



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

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

Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Jony Ferket, Marjolijn Februari

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

Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Jony Ferket, Marjolijn Februari

V1.1, 29 juni 2012

Inhoudsopgave

Het pleidooi in vogelvlucht	5
Een tragische paradox	5
Risico's als morele kwestie	6
Naar een bestuurlijk repertoire voor risicoacceptatie	6
Geruststellende mythen over burgers	8
Vermijding en übertechnocratie	9
Opzet van het essay	11
Wat we al weten	12
Hiaten in wat we weten	13
De impliciete moraal van de technocratie	14
Frames rondom risicoacceptatie: voorbeelden uit de praktijk	17
<i>CO₂-opslag in Barendrecht</i>	17
<i>Eurocrisis</i>	19
<i>Inenting HPV virus</i>	21
<i>Internetbankieren</i>	23
<i>Terrorismebestrijding</i>	25
<i>Fietshelmen bij kinderen</i>	26
<i>Voedselveiligheidsincidenten</i>	28
<i>Obesitas</i>	29
Morele overwegingen in de omgang met risico's	31
Slot	36
Bronnenlijst	38

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

Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Jony Ferket, Marjolijn Februari

V1.1, 29 juni 2012

Dit essay is geschreven voor het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden, dat vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toewerkt naar een kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met fysieke risico's en incidenten. Het essay verschijnt in het najaar van 2012 als onderdeel van een bundel.

Het pleidooi in vogelvlucht

Een tragische paradox

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

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

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

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

Risico's als morele kwestie

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

Natuurlijk doet de omvang van een risico ertoe. Hier werkt een eenvoudig moreel schema: een risico is een kans op leed en hoe minder leed, hoe beter. Maar decennialang onderzoek naar risicopercepties van burgers heeft ons geleerd dat risico-acceptatie ook samenhangt met andere morele overwegingen dan het vermijden van leed, zoals: Is het risico vrijwillig aangegaan? Is het eerlijk verdeeld? Is het nobel om het risico te dragen ten bate van de gemeenschap? Worden we er beter van?

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

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

Naar een bestuurlijk repertoire voor risicoacceptatie

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

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

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

Achter een veelheid aan morele overwegingen onderscheiden we drie basishoudingen in de omgang met risico's: berekenen, verdelen en verzoenen. Die hangen op hun beurt weer samen met de drie grote ethische tradities: utilisme (handelen om nut te maximaliseren), deontologie (handelen volgens de juiste regels en principes) en deugdenethiek (handelen vanuit de juiste houding). Het essay werkt dit verband verder uit, hetgeen uitmondt in een overzicht van morele overwegingen om risico's al dan niet te accepteren.

Tabel 1: Relatie tussen houdingen ten aanzien van risico's en morele overwegingen

	Berekenen	Verdelen	Verzoenen
Utilisme	1. Uitgangspunt voor het berekenen van risico's is dat schade moet worