voedsel moet voorkomen worden” (Ministerie van VWS, 2009, p. 11). Hiermee suggereert het ministerie van VWS dat het op het gebied van voedselveiligheid wel streeft naar een nulrisico, naar absolute veiligheid. Andere documenten onderschrijven dit niet, maar spreken dit ook niet tegen.

5.2.3 Herkenning risico-regel reflex

Ook in documenten van het ministerie van VWS en in het interview met het ministerie worden (delen van) de risico-regel reflex herkend bij het omgaan met risico's in de samenleving. De ophef in de samenleving, de invloed van de media hierop, en de druk die dit heeft op de politiek worden allen herkend. Hieronder staan wederom passages uit documenten en het interview waarin de risico-regel reflex naar voren komt:

- “De crises [zoals BSE en dioxine] leidden tot grote ophef in de samenleving. De publieke aandacht voor voedselveiligheid werd versterkt. De overheid zag de noodzaak tot actief ingrijpen en het voorstellen van maatregelen en versterken van het beleid en toezicht op het vlak van voedselveiligheid. Beter inzicht in het ontstaan van nieuwe risico's werd nodig” (ministerie van VWS, 2009, p. 6);
- “De consument bleek heel heftig en niet altijd rationeel te reageren op de gebeurtenissen in die jaren ['90], mede aangejaagd door de media” (Ministerie van VWS, 2009, p. 13);
- “Door andere invloeden zoals de druk van politieke en maatschappelijke organisaties worden door de overheid haar beleidskeuzes af en toe anders gewogen en worden verdergaande maatregelen genomen dan die op grond van alleen de mogelijke gezondheidseffecten zouden worden gekozen. Voorbeelden:
 - het dossier residuen van bestrijdingsmiddelen waarbij nultoleranties worden gehanteerd;
 - het uitgebreide maatregelenpakket tegen BSE waarbij uit voorzorg zeer stringente (tijdelijke) maatregelen werden afgekondigd” (Ministerie van VWS, 2009, p. 8).
- Voorbeelden uit het interview: “de overdreven reactie bij legionella” en “de geneesmiddelenwetgeving”. Deze is enorm (te veel) aangescherpt na het incident met softenon bij zwangere vrouwen (interview 2, 10 juni 2010).

Het interview met geïnterviewde 2 geeft nog een aantal inzichten in de risico-regel reflex:

- Het ministerie ziet vooral een reflex in maatregelen, maar niet zo zeer in regels: “het zit nog niet eens zo zeer in regelgeving, regelgeving duurt heel lang en dan ben je in zekere zin in weer ontuchtend” (uitspraak interview 2, 10 juni 2010). Het zit vooral in beloften die gemaakt worden door ministers wat leidt tot maatregelen.
- De risico-regel reflex wordt zowel veroorzaakt door de flinkheid en stoerheid van politici waardoor er allerlei beloften gedaan worden aan de bevolking; “het zit hem meer in de beginfase dat er op papier allerlei beloften worden gedaan die vervolgens niet waar te maken zijn dan dat ik nu zoveel overdreven regelgeving zie” (uitspraak interview 2, 10 juni 2010), maar ook door de verwende en onredelijke burger: “De burger wil maximale vrijheid hebben en geen enkel risico lopen, en de staat moet daar maar voor zorgen. Dat gaat gewoon niet” (uitspraak interview 2, 10 juni 2010). De politiek reageert vervolgens op deze roep vanuit de samenleving.

- De risico-regel reflex werkt ook andersom volgens VWS: wanneer er een tijdje geen aandacht is voor een risico of incident, dan wordt dit vergeten. “Dan wordt er beleid [...] gemaakt en dan naar een aantal jaren is men weer vergeten dat het een bedreiging is en dan wordt in bezuinigingen en dergelijke het structuur weer afgebroken” (uitspraak interview 2, 10 juni 2010). Er is dus een golfbeweging waarneembaar: grote aandacht voor een risico leidt tot een risico-regel reflex, weinig aandacht leidt tot niks of zelfs een anti-reflex.

(interview 2, 10 juni 2010).

5.2.4 Samenvatting VWS

Binnen het ministerie van VWS wordt het aanpakken van risico's als een hoge prioriteit gezien, mede doordat de plicht om de volksgezondheid te beschermen in de grondwet verankerd staat. Hierdoor ligt de verantwoordelijkheid voor het omgaan met risico's grotendeels bij de overheid, maar ook bij de burger en de producent. Het voorzorgsprincipe is bij de omgang met risico een belangrijke maatregel binnen zowel de volksgezondheid als de voedselveiligheid. Zelfs onzekere risico's moeten aangepakt worden. De afdeling voedselveiligheid heeft als doelstelling om risico's helemaal te voorkomen en om dus te streven naar een nulrisico. De richting volksgezondheid streeft inmiddels niet meer naar absolute veiligheid, maar heeft dit voorheen wel gedaan. Tot slot wordt ook binnen dit ministerie de risico-regel reflex herkend in beleidsdocumenten. Vooral stap 1 en 2 (ophef in de samenleving en invloed van de media) en stap 4 (nemen van versnelde beslissingen) worden in deze documenten genoemd in navolging van een incident of vergroting van een risico.

5.3 Casestudy: De Mexicaanse Griep

Op het gebied van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is onderzoek gedaan naar één incident van de afgelopen jaren: de Mexicaanse griep. Hieronder wordt deze casus geanalyseerd door middel van een beschrijving van het incident, een analyse van kranten en documenten en tot slot door de casus naast de risico-regel reflex te houden.

5.3.1 Achtergrondinformatie

Het virus Nieuwe Influenza A (H1N1), en in de volksmond 'Mexicaanse Griep' genoemd, verspreidde zich in 2009 binnen een korte tijd over de hele wereld. Vanaf maart 2009 waren er de eerste tekenen van zorgen in Mexico, maar pas op 24 april 2009 waarschuwde de World Health Organization (WHO) voor het eerst voor de Mexicaanse griep. In Nederland werd de eerste besmetting op 30 april 2009 gemeld. In Nederland werd al gelijk ingezien dat vaccinatie

een belangrijke maatregel was voor de bestrijding van deze griep. Deze vaccin was er nog niet, maar zou binnen zes maanden geproduceerd kunnen worden als er onmiddellijk tot aanschaf overgegaan zou worden door de overheid. “De maatschappelijke druk tot aanschaf was daarmee meteen enorm” (Helsloot & Van Dorssen, 2011, p. 1). De Gezondheidsraad (GR) publiceert met spoed een advies met betrekking tot vaccineren waaruit blijkt dat: “er nog veel onbekend is maar dat vanuit het voorzorgsprincipe geredeneerd de Nederlandse overheid zou moeten zorgen voor vaccin. Het is naar de mening van de GR echter een bestuurlijke afweging van een gezondheidsrisico tegenover een financieel risico” (Helsloot & Van Dorssen, 2011, p. 19). Op 11 juni 2009 verklaart de WHO de Mexicaanse griep tot een pandemie. De WHO schatte aan het begin van de pandemie in dat “er wereldwijd 1 op de 3 mensen ziek zou worden” (Website Rijksoverheid, opgehaald op 1 juni 2011a). Hier opvolgend besluit de minister van VWS op 18 juni om 34 miljoen vaccins aan te schaffen (Helsloot & Van Dorssen, 2011). Volgens de minister is Nederland “op het ergste voorbereid”.

In Nederland wordt de Mexicaanse griep pandemie nuchter ontvangen. Een opschaling van de WHO naar ‘pandemie’ lijkt zelfs tegenstrijdig gezien het aantal besmettingen in Nederland (slechts één persoon) en het rustige mediabeeld (website Rijksoverheid, opgehaald op 1 juni 2011 b).

In Nederland wordt op 24 december 2009 aangekondigd dat de Mexicaanse griep voorbij is, wereldwijd wordt dit pas in augustus 2010 door de WHO gedaan. “Nadat de pandemie officieel tot beëindigd werd verklaard, was duidelijk dat H1N1 een milde griep was geweest, die zelfs minder slachtoffers had geëist dan de gebruikelijke seizoensgriep” (Helsloot & Van Dorssen, 2011, p. 1). Op de Mexicaanse griep is tot slot gehandeld volgens het voorzorgsprincipe: “alles wat we kunnen doen tegen risico’s, doen we” (uitspraak interview 2, 10 juni 2010).

5.3.2 Kranten

Bij het invullen van de zoekterm ‘Mexicaanse griep’ in LexisNexis voor de afgelopen twee en een half jaar (vanaf april 2009) verschenen er meer dan 3000 resultaten. Daarom zijn de zoekcriteria verscherpt: er is alleen gekeken naar drie grote, landelijke kranten: De Telegraaf (405 zoekresultaten), NRC Handelsblad (368 zoekresultaten) en de Volkskrant (311 zoekresultaten). Omdat LexisNexis sorteert op relevantie, zijn alleen de 100 meest relevante artikelen per krant bekeken. Hieronder de opvallende citaten en krantenkoppen van deze drie kranten.

Artikelen in de Telegraaf zijn wisselend over de Mexicaanse griep. In de periode april-juni 2009 zijn er een aantal onrust makende berichten zoals:

- “Panische sfeer in Mexico” (Telegraaf, 28 april 2009)

- “Afstand houden tot elkaar; griepuitbraak kan samenleving volledig ontwrichten... als het tot een wereld-epidemie komt” (Telegraaf, 29 april 2009).

Er wordt vooral gerapporteerd uit het buitenland, omdat in deze periode de Mexicaanse griep nog nauwelijks in Nederland voorkwam. Bovendien werd er vooral veel gespeculeerd over hoe de Mexicaanse griep zou gaan ontwikkelen:

“De Rotterdamse (veterinair) viroloog prof. dr. A. Osterhaus van het Erasmus Medisch Centrum toont zich verontrust over de snelheid van de virusverspreiding” (Telegraaf, 28 april 2009).

De Mexicaanse griep wordt bij de World Health Organization als zeer ernstig beschouwd, en begin mei vergelijken ze de Mexicaanse griep met de Aziatische griep “[...] die in 1957 een pandemie veroorzaakte en voor zeker twee miljoen sterfgevallen zorgde” (Telegraaf 15 mei 2009). Wanneer op 12 juni door de WHO de fase 6 wordt afgekondigd voor pandemie, “[...] is er geen reden voor paniek” (Telegraaf, 12 juni 2009).

In het najaar van 2009 wordt er vooral kritisch naar de overheid gekeken: “vrees voor vaccins”, het gaat om een “milde griepvariant”, (Telegraaf, 11 nov 2009). De WHO zaaide te veel paniek en de Telegraaf vraagt zich af of er leugens waren omtrent de griep. Op 28 juli 2010 luidde de kop:

“Vaccins vernietigd”. “Volgens RTL Nieuws heeft minister Klink vorig jaar onterecht 34 miljoen vaccins ingekocht. Hij zou adviezen hebben gekregen om veel minder te kopen. Het ministerie bestrijdt dat” (Telegraaf, 28 juli 2010).

Artikelen in de Volkskrant geven in de eerste maanden na het begin van de Mexicaanse griep (april 2009) vooral schattingen en scenario’s weer van wat er zou kunnen gebeuren:

- “Het nieuwe virus is mild van karakter, maar dit kan de komende maanden veranderen” (de Volkskrant, 12 juni 2009)
- “Er is geen zinnig woord over te zeggen, maar het aantal besmettingsgevallen in een eerste influenzagolf de komende weken zou kunnen oplopen tot enkele duizenden” (de Volkskrant, 12 juni 2009)
- Griep kan derde bevolking treffen (de Volkskrant, 15 augustus 2009)

Na de zomer komen er ook gevallen van Mexicaanse griep in Nederland voor en overlijdt er zelfs een gezond meisje van 14 (de Volkskrant, 24 oktober 2009), waardoor de toon van het debat verandert:

- “Groeiende onrust over Mexicaanse griep” (de Volkskrant, 2 november 2009).
- “Griep leidt niet tot paniek, wel tot veel telefoontjes” (de Volkskrant, 6 november 2009).
- “Risicogroep griep fors uitgebreid; [...] kinderen van 6 maanden tot en met 4 jaar [...] laten vaccineren” (de Volkskrant, 10 november 2009).

Eind november, begin december lijkt de Mexicaanse griep over zijn hoogtepunt heen en is de bezorgdheid weg:

- “[...] griepepidemie lijkt voorbij” (de Volkskrant, 29 december 2009)

- “Mexicaanse griep lijkt alweer over hoogtepunt; Aantal ziektegevallen sterk gedaald” (de Volkskrant, 28 november 2009)

In 2010 wordt tot slot kritisch terug gekeken naar de handelingen rondom de Mexicaanse griep:

- “Geloven we nog in een pandemie? Bijna 200 miljoen griepvaccins over de datum” (de Volkskrant, 31 juli 2010).
- “Was die griep prik eigenlijk wel nodig?” (de Volkskrant, 9 januari 2010)
- “Tot nu toe zijn er ruim achttienduizend doden gevallen (waaronder 63 in Nederland), veel minder dan in een regulier griepseizoen. En dus groeit, een jaar na de paniek, de kritiek [...]. De Raad van Europa kwam begin vorige maand met een rapport waarin de WHO en de lidstaten onder uit de zak krijgen: mensen zijn onnodig bang gemaakt, en er is vreselijk veel publiek geld verspild dat aan belangrijker problemen in de gezondheidszorg ten goede had kunnen komen” (de Volkskrant, 31 juli 2009).
- “De geloofwaardigheid van de WHO en van andere publieke gezondheidszorginstellingen heeft een flinke deuk opgelopen [...]: de volgende keer neemt niemand een pandemiedreiging nog serieus, terwijl die dan mogelijk ernstiger zal zijn” (de Volkskrant, 31 juli 2009).

In de periode voor de zomer 2009 wordt in het NRC Handelsblad allereerst lichtelijk alarmerend gereageerd op de Mexicaanse griep welke zich in korte tijd heeft ontwikkeld: “hogere alarmfase nodig” (NRC Handelsblad, 27 april 2009). Maar is er ook “geen reden tot paniek” (NRC Handelsblad, 1 mei 2009), berichten zijn nuchter van aard:

- “Mexicogriep slaat nu ook binnen Nederland over; zomer maakt mogelijk einde aan verspreiding griepvirus” (NRC Handelsblad, 9 juni 2009).
- “WHO roept van pandemie uit van matig ernstige griep [...]”. “Bij de meeste mensen zal de griep vanzelf overgaan, zonder medische hulp” (NRC Handelsblad, 12 juni 2009).
- Minister beperkt inenting; [...] Mexicaanse griep milder dan verwacht (NRC Handelsblad, 18 augustus 2009).

Vanuit het buitenland wordt er heftiger gereageerd: “Grotere dreiging dan terrorisme; [...] Londen vreest 65.000 doden; New York verwacht 50 procent geïnfecteerden” (NRC Handelsblad, 24 juli 2009).

Na de zomer ontstaan er veel discussies over de griepvaccin:

- Veel werknemers in de zorg leggen oproep voor vaccinatie naast zich neer (NRC Handelsblad, 20 augustus 2009)
- Experts zaaien paniek op tv en nu is er te veel griepvaccin; [...] Minister Klink kocht tegen het advies van de gezondheidsraad vaccins: schade een kwart tot een half miljard euro (NRC Handelsblad, 28 september 2009).

Tot slot ontstaat er na de dood van een gezond 14-jarig meisje onrust:

- “De huisarts weet het ook niet allemaal: onrust snel toegenomen na dood 14-jarig meisje; Grote belangstelling voor en veel vragen over griepvaccinatie” (NRC Handelsblad, 5 november 2009).

Maar dit is van korte duur, op 10 november wordt alweer bericht dat “griep niet zo ernstig als gedacht”, “na de milde golf van Mexicaanse griep in oktober en november is de griep weggebleven (NRC Handelsblad, 13 april 2010).

5.3.3 Documenten VWS

Binnen het van VWS zijn op de site onder de zoekterm ‘Mexicaanse griep’ 26 documenten gevonden, welke allen gescreend zijn. De meest relevante documenten zijn vervolgens geanalyseerd, waarnaar vervolgens alleen de belangrijkste bevindingen zijn weergegeven.

Het ministerie van VWS heeft een onafhankelijke evaluatie laten uitvoeren door Berenschot, waar minister Schippers van VWS op heeft gereageerd in een kamerbrief op 14 juni 2011 (PG/CI-3.060.650). Twee passages uit deze evaluatie gaat over het voorzorgsprincipe:

- “Berenschot eindigt met de constatering dat de besluitvorming zich baseert op het principe „better safe than sorry”, maar spreekt zich niet uit over de vraag of dit goed of slecht is. Wel geeft zij aan dat uit recente evaluaties, bijvoorbeeld van de Q-koorts, blijkt dat maatregelen die achteraf als *onvoorzichtig* werden beschouwd, waarbij dus niet vanuit het voorzorgsprincipe werd gehandeld, sterk werden bekritiseerd” (Schippers, 2011).
- “Maatschappelijk is er, vooral na afloop van de pandemie, veel discussie geweest over de aanschaf van 34 miljoen vaccins. Berenschot constateert dat, gelet op de adviezen, de aanschaf van vaccins onvermijdelijk was. Dat hierbij het voorzorgsprincipe (“better safe than sorry”) gehanteerd werd is hierboven al gememoreerd” (Schippers, 2011).

Een ander evaluatie rapport van het “Social Health and Family Affairs Committee” wat ook op de site van het ministerie van VWS werd gepubliceerd is minder positief over het handelen in navolging van de Mexicaanse griep:

“Some of the consequences of decisions taken and advice given are particularly troubling, as they led to distortion of priorities of public health services across Europe, waste of large sums of public money and also unjustified scares and fears about health risks faced by the European public at large” (Social Health and Family Affairs Committee, 2010).

5.3.4 Risico-regel reflex

In deze paragraaf wordt per stap gekeken in hoeverre sprake was van (delen van) de risico-regel reflex tijdens de crisis rondom de Mexicaanse griep in 2009 en 2010, op basis van bovenstaande gevonden informatie.

Stap 1: De perceptie groeit

Na een specifiek incident, de eerste ontdekking van 'de Mexicaanse griep' in Mexico in maart 2009 groeit de perceptie van het risico van deze griep gestaag in Nederland. Pas een aantal maanden later, wanneer de WHO naar fase 6 gaat van een pandemie wordt de ophef groter. Onrust wordt pas waargenomen nadat het aantal griepgevallen stijgt in Nederland, in de herfst 2009.

Stap 2: Publiek debat, roep om actie

De roep om actie komt deels uit het publiek debat, maar ook voornamelijk uit de wetenschap en de politiek. Ook de World Health Organization roept om actie door bijvoorbeeld een verplichte melding van het aantal ziektegevallen.

Stap 3: Samenleving kijkt naar overheid

Deze casestudy laat vooral zien dat er geen directe roep is vanuit de samenleving naar de overheid, maar de overheid zelf verantwoordelijkheid neemt.

Stap 4: Ambitieuze beloftes overheid, regulerende reactie

De overheid doet geen ambitieuze beloftes, maar voert beloftes meteen uit door een grote preventieve campagne op te starten door heel Nederland en door 34 miljoen vaccins in te kopen zonder advies van de Gezondheidsraad, maar na advies van een aantal wetenschappers. De reactie van de overheid is deels regulerend richting de burgers toe met gedragsregels voor de preventie van de Mexicaanse griep zoals hygiëneregels, maar ook door advies tot vaccinatie van grote groepen van de bevolking. De overheid is ook regulerend richting het bedrijfsleven en semi-overheid: "Klink eist van zorg noodplan voor griep in najaar" (NRC handelsblad, 16 juli 2009). Er worden echter nauwelijks nieuwe regels in de vorm van wetten opgesteld.

Stap 5: De Rijksoverheid versterkt zijn rol van risicomanager

Er zijn geen bewijzen gevonden dat de overheid haar rol als risicomanager versterkt dan wel verzwakt in het geval van de Mexicaanse griep. Echter, een document van VWS (2009) geeft weer dat crises in de loop van de jaren ervoor hebben gezorgd dat de rol als risicomanager voor zowel de overheid als de EU is vergroot.

Stap 6: Nieuwe regelgeving faalt

Doordat er geen nieuwe regelgeving is gemaakt faalt deze ook niet. Echter, snelle besluiten hebben volgens sommigen wel gefaald. Hierbij wordt bedoeld op de te grote angst welke is geschept bij de samenleving. De Nederlandse overheid, maar ook internationale instanties,

hebben de situatie opgeblazen tot een groter probleem dan het werkelijk was: de Mexicaanse griep heeft uiteindelijk niet tot meer doden geleid dan een seizoen griep. Ook het inkopen van de vaccins tegen de Mexicaanse griep heeft gefaald: de kosten van deze vaccins wogen uiteindelijk niet op tegen de baten: er is een schade geleden van een kwart tot een half miljard euro.

Stap 7: Alleen de gevaren die niet voorkomen zijn en blijvende problemen krijgen aandacht, wat leidt tot meer vraag naar overheidsingrijpen.

Doordat de overheid de Mexicaanse griep heeft opgeblazen, is er geen vraag naar meer overheidsingrijpen. Er is eerder vraag naar minder overheidsingrijpen, minder vaccins.

Stap 8: Samenleving klaagt over vrijheden

Er is geen bewijs gevonden voor een klagende samenleving.

Stap 9: Overheden worden schuldig geacht aan onredelijk handelen

De overheid wordt door verschillende instanties schuldig geacht aan onredelijk handelen, aan te overdreven handelen bijvoorbeeld door te veel – onnodige – vaccins in te kopen. De overheid ziet dit echter anders: vanuit het voorzorgsprincipe is er juist gehandeld.

Stap 10: Nog meer regulering.

Doordat de Mexicaanse griep, naar mate de tijd versterkt, minder ernstig wordt, is er geen sprake van nog meer regulering.

H6. RESULTATEN: MINISTERIE VAN LNV

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek naar het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid te zien. Er is door middel van drie onderzoeksmethoden geprobeerd een compleet beeld te schetsen van de manier van omgaan met risico's van dit ministerie. Allereerst zijn de resultaten van de documentanalyse te zien, vervolgens zal de casestudy 'BSE' aan bod komen om de 'theorie' (wat het ministerie schrijft te zullen gaan doen) te vergelijken met de praktijk. Belangrijke informatie afkomstig uit het interview met het ministerie van LNV zal hieronder ook opgenomen worden waar dit past.

6.2 Documentanalyse ministerie LNV

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit werkt onder het motto: 'Leven van het land, geven om natuur' (website ministerie van LNV¹⁰). Veilig geproduceerd voedsel, een gezonde veestapel en een levendige natuur zijn erg belangrijk.

In het algemeen blijkt uit interview 3 dat LNV moeite heeft om met onzekere en humane risico's om te gaan. Bij humane risico's gaat zelfs de regie naar een ander ministerie, VWS, en wordt vanuit daar de norm gesteld. Een ander kenmerk van LNV bij opkomende risico's is dat LNV te lang afwacht. Uiteindelijk zorgt het risico dan voor een crisis, welke dit ministerie goed kan oplossen. Maar LNV zou juist meer moeten doen in de aanloop van een crisis (interview 3, 15 juni 2010). LNV gaat erg rationeel om met crises, en beoordeelt risico's dan ook door afwegingen te maken tussen kosten, maatschappelijk en politiek draagvlak en de nationale economie. In de praktijk kan er in de loop van de tijd ook een verandering in afwegingen plaatsvinden: eerst uitgaan van 100% zekerheid en op den duur ook de kosten versus de baten laten meespelen (interview 3, 15 juni 2010).

Hieronder wordt het ministerie van LNV opgedeeld in twee domeinen die betrekking hebben op risico's: besmettelijke dierziekten en voedselveiligheid.

¹⁰ http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1641211&_dad=portal&_schema=PORTAL. Opgehaald op 28 mei 2010.

6.2.1 Besmettelijke dierziekten

Diergezondheid is belangrijk voor de hele samenleving. Het ministerie van LNV wil voorkomen dat dierziekten uitbreken, en wanneer dit toch gebeurt wil LNV deze ziekten verantwoord bestrijden. Het motto hierbij luidt: “Voorkomen is beter dan genezen” (ministerie van LNV, 2007a, p. 5).

In de *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren* (Gwwd) staan naast regels over de gezondheid van dieren ook regels aangaande de bestrijding van besmettelijke dierziekten. Het doel hierbij is zo snel mogelijk een ziekte in de kiem te smoren, onder andere door snelle constatering en ruiming van besmet vee (ministerie van LNV, 2003). In tijden van crisis wordt er alles aan gedaan om het risico te verkleinen: transportverbod, ruimen, strikte hygiënemaatregelen.

De overheid moet vertrouwen op de eigen verantwoordelijkheid die veehouders hebben bij het ontdekken van dierziekten. Er is een trend ontstaan in het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van veehouders:

- “De primaire verantwoordelijkheid van het voorkomen van dierziekten weer neerleggen waar hij hoort, namelijk bij de houders van de dieren zelf” (Ministerie van LNV, 2004) is een doel van de minister van LNV;
- “Zorgen dat ondernemers hun eigen keuzes kunnen maken op het gebied van risicobeheer en niet op de overheid terugvallen bij crisissituaties” (Ministerie van LNV, 2007b).

De rol van de overheid bij dierziekten wordt dan beperkt tot de extreme omstandigheden. LNV blijft namelijk bij een uitbraak van een besmettelijke dierziekte toch verantwoordelijk voor de bestrijding hiervan.

In het verleden heeft het ministerie van LNV al met veel besmettelijke dierziekten te maken gehad die een bedreiging vormden voor de volksgezondheid. Over een aantal van deze ziekten werden in de geanalyseerde documenten informatie gegeven over de manier van omgang met de risico's hiervan:

- Mond-en-klauwzeer (MKZ): het ministerie van LNV was eerst verantwoordelijke bij de bestrijding van de MKZ uitbraak. Evaluatie hiervan (2001): LNV moet beter voorbereid zijn.
- BSE en Zoönosen¹¹: “Hierin wordt momenteel een omslag gemaakt van een aanpak op basis van het voorzorgsbeginsel (streven naar 0-risico in voedsel) naar een aanpak op basis van een rationele risicoanalyse” (ministerie van LNV, 2007b, p. 52). Een geleidelijke afbouw van het BSE-maatregelenpakket is in volle gang.
- Q-koorts: “Het risico voor mensen om Q-koorts te krijgen kunnen we [...] niet volledig wegnemen” (Ministerie van LNV, 2009, p.1). De overheid kan slechts ervoor zorgen dat het risico niet groter

¹¹ Onder zoönosen worden infectieziekten verstaan welke van dier op mens overdraagbaar zijn.

wordt, of zelfs iets verkleint. Dit komt omdat q-koorts een ziekte is die veroorzaakt wordt door een bacterie die wijdverspreid is over de hele wereld. Er zullen uit voorzorg aanvullende maatregelen genomen worden om het risico te verkleinen, zoals ruimen en vaccineren. Begin 2009 werd de maatregel 'ruimen' niet proportioneel gezien (Ministerie van LNV, 2009). Geïnterviewde 3 stelt dat er te lang is gewacht totdat q-koorts een reëel risico werd, wat erg typisch is voor dit ministerie (uitspraak interview 3, 15 juni 2010).

In het geval van een uitbraak worden er afwegingen gemaakt. Het ministerie zit daarbij vaak in een dilemma tussen diergezondheid, maatschappelijke belangen en economische belangen:

- “Centraal [staan] het behoud van de gezondheid van de dierpopulatie en de bescherming van de volksgezondheid tegen risico's die verband houden met dierziekten. Daarbij wordt rekening gehouden met de intrinsieke (eigen) waarde van het dier en worden verstoringen van de nationale handel zo veel mogelijk voorkomen” (ministerie van LNV, 2007b, p. 145).
- “Aan de ene kant is LNV erg rationeel en op basis van wetenschappelijke informatie bezig risico's aan te pakken; aan de andere kant wil LNV graag rekening houden met de emotionele en maatschappelijke kant van risico's” (uitspraak interview 3, 15 juni 2010).
- “Enerzijds streven we naar een minimalisering van risico's. Haaks daarop staat het economisch belang” (Ministerie van LNV, 2007a, p. 23).

6.2.2 Voedsel

Het ministerie van “LNV streeft op het gebied van voedselkwaliteit de bescherming van de volksgezondheid, eerlijkheid in de handel en een bijdrage aan economische ontwikkelingen na” (Ministerie van LNV & Twynstra Gudde, 2009, p. 1). Er is sprake van afwegingen door middel van een kosten-batenanalyse.

Vertrouwen van de samenleving in voedsel is erg belangrijk, maar door crises in de afgelopen jaren is dit vertrouwen in de voedselkwaliteit en de overheid op de proef gesteld (TCBV¹², 2002). Hierdoor is er ook twijfel over de toepassing van biotechnologie in voedsel: men vreest voor de risico's die hiermee gepaard gaan. Men is vooral gereserveerd door de onzekerheid over de lange termijnrisico's van biotechnologie op de gezondheid van de mens, maar ook voor de natuur.

Wel of geen voedselveiligheid houdt tegelijkertijd in de aan- of afwezigheid van gezondheidsrisico's.

“In veel gevallen van risicoreductie gaat het echter niet om het volledig uitsluiten van gezondheidsrisico's, maar om het uit voorzorg zover mogelijk terugschroeven van de risico's” (LNV Consumentenplatform, 2004, p. 3).

¹² TCBC staat voor: Tijdelijke Commissie Biotechnologie en Voedsel.

Nultoleranties en het nulrisico zijn niet de realiteit, wat ook wordt benadrukt in interview 3 (15 juni 2010). Het probleem van voedselveiligheid wordt zelfs groter gemaakt in de media dan het werkelijk is, minder dan 1% van slachtoffers als gevolg van voedsel is te wijten aan onveilig of vergiftigd voedsel.

Op het gebied van nanotechnologie gaat de overheid nuchter om met risico's: "het kabinet wil toewerken naar een situatie waarin mens en milieu slechts een verwaarloosbaar risico lopen bij toepassing van nanotechnologie" (LNV Consumentenplatform, 2009, p. 8). Men gaat dus niet uit van een nulrisico, maar van een verwaarloosbaar risico, waar de samenleving mee moet leren leven. Een nulrisico zou namelijk betekenen: extreem hoge kosten en een grote vrijheidsbeperking. Om te zorgen voor een rationele, nuchtere manier van omgaan met de risico's van nanotechnologie "wil het kabinet verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met mogelijke risico's" (p. 8). Om nanotechnologie te gebruiken in voedsel is het consumentenplatform wat gereserveerder: "Er moet grote mate van zekerheid zijn voordat nanotechnologie wordt toegepast buiten de wetenschap" (p. 39).

4.4.3 Herkenning risico-regel reflex

In documenten van het ministerie van LNV wordt minder vaak de risico-regel reflex herkend. Uit de volgende twee fragmenten uit een kamerstuk van het ministerie van LNV en uit een document van het VWA blijken dat er een reactie was op een incident:

- "Na de varkenspestcrisis en de MKZ-crisis heeft de overheid hoog ingezet met uitgebreide regelgeving op dit gebied" (Ministerie van LNV, 2004)
- "[...] hebben de media een zelfstandige rol. Op televisie, internet, radio en in de kranten wordt een onderwerp op een bepaalde manier onder de aandacht gebracht. Vaak lijkt er een voorkeur te zijn voor bedreigende, afschrikwekkende of anderszins sensationele onderwerpen, omdat die meer kijkers, lezers en luisteraars zouden trekken. [...]. Dit voert de druk op, waardoor de desbetreffende organisatie soms sneller reageert met risicobeheersmaatregelen" (VWA, 2010, p. 174).

Geïnterviewde 3 ziet echter de risico-regel reflex niet terug bij LNV. LNV reageert juist langzaam op risico's en "we laten het een tijdje gaan" (uitspraak interview 3, 15 juni 2010). Ook wordt er te weinig gereageerd op de vraag vanuit de samenleving volgens het LNV. Tot slot zou er volgens geïnterviewde 3 beter leiderschap getoond moeten worden in zo'n situatie, overheden zouden meer moeten durven.

6.2.4 Samenvatting LNV

In het algemene risicobeleid van het ministerie van LNV geldt het motto: Voorkomen is beter dan genezen. Hierbij ziet men een nulrisico niet als de realiteit, maar probeert men door middel van het voorzorgsprincipe risico's te voorkomen. Bij dit ministerie speelt een kosten-batenanalyse een grote rol. Het is namelijk niet alleen belangrijk om risico's te voorkomen, maar ook om de handel en de economie op peil te houden. Ook op dit gebied speelt de eigen verantwoordelijkheid van veehouders een grote rol. De overheid is zelfs afhankelijk van deze eigen verantwoordelijkheid: wanneer veehouders ziekten niet melden, kan dit uiteindelijk leiden tot grote gevolgen. Tot slot is ook op dit ministerie de risico-regel reflex herkend in verschillende documenten, maar wel in mindere mate.

6.3 Casestudy LNV – BSE

Ten slotte wordt binnen het domein van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid ook een casus gekozen voor de toetsing van de risico-regel reflex: BSE.

6.3.1 Achtergrondinformatie

De dierziekte BSE heeft zijn herkomst liggen in Groot-Brittannië, waar in 1986 al het eerste geval werd geconstateerd bij rundvee. Binnen de Europese Unie komt zelfs 99% van de BSE-gevallen uit Groot-Brittannië. In de jaren '90 is er een epidemie van BSE ontstaan, waarbij meer dan 100.000 dieren besmet zijn (website EL&I, opgehaald op 15 juni 2011¹³).

Oorzaak van deze dierziekte is vrijwel zeker de voeding van de dieren, hoewel hier lange tijd onzekerheid over is geweest. Ook was er onzekerheid over de gevolgen van BSE voor de mens. Toen bekend werd dat BSE de veroorzaker is van de ongeneeslijke hersenziekte Creutzfeldt-Jacob (vCJD), werd het risico op BSE-besmetting pas echt op de kaart gezet. Wereldwijd raken één per miljoen mensen besmet met vCJD. In Nederland zijn op dit moment 85 gevallen van BSE-besmetting bekend bij runderen en zijn drie mensen overleden aan vCJD. In Nederland lag het zwaartepunt van de crisis vanaf 2000 tot 2003, waarna het aantal besmettingen weer flink afnam.

De BSE-crisis is in de media veel besproken, wat het wantrouwen en de ontevredenheid van de bevolking over de voedselveiligheid versterkte. Vanuit de samenleving werd absolute veiligheid geëist voor al het voedsel, een eis die door de politiek werd overgenomen. Vanaf 2000 gelden ook strenge EU-richtlijnen, zoals een verbod op dierlijk materiaal in diervoedsel en uitgebreide testen op rundvlees.

¹³ Website:

http://english.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640440&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=110016&p_node_id=8887329&p_mode=

Deze BSE-crisis had ook een aantal gevolgen in Nederland en Europa: er ontstonden handelsoorlogen, het vertrouwen in rundvlees kon opgezegd worden wat economische schade met zich mee zou brengen, en de maatregelen waren ontzettend duur: 0,9 miljoen euro per gewonnen levensjaar. Uiteindelijk leidde dit tot een roep om een meer genuanceerd risicobeleid. Maar maatregelen werden genomen uit voorzorg (website EL&I, opgehaald op 15 juni 2011¹⁴).

6.3.2 Kranten

Tijdens de zoektocht naar krantenartikelen over BSE, werd allereerst onder de zoekterm 'BSE' meer dan 3000 zoekresultaten gevonden op LexisNexis. Daarom is er allereerst gekeken naar nieuwsberichten van het Algemeen Nederland Persbureau (ANP) (253 artikelen). Vervolgens zijn ook hier slechts van drie landelijke dagbladen krantenartikelen meegenomen in de analyse. De Volkskrant (828 artikelen), NRC Handelsblad (1032 artikelen) en de Telegraaf (303 artikelen). Omdat dit nog steeds te veel artikelen waren, zijn alleen de eerste 150 artikelen doorgenomen per krant, waarbij LexisNexis rangschikt op relevantie (gebaseerd op het aantal keer BSE voorkomt in één artikel). Dus de 150 meest relevante artikelen zijn gelezen, waarbij hieronder de meest opmerkelijke stukken weergegeven zijn.

Het ANP kopt meerdere malen met “[...] Europese BSE-hysterie”, vooral onder Fransen, Spanjaarden, Engelsen en Duitsers. BSE zorgt voor veel emotie onder de Europese bevolking. Bovendien kunnen door de genomen maatregelen mensen en runderen in principe sinds enkele jaren niet meer worden besmet (ANP, 23 november 2000). “In contrast met ons omringende landen eten Nederlanders niet minder rundvlees door de BSE crisis” (ANP, 14 februari 2001). In 2005 kopt het ANP echter met “EU positief over soepeler BSE-aanpak” (ANP, 21 juni 2005) en met “Veerman voor versoepeling regels gekkekoeienziekte” (ANP, 13 juni 2005). EU-landen willen graag een versoepeling zien van de strenge maatregelen tegen de BSE-ziekte. In 2008 laten landen in West-Europa minder koeien testen op BSE, de leeftijdsgrens is verhoogd. Men wil waar mogelijk versoepeling en meer efficiëntie in het testen.

De Telegraaf heeft veel krantenkoppen met onzekerheden over de toekomst van BSE, zoals: “Gekkekoeienziekte dreigt epidemie te worden” (Telegraaf, 30 oktober 2000), “Nog veel gevallen van BSE verwacht” (Telegraaf, 30 januari 2001), “BSE-drama duurt voort” (Telegraaf, 22 januari 2001).

In de Volkskrant staan juist geruststellende koppen, zoals: “Probleem voedselveiligheid overbelicht; ongezond eten veruit grootste doodsoorzaak” (De Volkskrant, 17 december 2003),

¹⁴ Website:

http://english.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640440&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=110016&p_node_id=8887329&p_mode=

“Besmetting geen gevaar voor volkgezondheid” (De Volkskrant, 22 maart 1997), “Meer BSE-gevallen, minder risico” (De Volkskrant, 6 januari 2001). In dit laatste artikel wordt bovendien gesproken van een gekke-koeienparadox: ons rundvlees was nog nooit zo BSE veilig geweest als nu, de kans hierop is bijna nihil. Een andere opmerkelijke krantenkop uit de Volkskrant is: “Ministerie liet BSE-alarm 1,5 jaar liggen” (De Volkskrant, 17 maart 2001), pas anderhalf jaar na de waarschuwing op BSE nam het ministerie van LNV maatregelen.

Ook in het NRC Handelsblad staan veel artikelen over BSE, deze artikelen voegen echt niks toe aan voorgaande informatie.

6.3.3 Documenten LNV

Het zoeken van documenten over BSE binnen het ministerie LNV leverde 87 resultaten op. Deze documenten zijn gescand, en er is vervolgens een selectie gemaakt met de meest belangrijke documenten, die hieronder besproken worden.

In documenten van LNV staat vooral veel objectieve informatie, zoals het aantal besmettingen per jaar, de maatregelen die genomen zijn, informatie over de ziekte van Creutzfeldt-Jakob, enzovoort. Maatregelen die genomen zijn:

- Een totaalverbod op vleesbeendermeel;
- Risicomateriaal van runderen moet verwijderd worden;
- “Uit voorzorg verbiedt Europese wetgeving het gebruik van melk en het vlees van (mogelijk) besmette dieren”;
- “Sinds januari 2001 worden alle runderen ouder dan dertig maanden bij de slacht op BSE getest” (website Ministerie van LNV, 2010¹⁵).

Bovendien wordt er inmiddels gekeken naar een mogelijke versoepeling van al deze hierboven vernoemde maatregelen.

“[...] momenteel [wordt] een omslag gemaakt van een aanpak op basis van het voorzorgbeginsel (streven naar 0-risico in voedsel) naar een aanpak op basis van een rationele risicoanalyse” (Ministerie van LNV, 2007b).

Discussies in heel Europa hebben geleid tot een voorstel van de Europese Raad voor een geleidelijke afbouw van het BSE-maatregelenpakket (ministerie van LNV, 2007b).

¹⁵ Website:

http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640440&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=110016&p_node_id=4520190&p_mode. Geraadpleegd op 20 mei 2010.

Tot slot komt de gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van LNV en VWS aan bod. Men is op dit moment bezig deze verantwoordelijkheden vast te leggen in een “geïntegreerde humaan-veterinaire risicoanalysestructuur”, voor de aanpak van zoönosen, waar BSE onder valt. Op deze manier zal de samenwerking tussen VWS en LNV aangepakt worden (Ministerie van VWS, 23 mei 2011).

6.3.4 Risico-regel reflex

Ook bij de casus BSE worden de tien stappen van de risico-regel reflex na gegaan, op basis van de hierboven gevonden informatie.

Stap 1: De perceptie groeit

Door verschillende ontdekkingen van BSE-gevallen in Engeland, groeit de perceptie op het risico van BSE in heel Europa. Naar mate BSE zich verder verspreidt in Europa, groeit de perceptie zelfs nog meer. De optelsom van de vele besmettingen zorgt voor een grote risicoperceptie, ook in Nederland ondanks dat in Nederland het aantal BSE-gevallen veel lager ligt dan in andere landen.

Stap 2: Publiek debat, roep om actie

Door het groeiende risico van BSE, ontstaat er een publiek debat. Dit debat is gebaseerd op halve waarheden; er zijn namelijk nog veel onzekerheden over de oorzaken en gevolgen van BSE. Wanneer bekend wordt dat BSE de ziekte vCJD veroorzaakt, zorgt dit voor veel emotie en hysterie binnen Europa. Mensen werden bezorgd en gingen twijfelen aan de voedselveiligheid, mede veroorzaakt door berichten in de media, zie bijvoorbeeld de koppen uit de Telegraaf hierboven. Er komt vanuit de samenleving een roep om absolute voedselveiligheid.

Stap 3: Samenleving kijkt naar overheid

Deze roep vanuit de samenleving is gericht aan de overheid. Er wordt bijvoorbeeld niet gekeken naar veehouderijen, die eigenaar zijn van de runderen en jarenlang slecht diervoedsel hebben gegeven. De eis van de samenleving om meer veiligheid wordt ook door de politiek overgenomen. Vanaf 2000 gelden ook strenge EU-richtlijnen, zoals een verbod op dierlijk materiaal in diervoedsel en uitgebreide testen op rundvlees.

Stap 4: Ambitieuze beloftes overheid, regulerende reactie

De eis vanuit de samenleving voor absolute veiligheid wordt door de politiek overgenomen. Ook Brussel gaat zich met de regelgeving betreffende voedsel en dierveiligheid bemoeien. Vanaf 2000 gelden er strenge EU-richtlijnen om zo de besmetting van BSE continentaal tegen te gaan.

Stap 5: De Rijksoverheid versterkt zijn rol van risicomanager

Door te luisteren naar de roep om absolute veiligheid, wat vrijwel onmogelijk is (zie de theoretische achtergronden betreffende nulrisico), versterkt de overheid zijn rol als risicomanager. Veehouders nemen hierdoor erg weinig verantwoordelijkheid.

Stap 6: Nieuwe regelgeving faalt

Nieuwe regelgeving faalt inderdaad om het risico geheel uit te bannen, ondanks de regelgeving zijn er in Nederland drie sterftegevallen van de ziekte vCJD, veroorzaakt door BSE in het voedsel. Bovendien zorgt de regelgeving voor niet-bedoelde gevolgen, zoals de hoge kosten van de maatregelen en economische gevolgen voor de handel in rundvlees.

Stap 7: Alleen de gevaren die niet voorkomen zijn en blijvende problemen krijgen aandacht, wat leidt tot meer vraag naar overheidsingrijpen.

Alle nieuwe gevallen van BSE krijgen inderdaad aandacht, terwijl er niet gekeken wordt naar hoeveel gevallen er vermeden zijn. Er is echter na een tijdje niet meer vraag naar overheidsingrijpen, mede doordat er minder aandacht voor BSE is gedurende de jaren.

Stap 8: Samenleving klaagt over vrijheden

Vooraf in het bedrijfsleven wordt na een aantal jaar geklaagd over te strenge regels en het inperken van vrijheden. De samenleving ziet niet veel terug van de strenge maatregelen rondom koeien, deze bevinden zich 'achter de schermen' bij de slachthuizen en de boeren.

Stap 9: Overheden schuldig geacht aan onredelijk handelen

In de loop van de jaren, nadat het aantal BSE-gevallen sterk is teruggebracht (rond 2005), ontstaat er ontevredenheid over de strenge EU-richtlijnen voor de voorkoming van BSE. Uit verschillende hoeken ontstaat de vraag voor versoepeling hiervan, omdat deze onredelijk worden geacht.

Stap 10: Nog meer regulering.

Er is uiteindelijk niet sprake van meer regulering, maar van minder regulering. Na kritiek op de strenge maatregelen, worden deze uiteindelijk versoepeld.

H7. VERGELIJKING MINISTERIES

De voorgaande drie hoofdstukken zetten de drie onderzochte ministeries uit een. In dit hoofdstuk zullen de drie ministeries allereerst met elkaar vergeleken worden op basis van de volgende zeven criteria: manier van omgaan met risico's; afwegingen welke gemaakt worden; is er 1 risico beoordelingskader?; verdeling van verantwoordelijkheden; wel of niet aanwezigheid van een nulrisico; wel of niet aanwezigheid van voorzorgsprincipe; en de risico-regel reflex (RRR). Deze zeven criteria zijn gekozen omdat ze de hoofdtermen vormden in zowel de documentanalyse als de interviews.

In tabel 3 is de vergelijking tussen de drie ministeries overzichtelijk weergegeven.

Tabel 3: Overzicht van kernwaarden in het risicobeleid per ministerie

	Ministerie van V&W	Ministerie van VWS	Ministerie van LNV
Manier van omgaan met risico's	Rationeel	Voorzorgsprincipe	Voorzorg & rationeel. Wacht tot crisis zich voordoet
Afwegingen	Kosten-batenanalyse <ul style="list-style-type: none"> ▪ proportionaliteit ▪ vrijheid van mobiliteit ▪ financiële kaders 	Volksgezondheid telt het zwaarst.	Kosten-batenanalyse <ul style="list-style-type: none"> ▪ economisch belang ▪ volksgezondheid ▪ gezondheid dieren
Eén risico beoordelingskader?	Nee, elk domein eigen norm	Nee	Nee
Verantwoordelijkheid	Grote eigen verantwoordelijkheid burgers	Gedeelde verantwoordelijkheid burger – overheid	Gedeelde verantwoordelijkheid burger - overheid
Nulrisico	Geen nulrisico	Geen sprake meer van nulrisico; Interview: onmogelijk	Geen nulrisico maar verwaarloosbaar risico
Voorzorgsprincipe	Ja	Ja, gaan ze ver mee.	Ja, maar andere interpretatie.
RRR	RRR aanwezig	RRR aanwezig	RRR minder duidelijk aanwezig, niet aanwezig in interview 3

7.1 Vergelijking tussen ministeries

In dit onderzoek is ook geprobeerd te zoeken naar redenen achter de verschillen in omgaan met risico's tussen de ministeries. Dit is gedaan door middel van de drie gehouden interviews.

In alle interviews is gevraagd:

- *“Denkt u dat er verschillen bestaan in het omgaan met risico's tussen verschillende ministeries?”*
- *“En zo ja, waarom?”*

De geïnterviewde van het ministerie van V&W ziet weinig verschillen met andere ministeries, vooral met “de vijf verwante ministeries” (EZ, BZK, VROM, V&W en SZW):

- *“De risiconormering van bijvoorbeeld luchtvaart is samen met VROM vastgesteld, is precies hetzelfde, precies dezelfde redeneringen” (uitspraak interview 1, 10 juni 2010).*
- *“En onder leiding van VROM is er een club gemaakt externe veiligheid, en die juist heel sterk gaan praten wat die normen nou gemeenschappelijk hebben met elkaar. Wat we heel raar vonden is dat het ene ministerie de ene norm hanteerde, en het andere ministerie een andere. Daar heb je natuurlijk hartstikke last van. We willen heel erg proberen om naar elkaar toe te groeien qua normering” (uitspraak interview 1, 10 juni 2010).*

Het ministerie van V&W heeft meer overeenkomsten met de bovenstaande ministeries, en vindt het erg lastig om vergelijkingen te trekken met VWS of LNV. Met het ministerie van LNV ziet hij echter wel een verschil: LNV doet minder aan preventie op dit gebied en wacht te lang tot de spreekwoordelijke dam doorbreekt. Dit is wel vaker gebeurd, zoals bij de q-koorts (interview 1, 10 juni 2010).

Volgens het ministerie van VWS zijn er zeker verschillen met andere ministeries:

“[...] het interessante is dat er verschillende opvattingen over aanvaardbare risico's bestaan tussen verschillende departementen” (uitspraak interview 2, 10 juni 2010).

De grootste discussies over verschillen zijn met het ministerie van VROM en LNV. Bij LNV zijn de afwegingen anders waarop een besluit genomen wordt. LNV kijkt risico's vanuit de economische kant, terwijl VWS risico's kijkt vanuit de volksgezondheid, wat blijkt uit onderstaand stuk uit het interview:

“I: Dus LNV heeft andere wegingcriteria? Dus meer aan de hand van economie?”

G: Ja dat is hun primaire doel. En natuurlijk zeggen ze het mag de volksgezondheid niet schaden, maar hoe zwaar dat weegt vanuit hun primaire doelen dat weegt anders daar dan hier. Dat zijn twee voorbeelden waarin je verschillen departementaal tegenkomt.

[...]

G: De aanvliegroute is anders. LNV kijkt vooral naar de economische kant, wij kijken vooral naar de volksgezondheidkant. Dus de aanvliegroutes zijn verschillend, en dan moet je zien elkaar te vinden. In 1 visie". (uitspraak interview 2, 10 juni 2010).

Er worden ook verschillen met V&W gezien. Risicobeheersing leidt hier tot hoge kosten volgens geïnterviewde 2, terwijl het per saldo weinig winst oplevert. Maar er zijn ook positieve kanten bij V&W: in het verkeer worden maatregelen genomen "waardoor de veilige manier de enige manier van rijden wordt" (uitspraak interview 2, 10 juni 2010). Dit leidt tot veilig gedrag, wat ook VWS zou willen doen bij bijvoorbeeld het risico van roken.

Het ministerie van LNV ziet ook verschillen met andere ministeries. De geïnterviewde van het ministerie van LNV is van mening dat VWS het nulrisico hanteert: "elk mogelijk humaan risico is voor hun betreft taboe" (uitspraak interview 3, 15 juni 2010). Bovendien interpreteert VWS het voorzorgsprincipe zo dat een nulrisico de doelstelling is, zelfs voor nog onzekere risico's. Daarnaast gaat VWS anders met experts van buitenaf om: het houdt erg vast aan deze adviezen, vooral van het RIVM en staat daardoor "onder druk" van de onderzoekswereld (interview 3, 15 juni 2010). Van het ministerie van V&W valt nog veel te leren volgens LNV: daar wordt vooral binnen het waterbeleid erg nuchter nagedacht over risico's. "Nederland leeft met water", deze slogan zegt het al: met water en de bijhorende risico's leren omgaan.

Het ministerie van LNV ziet een aantal oorzaken voor de verschillen tussen de ministeries:

- "Structuur verschillen": zoals de hoeveelheid externe hulp van instituten en wetenschappers, en de hoeveelheid kennis een ministerie zelf in huis heeft;
- "het type risico";
- "De cultuur binnen ministeries": LNV is bijvoorbeeld van oudsher een crisisdepartement, en weet daardoor van aanpakken. Ook V&W is een 'voeten in de klei' ministerie.

(uitspraken interview 3, 15 juni 2010).

H8. CONCLUSIE

In de conclusie zal op basis van de resultaten een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag van deze scriptie:

Op welke manier gaan verschillende ministeries binnen de Rijksoverheid om met risico's en incidenten?

Deze hoofdvraag zal beantwoord worden door middel van de drie geformuleerde deelvragen:

1. Wat voor risico beoordelingskader wordt gehanteerd bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)?
2. Is er sprake van een risico-regel reflex binnen de ministeries V&W, VWS en LNV, en hoe wordt hiermee omgegaan?
3. Wat zijn mogelijke oorzaken voor het verschillend omgaan met risico's tussen de verschillende ministeries V&W, VWS en LNV?

8.1 Risicobeoordelingskader per ministerie

Ten eerste kan geconcludeerd worden dat alle drie de ministeries niet één risico beoordelingskader hanteren, maar per domein verschillende risiconormen hanteren. Het wordt onmogelijk geacht om binnen één ministerie de verschillende risico's over één kam te scheren. Dit is zowel uit de interviews als uit de documentanalyse gebleken.

Wanneer we vervolgens inzoomen op de drie ministeries, dan is er een bepaalde manier van omgaan met risico's (het kader) te ontdekken. Het *ministerie van Verkeer en Waterstaat* gaat erg nuchter en rationeel om met risico's. Het kijkt niet alleen naar de grootte en ernst van een risico, maar ook de proportionaliteit van mogelijke maatregelen, de financiële kaders en de vrijheid van mobiliteit van de samenleving wegen mee in beslissingen rondom risico's. 'Veilig leven' is één van de doelen van het ministerie van V&W, maar 'vlot bewegen' is zeker net zo belangrijk: twee doelen die recht tegenover elkaar kunnen staan en daarmee ook de afwegingen van dit ministerie goed verklaren. Het ministerie van V&W is mede verantwoordelijk voor de risico's in het verkeer en op en rondom water, burgers en bedrijven worden ook voor een groot deel verantwoordelijk geacht. Dit heeft ook invloed op de manier van omgaan met risico's. Doordat de verantwoordelijkheid niet alleen bij het ministerie ligt, zal het nooit een nulrisico hanteren;

het probeert risico's voor zover mogelijk te verkleinen en het overgebleven risico is voor de burger zelf. Dit wordt ook wel het 'aanvaardbaar risico' genoemd. Binnen V&W wordt ook gebruik gemaakt van het voorzorgsprincipe voor onzekere risico's, maar het risico hierop wordt nooit tot nul gereduceerd.

Wanneer deze manier van omgaan met risico's wordt vergeleken met het praktijkvoorbeeld 'de aswolk', dan zijn er overeenkomsten maar ook verschillen te vinden. Omdat 'de aswolk' een onzeker risico was met veel onduidelijkheden, heeft het ministerie inderdaad volgens het voorzorgsprincipe gehandeld en een vliegverbod ingesteld. Hiermee heeft het wel gestreefd naar een nulrisico, iets wat in documenten als 'onhaalbaar' gezien wordt. Gedurende de dagen zijn de afwegingen veranderd, en is de financiële schade en de inperking van vrijheden van de burgers zwaarder mee gaan spelen. Uiteindelijk hebben ze de verantwoordelijkheid verschoven van de overheid naar het bedrijfsleven, waardoor niet het gehele luchtruim gesloten hoefde te worden.

Het *ministerie van VWS* handelt voornamelijk vanuit het voorzorgsprincipe, waar het streven is om alle risico's (dus ook nog onzekere risico's) zo veel mogelijk te minimaliseren. Zowel de Gezondheidsraad, de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg als het ministerie zien mogelijkheden om het voorzorgsbeginsel toe te passen. Uit de praktijk blijkt ook dat dit principe wordt toegepast, bijvoorbeeld bij de Mexicaanse griep: het ministerie gaat zelfs "ver" in het hanteren van dit principe door een grote preventiecampagne op te starten en 34 miljoen vaccins in te kopen, voordat zeker is dat dit noodzakelijk is. Het ministerie maakt wel gebruik van bepaalde afwegingen, maar de volksgezondheid weegt altijd het zwaarst mee. Risico's op het gebied van de volksgezondheid worden niet geaccepteerd door de samenleving denkt men. Hierdoor is er sprake van de risico-regel reflex dat in de volgende paragraaf aan bod zal komen. Bovendien ligt de verantwoordelijkheid van de volksgezondheid primair bij het ministerie, waardoor het ook verantwoordelijk wordt geacht wanneer er een risico optreedt.

Het *ministerie van LNV* handelt zowel rationeel als uit voorzorg. Wanneer het dieren betreft, wordt er rationeel gehandeld door middel van een kosten-batenanalyse met verschillende afwegingen. Echter, wanneer het risico ook gevaar kan hebben voor de volksgezondheid, dan wordt er al snel volgens het voorzorgsprincipe gehandeld, ook doordat het ministerie van VWS dan mede verantwoordelijk wordt. Er wordt ook bij dit ministerie niet gestreefd naar een nulrisico, men spreekt hier van een verwaarloosbaar risico. Tot slot heeft LNV moeite om snel op onzekere en humane risico's te reageren. Door een afwachtende houding ontwikkelen risico's zich vaak tot een crisis. Deze manier van omgaan met risico's wordt in meerdere praktijkvoorbeelden herkend, zowel bij de BSE-crisis (zie de casestudy) als bij q-koorts (zie verschillende documenten en het interview). LNV wacht te lang af, waardoor de crisis zich

verder ontwikkelt. Wanneer er uiteindelijk gehandeld wordt, gebeurt dat met maatregelen welke een goede verhouding hebben in kosten en baten, behalve als het gevaar voor de volksgezondheid te groot wordt geacht.

8.2 Risico-regel reflex

Delen van de risico-regel reflex zijn bij alle drie de ministeries herkend in zowel de documentanalyse, de interviews als de casestudies. Wat betreft de risico-regel reflex kunnen een aantal algemene conclusies getrokken worden en een aantal ministerie-specifieke conclusies.

8.2.1 Algemene conclusies risico-regel reflex

Allereerst lijkt er een golfbeweging waarneembaar in de risico-regel reflex: veel aandacht voor een risico of incident leidt tot meer regels (een aanscherping van de regels), maar wanneer de aandacht afzwakt leidt dit tot een vermindering van regels (versoepeling van de regels). Ten tweede lijkt er een verband te zijn tussen de verantwoordelijkheid van de burgers voor het risico en het uitblijven van de risico-regel reflex. Wanneer de verantwoordelijkheid van de burgers groot wordt geacht, dan zal er minder snel een risico-regel reflex optreden: burgers stappen dan niet naar de overheid, en de overheid kijkt ook minder snel naar zichzelf. Echter, wanneer de verantwoordelijkheid van de overheid groot is (bijvoorbeeld bij volksgezondheid), dan treedt er sneller een risico-regel reflex op. Ten derde is de risico-regel reflex niet bij elk risico aanwezig, en de reflex hoeft volgens verschillende ambtenaren en wetenschappers ook niet aanwezig te zijn. Verschillende ambtenaren en wetenschappers zien het zelfs als een verbetering wanneer deze reflex niet aanwezig is. Bovendien is een theorie dat de risico-regel reflex niet op hoeft te treden wanneer men risico's durft te nemen: "Bestuurders moeten niet bang zijn en soms juist ook in het belang van de samenleving risico's durven nemen" (NRC Handelsblad, 20 april 2010). Dit wordt ook in het interview met LNV benoemd: "Leiders zouden meer moeten durven, meer risico durven te nemen" (interview 3, 15 juni 2010).

Tot slot lijkt de roep "Er moet iets gebeuren!" , stap 2 van de risico-regel reflex, niet alleen vanuit de samenleving te komen, maar ook vanuit de overheid en de politiek. Omdat de overheid en de politiek zich beiden verantwoordelijk voelen, durven ze niet 'niks' te doen.

8.2.2 Ministerie-specifieke conclusies risico-regel reflex

Ook ministerie-specifiek zijn er een aantal conclusies te trekken. Binnen het ministerie van V&W wordt de risico-regel reflex in meerdere documenten, in het interview en ook in de casestudy herkend. Echter, wanneer de verantwoordelijkheid van de burger groot is rondom een risico, dan zal de risico-regel reflex uitblijven. Dit is een mogelijke verklaring voor het feit er

'makkelijker' omgegaan wordt met risico's in het wegverkeer dan in andere domeinen. Doordat de samenleving dit als een eigen risico ziet, ontstaat er geen roep naar actie en zal er ook minder gedaan worden door de overheid om deze risico's te minimaliseren.

Bij de casus 'de aswolk' zijn er delen van de risico-regel reflex te zien. Volgens wetenschappers is er sprake geweest van een overreactie en van te veel risicomijdend gedrag. Bij deze casus komt de roep naar actie vooral uit de politiek en de overheid, omdat zij zich verantwoordelijk voelen voor dit risico. Omdat de risico's onzeker waren, is er gekozen om uit voorzorg alle risico's te mijden. Vanuit de samenleving ontstaat juist een roep naar versoepeling van het verbod en in de loop van de tijd ziet ook de minister in dat de maatregelen niet proportioneel waren. Uiteindelijk ontstaat er een verschuiving van de verantwoordelijkheid van de overheid naar het bedrijfsleven na veel klachten over het inperken van de vrijheden van de samenleving, wat ook zorgt voor deregulering binnen de overheid en het nemen van een 'aanvaardbaar risico' in plaats van een nulrisico.

Bij het ministerie van VWS wordt de risico-regel reflex het meest herkend ten opzichte van de andere ministeries. De burger zou op dit gebied zowel vragen om maximale vrijheid als om een nulrisico. Hier probeert de politiek op in te spelen, wat vervolgens leidt tot regulering van de overheid. Het ministerie ziet bovendien in dat verschillende crises in de loop van de tijd hebben geleid tot een versterking van de rol van de EU en de overheid als risicomanager (stap 5 van de risico-regel reflex). Het ministerie van VWS handelt bovendien veel volgens het voorzorgsprincipe, wat vaak kan leiden tot regulering en het nemen van maatregelen, terwijl de samenleving deze maatregelen en regulering vaak onnodig en overdreven vindt. Het lijkt erop dat het voorzorgsprincipe de risico-regel reflex vergroot.

Ook bij het ministerie van LNV wordt de risico-regel reflex herkend, echter in minder mate. In twee documenten wordt hier iets over terug gevonden, maar in interview 3 wordt de reflex niet herkend. Er zou eerder sprake zijn van te lang wachten bij het nemen van maatregelen, een antireflex als het ware. Dit komt bovendien ook terug in een artikel over de BSE, met als titel: "Ministerie liet BSE-alarm 1,5 jaar liggen". De documentenanalyse ziet ook bij een volgend incident van dit ministerie een zelfde soort antireflex, namelijk bij de q-koorts. Deze late reactie van LNV wordt ook in de interviews met het ministerie van V&W, LNV en VWS herkend: "LNV [had] sneller moeten reageren". Bij de casus BSE worden wel veel stappen van de risico-regel reflex herkend. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat het gaat om een zoönose, waarbij het ministerie van VWS grotendeels de leiding overneemt. Onzekerheden omtrent de BSE-crisis hebben geleid tot een aanpak volgens het voorzorgsprincipe, waarbij er vele maatregelen zijn genomen met hoge kosten als gevolg. Ondanks dat het risico op BSE steeds

kleiner werd, heeft het een lange tijd geduurd voordat maatregelen werden versoepeld. Uiteindelijk hebben een verzwakking van de aandacht voor BSE, klachten vanuit het bedrijfsleven en hoge kosten geleid tot een versoepeling van de maatregelen en dus tot deregulering.

8.3 Verschillen in risicobeleid tussen ministeries

De drie ministeries hebben een verschillende manier van omgaan met risico's, net zoals vooraf ingeschat werd. Het ministerie van V&W gaat erg rationeel om met risico's, het ministerie van VWS gaat om met risico's volgens het voorzorgsprincipe en het ministerie van LNV handelt volgens beide principes, afhankelijk van het type risico. Heeft dit onderzoek echter ook oorzaken gevonden voor deze verschillende manieren van omgaan met risico's?

Allereerst is de aard van de risico's anders binnen de verschillende ministeries, waardoor de reactie op deze risico's ook anders is. Sommige risico's zijn erg onzeker, andere juist niet. Bij een grote onzekerheid blijkt dat men eerder volgens het voorzorgsprincipe handelt. Ook de angst voor bepaalde risico's en de tastbaarheid van risico's heeft invloed op de manier van omgaan ermee.

Ten tweede is er een verschil waarneembaar in het maken van afwegingen. Elk ministerie heeft zo zijn eigen motto en eigen prioriteiten, waardoor verschillende factoren anders afgewogen worden. Zo stelt het ministerie van V&W naast veiligheid ook 'vlot bewegen' als motto, wat weer ten koste gaat van de veiligheid. Het ministerie van VWS stelt de volksgezondheid als belangrijkste doel en het ministerie van LNV vindt zowel de natuur en dieren als de economie belangrijk.

Ten derde is de mate van verantwoordelijkheid van de overheid voor bepaalde risico's verschillend, waardoor ministeries meer of juist minder reageren op een (opkomend) risico. Bij het ministerie van V&W ligt op verschillende gebieden de verantwoordelijkheid grotendeels bij de burger, waardoor het ministerie niet of in mindere mate hoeft te reageren wanneer er een incident op dat gebied plaats vindt. Dit is bijvoorbeeld het geval in het wegverkeer en bij buitendijks gebied. Bij andere ministeries ligt de verantwoordelijkheid juist grotendeels bij de overheid, zoals rondom de volksgezondheid, waardoor het ministerie van VWS juist meer reageert op risico's.

Binnen dit onderzoek heeft de nadruk niet gelegen op de verklarende deelvraag, maar juist op de beschrijvende twee deelvragen. Daarom is er meer onderzoek nodig om deze deelvraag volledig te kunnen beantwoorden.

8.4 Antwoord op de hoofdvraag

De bovenstaande antwoorden op de drie deelvragen leiden tot de volgende conclusie op de hoofdvraag van deze scriptie.

De verschillende ministeries gaan op verschillende manieren om met risico's en incidenten. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat gaat erg rationeel om met risico's en neemt aan de hand van kosten-baten analyses besluiten rondom risico's. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ziet het voorzorgsprincipe als belangrijkste principe bij het omgaan met risico's. Dit ministerie heeft ook afwegingen en maakt ook kosten-baten analyses, maar het beschermen van de volksgezondheid gaat boven alles. Tot slot gebruikt het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid zowel het voorzorgsprincipe als rationaliteit als manieren van omgaan met risico's. Wanneer dierziekten de volksgezondheid in gevaar kunnen brengen neemt het voorzorgsprincipe het over van de kosten-baten analyses.

Daarnaast proberen alle ministeries in te spelen op onzekere risico's welke in de toekomst wellicht voor problemen zouden kunnen zorgen, maar dit gebeurt ook op verschillende wijzen. Vooral het ministerie van LNV heeft moeite met onzekere risico's en handelt vaak pas wanneer een risico zich heeft ontwikkeld tot een crisis.

In het volgende hoofdstuk zullen de bovenstaande bevindingen nader worden verklaard aan de hand van de literatuur.

In de discussie wordt allereerst de conclusie gekoppeld aan de theoretische achtergronden welke gebruikt zijn in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt het onderzoek zelf onder de loep genomen, worden er aanbevelingen gedaan voor vervolg onderzoek om te eindigen met aanbevelingen voor het risicobeleid in Nederland.

9.1 Discussie van de resultaten

Uit de resultaten blijkt dat elk ministerie een ander risico beoordelingskader heeft en dat de manier van omgaan met risico's ook tussen de ministeries verschilt. Uit de resultaten volgen een aantal oorzaken hiervoor: de aard van de risico's, de afwegingen die genomen worden en de mate van verantwoordelijkheid van de overheid.

Uit de theorie bleek al dat er veel verschillende definities van het begrip risico zijn en dat risico's niet objectief meetbaar zijn, maar subjectief zijn (uitspraak Brenninkmeijer, 19 mei 2010). Risico's worden door iedereen anders gepercipieerd. Volgens Slovic is de risicoperceptie gebaseerd op twee factoren: *angst* (gebrek aan controle, angst, kans op catastrofe en ongelijke verdeling van lasten en baten van het risico) en *onbekend risico* (onwaarneembaar, onbekend, nieuw). Hoe angstaanjager en onbekender mensen een risico waarnemen, des te groter de vraag naar vermindering van dit risico is. Deze theorie van Slovic zou dus gekoppeld kunnen worden aan de risico-regel reflex: hoe groter de angst en onbekendheid van het risico, des te groter de roep naar actie vanuit de samenleving (stap 2 van de risico-regel reflex). Bovendien stelt Slovic dat deze theorie alleen geldt voor leken, experts zien risico objectief en gelijk aan de verwachte jaarlijkse mortaliteit. Uit dit onderzoek blijkt echter dat ook ministeries een risico groter percipiëren wanneer het onbekender is (en vervolgens gaan handelen volgens het voorzorgsprincipe) en wanneer de angst groter is voor het risico. Ze lijken dus te handelen als leken en niet als experts.

Ook het mogelijke verband tussen de verantwoordelijkheidsverdeling en de manier van omgaan met risico's is te onderbouwen met literatuur. Uit dit onderzoek blijkt dat hoe groter de verantwoordelijkheid van de overheid, hoe groter de behoefte vanuit de overheid is om het risico te verkleinen. Uit de resultaten blijkt ook dat de verantwoordelijkheid voor bepaalde risico's van de ministeries van VWS en LNV groter is dan bij het ministerie van V&W, waar veel verantwoordelijkheid wordt afgeschoven naar de burger. Dit zou met achterliggende literatuur van Beck (1992) en Helsloot, Pieterman & Hanekamp (2009) verklaard kunnen worden doordat

er bij het ministerie van LNV en VWS sprake is van een voorzorgcultuur, terwijl er bij het ministerie van V&W sprake is van een risicocultuur. Binnen de voorzorgcultuur wordt de overheid naast risico's ook verantwoordelijk geacht voor onbekende risico's in de samenleving. Daarnaast blijkt uit de conclusie dat de drie ministeries drie verschillende reactiewijzen hebben op risico's, afkomstig uit het adviesrapport van de RMNO (2007): het ministerie van LNV heeft een *'muddling through'* handelswijze, het laat zaken te lang op zijn beloop, waardoor het uiteindelijk aankomt op een crisis. Het ministerie van VWS handelt volgens de *'meer van hetzelfde'* wijze, waarmee het nemen van risico's wordt belemmerd en het afwentelen van risico's op de overheid wordt aangemoedigd. Risico's worden dus op het ministerie afgewenteld omdat ze de indruk wekt *'ermee bezig te zijn'*. Het ministerie van V&W tot slot handelt als *'de terugtrekkende overheid'*, waarbij het nemen van risico's door de samenleving wordt gestimuleerd en de overheid zelf haar handen af trekt van bepaalde risico's.

De angstcultuur uit de literatuur van Furedi (2002) zou ook een oorzaak kunnen zijn van de risico-regel reflex. Volgens Furedi leven mensen in een cultuur van angst. Mensen zouden hierdoor steeds meer geobsedeerd raken door veiligheid en het verminderen van risico's. Deze angst wordt deels herkend in dit onderzoek, maar de roep om iets te doen komt niet altijd vanuit de samenleving. Ook de politiek en de overheid lijken deel te nemen aan deze angstcultuur. Dit is een reden voor het veelvuldig en wellicht overdreven mijden van risico's, vanwege de angst voor deze risico's.

Tevens is de risico-regel reflex zoals deze is gevonden in dit onderzoek grotendeels hetzelfde als de risico-regel reflex in Engeland, waar deze theorie is ontstaan. Er zijn echter een aantal verschillen gevonden tussen de risico-regel reflex in Nederland vergeleken met Engeland. De roep naar actie komt bijvoorbeeld in Nederland niet alleen vanuit de samenleving, maar ook vanuit de politiek en de overheid zelf. Verder blijkt dat de risico-regel reflex niet altijd optreedt, dit is afhankelijk van het risico en het ministerie waar dit risico onder geschaard kan worden. Bovendien is er in Nederland een verband waarneembaar tussen het voorzorgsprincipe en de risico-regel reflex: wanneer een ministerie het voorzorgsprincipe als leidraad gebruikt bij het reageren op risico's, dan zal de risico-regel reflex heftiger zijn.

Tot slot wordt in de theoretische achtergronden uiteengezet dat wetenschappers in Nederland op zoek zijn naar één risico beoordelingskader voor de gehele overheid, maar uit dit onderzoek komt vooral naar voren dat dit als onmogelijk en ongewenst wordt gezien door de ministeries. Maar toch zouden ministeries juist van elkaar kunnen leren wanneer ze kijken naar elkaars

manier van omgaan met risico's. Over wat ministeries van elkaar kunnen leren lees je meer in paragraaf 9.4.

9.2 Discussie van het onderzoek

Ondanks dat er bij dit onderzoek op meerdere manieren is geprobeerd de betrouwbaarheid zo hoog mogelijk te maken (triangulatie, vragenlijst voor de analyse van documenten, topiclijst interview), zijn er een aantal discussiepunten naar voren gekomen gedurende het onderzoek welke hier besproken zullen worden.

Per ministerie is er gebruik gemaakt van een documentanalyse met gemiddeld 20 documenten, 1 interview en 1 casestudy, welke weer gebaseerd werd op gemiddeld 500 krantenartikelen, achtergrondinformatie en gemiddeld 10 beleidsdocumenten. Deze resultaten zijn gebruikt om een generalisatie te maken van de manier van omgaan van een ministerie. Ondanks dit uitgebreide onderzoek, is het altijd mogelijk om meer documenten en vooral meer casestudies te gebruiken om een goed beeld te krijgen van de werkelijkheid. In verband met het tijdsbestek van dit onderzoek was dit niet mogelijk, maar verder onderzoek zou zich meer hierop kunnen richten. Casestudies geven goed de 'werkelijkheid' weer, de manier waarop een ministerie echt omgaat met een risico, en niet de manier waarop ze zeggen of schrijven om te gaan met risico's. Bovendien kan binnen de casestudies of documentanalyse door de enorme hoeveelheid informatie aanwezig, belangrijke informatie gemist zijn. Doordat er veel krantenartikelen en overheidsdocumenten waren, is er een selectie gemaakt van artikelen op basis van relevantie. Een selectie zorgt er echter altijd voor dat je niet alles bekijkt.

Per ministerie is één interview afgenomen met een beleidsambtenaar welke is aangeraden door de Projectgroep *Toezicht voor de toekomst: risico's en verantwoordelijkheden*. Deze persoon kan een onvolledig of eenzijdig beeld van het ministerie hebben gegeven. De betrouwbaarheid van de interviews had vergroot kunnen worden door meerdere interviews af te nemen per ministerie. Dit was echter ook niet mogelijk in verband met het korte tijdsbestek van het onderzoek.

Tot slot heeft er gedurende dit onderzoek een reorganisatie plaats gevonden binnen de Rijksoverheid. Het ministerie van V&W en LNV bestaan in 2011 niet meer in deze hoedanigheid. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is samengevoegd met organisatieonderdelen van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Echter, in het organogram van I&M is er geen verandering waarneembaar in de directoraat-generaal-afdelingen welke ook in het voormalige V&W bestonden en welke in deze scriptie zijn onderzocht: DG Luchtvaart en Maritieme Zaken, DG

mobiliteit, DG Water, en ook de inspectie van V&W en de Rijkswaterstaat zijn nog steeds ongewijzigd.

Het ministerie van LNV is ook sinds december 2010 samengevoegd tot het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het organogram van EL&I toont ook aan dat de oude afdelingen van LNV nog deels terug te zien zijn in de organisatie, namelijk: DG agro, DG ondernemen en innovatie, DG natuur & regio, en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit valt ook onder het nieuwe ministerie. Daarnaast is, wanneer gekeken wordt naar de manier van omgaan met risico's van LNV, de samenvoeging met Economische Zaken erg passend. Het ministerie van LNV had als één van de kernwaarden de Nederlandse economie en nam dit ook altijd mee in zijn afwegingen.

De reorganisatie lijkt op dit moment dus nog niet veel invloed te hebben gehad op de afdelingen binnen deze twee ministeries. Echter, gedurende de jaren zou de bedrijfscultuur van de ministeries kunnen veranderen en daarmee ook hun kernwaarden en afwegingen rondom risico's. Doordat de reorganisatie pas een half jaar geleden heeft plaats gevonden, zal de invloed op de resultaten van deze scriptie op dit moment minimaal zijn. Bovendien is gekozen om de oude naamgeving van de ministeries aan te houden, omdat dit onderzoek niet naar de nieuwe ministeries heeft gekeken, maar slechts naar Directoraten Generaal van de nieuwe ministeries.

9.3 Aanbevelingen voor vervolg onderzoek

Voor vervolg onderzoek zou dit onderzoek zich kunnen uitbreiden naar meerdere ministeries. Het zou ook het onderzoek per ministerie uitgebreider kunnen doen door meer casestudies te analyseren en door meerdere interviews af te nemen per ministerie. Het zou bovendien interessant kunnen zijn om bij vervolg onderzoek te kijken naar de invloed van de reorganisatie op de manier van omgaan met risico's. Bovendien is deelvraag 3, de oorzaken achter de verschillen tussen ministeries, niet volledig beantwoord. Verder onderzoek hierna zou interessant kunnen zijn, ook omdat in de literatuur hier nog niet veel over bekend was.

9.4 Aanbevelingen voor risicobeleid in Nederland

Uit verschillende documenten en interviews, maar ook uit de literatuur blijkt dat de risico-regel reflex en dus de overhaaste manier van omgaan met risico's ongewenst is. Dit leidt slechts tot overhaaste maatregelen, welke hoge kosten met zich mee brengen, een inperking van de vrijheid van burgers en/of bedrijven en tot kritiek en daardoor wantrouwen door de samenleving in de overheid.

Bovendien blijkt dat ministeries zeker van elkaar kunnen leren door (delen van) de manier van omgaan met risico's over te nemen.

Dit onderzoek geeft een aantal handvaten om de risico-regel reflex te verminderen en om hierdoor te leren van andere ministeries:

- Probeer met verschillende risico's hetzelfde om te gaan, ook al lijkt dit moeilijk. Voor de manier van omgaan met deze risico's kijk dan naar de volgende punten;
- Ga nuchter en rationeel met risico's om. Neem pas maatregelen na een uitvoerige kosten-batenanalyse;
- Hanteer geen nulrisico, dit wordt als onmogelijk gezien;
- Schuif verantwoordelijkheden meer af naar de samenleving: minder verantwoordelijkheid van de overheid zou moeten leiden tot minder vraag vanuit de samenleving om iets te doen. Wanneer de verantwoordelijkheid van de burgers groot wordt geacht, dan zal er minder snel een risico-regel reflex optreden;
- Zorg voor een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling richting de samenleving, de overheid en de politiek. Zo vermijd je misopvattingen en zo weet de samenleving ook waarvoor ze zelf verantwoordelijk zijn;
- Handel meer volgens de reactiewijze 'de terugtrekkende overheid' (RMNO, 2007);
- Laat een risico niet te lang liggen, zodat het zich ontwikkeld tot een crisis (doe dus niet aan 'muddling through');
- Durf risico te nemen waar mogelijk. Risico's zijn onderdeel van de samenleving en niet uit te sluiten: "Bestuurders moeten niet bang zijn en soms juist ook in het belang van de samenleving risico's durven nemen"(NRC Handelsblad, 20 april 2010);
- Vermijd het voorzorgsprincipe waar mogelijk, dit vergroot namelijk de risico-regel reflex, doordat de overheid naar zichzelf kijkt en om actie vraagt. Probeer de onbekendheid van een risico zo klein mogelijk te maken voordat je reageert op een risico.

Bij deze adviezen moet wel in het achterhoofd gehouden worden dat bepaalde handvaten slechts gebruikt kunnen worden tot op een zekere hoogte. Van belang is dat deze handvaten in ieder geval overwogen worden bij de omgang van risico's, dat men deze handvaten durft te gebruiken.

Kortom: de overheid zou meer risico moeten durven nemen; hierdoor zal waarschijnlijk de risico-regel reflex minder vaak optreden en zal de overheid minder vaak onnodig handelen vanuit het voorzorgsprincipe. Het is interessant om verder onderzoek te doen naar deze uitspraak en om te kijken of het ook daadwerkelijk mogelijk is om de risico-regel reflex te verkleinen.

Literatuur

Beck, U. (1992). *Risk society. Towards a new modernity* [Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne] (English translation ed.). London: Sage Publications.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek, Denken en doen*. Amsterdam: Boom.

Braster, J.F.A. (2000). *De Kern van casestudy's*. Van Gorcum & Comp. Assen.

Furedi, F. (2002). *Culture of fear*. Continuum London.

Furedi, F. (2007). *The only thing we have to fear is the 'culture of fear' itself*. Spiked.

Geldof, D. (2008). *Onzekerheid. Over leven in de risicomaatschappij*. Leuven: Acco.

't Hart, H., Boeije, H., Hox, J. (2005). *Onderzoeksmethoden*. Boom onderwijs.

Helsloot, I., Pieterman, R., Hanekamp, J.C. (2009). *Risico's en redelijkheid. Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*.

Helsloot, I., Van Dorssen, M. (2011). *Evaluatie aanpak nieuwe Influenza A (H1N1)*. 9 maart 2011. Berenschot & Crisislab.

Pieterman, R. (2008). *De voorzorgcultuur: streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*, Boom Juridische Uitgevers, p. 4-5

Slovic, P. (1996). *Perception of risk from radiation*. Radiation Protection Dosimetry, Vol. 68, No. 3/4. pp. 165-180.

Slovic, P., Weber, E.U. (2002). *Perception of Risk Posed by Extreme Events*.

Overheidsdocumenten

Better Regulation Commission (BRC), (2006). *Risk, Responsibility and Regulation – Whose risk is it anyway?* London.

Coalitieakkoord (2007). Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie.

Samen leven samen werken.

De Commissie BOBGK (2005). *Advies van de Commissie*. Haarlem, 25 oktober 2005.

Gezondheidsraad (2004). *Gezondheid en milieu: beoordelingskader beoordeeld*. Nr 2004/03, Den Haag, 29 januari 2004.

Gezondheidsraad (2008). *Voorzorg met rede*. U-5666/HvD/iv/661-J

Hoofdlijnenakkoord (2003). *Meedoen, meer werk, minder regels*. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66.

LNV Consumentenplatform (2004). *Deskresearch. Voedsel zonder risico: wensen en grenzen*. Directie Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden, 6 februari 2004.

LNV Consumentenplatform (2009). *Nanotechnologie. Klein maar fijn?* 3 juli 2009, Den Haag.

Minister van VROM (2009). *Kabinetsreactie op advies WRR 'Onzekere veiligheid' en advies Gezondheidsraad 'Voorzorg met rede'*. 2 april 2009.

Minister van V&W (2008). *Maatregelen Verkeersveiligheid*. Brief van de minister van verkeer en waterstaat. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 398, nr. 120.

Ministerie van BZK (2005). *Kaderstellende visie op toezicht*. Persbericht ministerraad.

Ministerie van LNV (2003). *Heroverweging kortingssysteem Gezondheids- en welzijnswet voor dieren*. Kamerstuk.

Ministerie van LNV (2004). *Reactie op advies 'Dierziektebeleid met draagvlak'*. Kamerstuk TRC2004/4936

Ministerie van LNV (2007a). *Diergezondheid in de samenleving van morgen*. Resultaten en aanbevelingen naar aanleiding van een werkconferentie gehouden op 27 en 28 maart 2007 in het Kurhaus te Scheveningen. April 2007.

Ministerie van LNV (2007b). *Dit is LNV. Introductiedossier ministerie van LNV*, februari 2007.

Ministerie van LNV (2009). *Q-koorts*. Kamerbrief. 9 december 2009.

Ministerie van LNV, Twynstra Gudde (2009). *Beleidsdoorlichting Artikel 25*.

Voedselkwaliteit en diergezondheid. Syntheserapport. Den Haag, 23 april 2009

Ministerie van VWS (2007a). *Gezond zijn, gezond blijven. Een visie op gezondheid en preventie*.

Ministerie van VWS (2007b). Kaderbrief 2007-2011. *Visie op gezondheid en preventie*. PG/VGP-2798399.

Ministerie van VWS (2009). *Rapport beleidsdoorlichting voedselveiligheid artikel 41*. Periode 2000-2007. Den Haag, April 2009.

Ministerie van VWS (2011). *Stand van zaken aanpak zoönosen*. Kamerbrief. PG-CI-3065500.

Ministerie van V&W (2000a). *Ruimte voor de rivier*.

Ministerie van V&W (2000b). *Anders omgaan met water*. Waterbeleid in de 21^e eeuw. Kabinetsstandpunt door staatsecretaris V&W.

Ministerie van V&W (2010a). *Vragen inzake sluiting luchtruim door aswolk*. 3 mei 2010. Ons kenmerk VenW/DGLM-2010/1730

Ministerie van V&W (2010b). *Verbetering procedure voor luchtverkeer in vulkanische asgebieden*. 22-05-2010.

Ministerie van V&W (2010c). *Maatregelen tegen hinder door aswolken*. 20-12-2010

Raad voor V&W (2000). *Veiligheid, een zorg van bestuurders*.

Raad voor V&W & VROM-Raad (2003). *Verantwoorde risico's, veilige ruimte*. Advies 037. Juni 2003.

Regeerakkoord VVD-CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*.

RIVM (2003). *Nuchter omgaan met risico's*. RIVM rapport 251701047/2003.

RIVM (2006). *Zorg voor gezondheid. Volksgezondheid toekomst verkenning 2006*. A.E.M. de Hollander, N. Hoeymans, J.M. Melse, J.A.M. van Oers, J.J. Polder (red.) ???

Rijkswaterstaat (2005). *Veiligheid Nederland in Kaart. Hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's*. November 2005. DWW-2005-08. ISBN 90-369-5604-8.

Rijkswaterstaat (2006a). *Wat zijn de risico's van mobiel bellen op de fiets?* Een literatuurstudie. 24 augustus 2006.

Rijkswaterstaat (2006b). *Veiligheid Nederland in Kaart*. Risicocase dijkkring 14 Zuid-Holland, berekening

van het overstromingsrisico. Januari 2006.

RMNO (2007). *Governance van risico's rond ruimte, natuur en milieu*. Een kennisagenda. RMNO-reeks Advies. Advies nr. A.11 (2007).

RVZ (2001). *Gezondheidsrisico's voorzien, voorkomen en verzekeren*.

Schippers (2011). *Evaluatie aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1)*. Kamerbrief op 14 juni 2011 (PG/CI 3.060.650).

Schultz, M. (2003). Cleveringalezing door Melanie Schultz van Haegen, staatssecretaris van Verkeer in Waterstaat. 27-11-2003. Toespraak.

Social Health and Family Affairs Committee (2010). *The handling of the H1N1 pandemic: more transparency needed*. Rapporteur: Mr Paul FLYNN, Doc. 12283, 7 June 2010.

Tol, J. van. (2010). Mondelinge mededeling, datum: 11 maart 2010.

VWA (2010). *Voorzorg voor voedselveiligheid en productveiligheid. Een kijkje in de toekomst*. Den Haag, maart 2010.

VROM (2003). *Nuchter omgaan met risico's. Beslissen met gevoel voor onzekerheden*. Hoofddocument. Den Haag.

WRR (2008). *Onzekere veiligheid*.

Krantenartikelen

ANP (2000, 23 november). BSE 'VS deelt niet in Europese BSE-hysterie'.

ANP (2001, 14 februari). BSE Twaalfde BSE-koe, maar Nederland vindt rundvlees niet te versmaden (Samenvatting).

ANP (2005, 21 juni). EU positief over soepeler BSE-aanpak.

ANP (2005, 13 juni). Veerman voor versoepeling regels gekkekoeienziekte.

De Telegraaf (2000, 30 oktober). Gekkekoeienziekte dreigt epidemie te worden

De Telegraaf (2001, 30 januari). Nog veel gevallen van BSE verwacht.

De Telegraaf (2001, 22 januari). "BSE-drama duurt voort".

De Telegraaf (2009, 28 april). Griep komt dichterbij; Panische sfeer in Mexico.

De Telegraaf (2009, 29 april). "Afstand houden tot elkaar; griepuitbraak kan samenleving volledig ontwrichten... als het tot een wereld-epidemie komt".

De Telegraaf (2009, 15 mei). 'Miljoenen griepdoden'; WHO-experts: Mexicaanse griep wordt pandemie.

De Telegraaf (2009, 12 juni). Griepalarm fase 6: paniek niet nodig; Inmiddels 35 besmettingen.

De Telegraaf (2009, 11 november). Vrees voor vaccins; Lezers steunen verzet tegen inenting
Mexicaanse griep.

De Telegraaf (2010, 19 april). KLM: veilig om te vliegen; toeristen naar huis met bus.

De Telegraaf (2010, 20 mei). Luchtruim.

De Telegraaf (2010, 25 mei). Grijs gebied moet aswolk tegengaan.

De Telegraaf (2010, 28 mei). KLM woest; vertraging hangt nog in de lucht.

De Telegraaf (2010, 28 juli). Vaccins vernietigd.

De Volkskrant (1997, 22 maart). "Besmetting geen gevaar voor volkgezondheid; Eerste geval van BSE ontdekt in Nederland Kans op meer runderen met BSE is groot".

De Volkskrant (2001, 6 januari). Meer BSE-gevallen, minder risico.

De Volkskrant (2001, 17 maart). Ministerie liet BSE-alarm 1,5 jaar liggen.

De Volkskrant (2003, 17 december). Probleem voedselveiligheid overbelicht ; Ongezonder eten veruit grootste doodsoorzaak.

De Volkskrant (2009, 12 juni). Hoogste alarmfase vanwege griepvirus; Pandemie nu officieel een feit.

De Volkskrant (2009, 31 juli).Geloven we nog in een pandemie? Achtergrond Bijna 200 miljoen griepvaccins over de datum. BYLINE: Ellen de Visser

De Volkskrant (2009, 15 augustus).Griep kan derde bevolking treffen'

De Volkskrant (2009, 24 oktober),'Gezond' meisje (14) overleden aan de Mexicaanse griep.

De Volkskrant (2009, 2 november).Groeierende onrust over Mexicaanse griep

De Volkskrant (2009, 6 november).Griep leidt niet tot paniek, wel tot veel telefoontjes

De Volkskrant (2009, 10 november).Risicogroep griep fors uitgebreid; Klink geeft ouders dringend advies om hun kinderen van 6 maanden tot en met 4 jaar te laten vaccineren.

De Volkskrant (2009, 28 november)Mexicaanse griep lijkt alweer over hoogtepunt; Aantal ziektegevallen sterk gedaald.

De Volkskrant (2009, 29 december)IVM: griepepidemie lijkt voorbij

De Volkskrant (2010, 9 januari). Was die grieprik eigenlijk wel nodig?; Mexicaanse griep Aantal ziekte- en sterfgevallen lijkt mee te vallen, maar deskundigen waarschuwen voor een heropleving.

De Volkskrant (2010, 18 mei). 'Sluiting onterecht'; aswolk.

De Volkskrant (2010, 31 juli). Geloven we nog in een pandemie? Bijna 200 miljoen griepvaccins over de datum.

De Volkskrant (2011, 26 mei). *De vrijheid door 'rood' te vliegen*. Economie; Blz. 22. Van onze verslaggeefster Yvonne Hof

NRC Handelsblad (2009, 27 april).Expert Osterhaus: hogere alarmfase nodig Slachtoffers tussen 25 en 45 jaar; Griepvirus Ruim honderd doden in Mexico na griepuitbraak; mogelijk ook ziektegeval in Spanje.

NRC Handelsblad (2009, 1 mei),EU wil geen reisverbod naar Mexico; Ministers: geen reden tot paniek.

NRC Handelsblad (2009, 9 juni).Mexicogriep slaat nu ook binnen Nederland over; Zomer maakt mogelijk einde aan verspreiding griepvirus.

NRC Handelsblad (2009, 12 juni).WHO roept pandemie uit van 'matig ernstige' griep. Verspreiding zegt niets over ernst.

NRC handelsblad (2009, 16 juli). Klink eist van zorg noodplan voor griep in najaar

NRC Handelsblad (2009, 24 juli). Elk land in Europa eigen griepbeleid. Eerste griepvaccins pas beschikbaar in oktober; Nederland bestelt meeste vaccins.

NRC Handelsblad (2009, 18 augustus). Minister beperkt inenting; Symptomen. Mexicaanse griep milder dan verwacht. Griep 'Moeilijke boodschap' hing in de lucht na relatief milde symptomen H1N1.

NRC Handelsblad (2009, 20 augustus). Verpleegkundige wil zelf niet geprikt worden; Mexicaanse griep. Veel werknemers in de zorg leggen oproep voor vaccinatie naast zich neer.

NRC Handelsblad (2009, 28 september). Experts zaaien paniek op tv en nu is er te veel griepvaccin; Mexicaanse griep; Minister Klink kocht tegen het advies van de gezondheidsraad vaccins: schade een kwart tot een half miljard euro.

NRC Handelsblad (2009, 5 november). De huisarts weet het ook niet allemaal; Onrust snel toegenomen na dood 14-jarig meisje. Grote belangstelling voor en veel vragen over griepvaccinatie.

NRC Handelsblad (2010, 13 april). Griepsterfte was ongekend laag; Mexicaanse griep verdrong de oude griepvirussen. Nederland kende ideale winterse omstandigheden voor een griepuitbraak, maar er was alleen veel verkoudheid.

NRC Handelsblad (2010, 20 april). Openbaar bestuur verkramppt door as; Bij veiligheidsvraagstukken tonen autoriteiten al snel risicomijdend gedrag. Luc Verhey. OPINIE; Blz. 7

NRC Handelsblad (2010, 27 mei). 'Eén Europees luchtruim had gescheeld'; Bo Redeborn, Bestuurder bij Eurocontrol, over Europese luchtvaart na de aswolk.

NRC Handelsblad, (2010, 19 mei) Wetenschap twist over gevaar aswolk; KNMI verdedigt advies aswolk. Michiel van Nieuwstadt. BINNENLAND; Blz. 3

NRC Handelsblad (2011, 25 mei). Ryanair: 'as is een mythe'. StevenDerix.

PM (2009). De overheid schiet vaak in een kramp. 18 december 2009.

Re: Public (2010). Weg met die bemoederende overheid. 5 februari 2010.

Interviews

Interview 1 (2010). Interview met Gerrit Dubbeld van ministerie van V&W. 10 juni 2010.

Interview 2 (2010). Interview Jan van Wijngaarden van ministerie van VWS. 10 juni 2010.

Interview 3 (2010). Interview Roelfine Krommendijk van ministerie van LNV. 15 juni 2010.

Websites

Dikke Van Dale. Opgehaald op 10 maart 2010.

<http://www.vandale.nl/vandale/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=risico>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2010a). WWW. Opgehaald op 26 mei 2010.

<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/organisatievenw/>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010b). WWW. Opgehaald op 26 mei 2010.

http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/organisatievenw/over_venw/index.aspx

Rijksoverheid, opgehaald op 1 juni 2011a:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep/verloop-nieuwe-influenza-a-h1n1>

Rijksoverheid, opgehaald op 1 juni 2011b: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep/nieuws/2009/08/17/klink-volgt-advies-griepvaccinatie.html>

Sociaal-Economische Raad. opgehaald op 10 maart 2010-03-12

<http://www.ser.nl/nl/actueel/toespraken%20van%20de%20voorzitter/20080507.aspx>

WHO, 2011: <http://www.who.int/csr/disease/swineflu/en/>

BIJLAGE 1

Vragenlijst analyse documenten

1. Hoe wordt het begrip risico gedefinieerd?
2. Om welke risico's gaat het?
3. Hoe wordt het risico beoordeeld? Door middel van welk kader/methode?
4. Is er sprake van een schuld-, risico- of voorzorgcultuur?
5. Wordt er gestreefd naar zero-risk, of naar een andere norm voor risico's?
6. Bij wie ligt de verantwoordelijkheid van de risico's?
7. Wat is de rol van de overheid?
8. Zijn er tekenen van de risico-regel reflex te zien?
9. Komt het principe van nuchter omgaan met risico's terug?
10. Onderscheid in bewust en onbewuste risico's?

Vervolg?

1. Wat is er met de nota gedaan?
2. Wat heeft het voor effect gehad in de praktijk?
3. Wat is de kabinetsvisie hierop?

BIJLAGE 2

Topiclijst interview ministerie V&W/VWS/LNV

Algemeen

1. Wat is uw functie binnen het ministerie?
2. Hoe komt u in aanmerking met het risicobeleid van uw ministerie?

Ministerie

3. Hoe is de manier van omgaan met risico's binnen uw ministerie?
4. Kunt u dit illustreren met een voorbeeld?
5. Wordt er gebruik gemaakt van een algemeen risico beoordelingskader?
6. Is er een maximaal toelaatbaar risico bij uw ministerie, of wordt er gestreefd naar een nulrisico?

Voorzorgsprincipe

7. Bent u bekend met het voorzorgsprincipe?

(Zo nee: uitleg)

8. Wordt dit principe gehanteerd binnen uw ministerie?
9. Staat uw ministerie achter dit principe?

Nuchter omgaan met risico's

10. Bent u bekend met de nota 'Nuchter omgaan met risico's van ministerie van VROM?

(Zo nee: uitleg)

11. Wordt deze manier van omgaan met risico's binnen uw ministerie gebruikt? Ziet u hiervan sporen terug?

Verschil ministeries

12. Denkt u dat er verschillen bestaan in het omgaan met risico's tussen verschillende ministeries?

- a) ZO ja: welke en tussen wat voor soort ministeries?
Waaraan kan dit liggen? Wat kunnen oorzaken hiervan zijn?
- b) Zo nee: waarom niet?

Mijn onderzoek vergelijkt de ministeries V&W, LNV en VWS.

13. Kunt u hierbij specifieke verschillen bedenken?

Risico-regel reflex

14. Bent u bekend met de risico-regel reflex?

(zo nee: uitleg)

15. Herkent u deze reflex in het risicobeleid/management van uw ministerie?

16. Kunt u hiervan voorbeelden geven?

Casus

17. Hoe had u gehandeld, met uw manier van omgaan met risico's in uw achterhoofd, bij de opkomst van de aswoik/mexicaanse griep/q-koorts?

Bedankt voor uw medewerking.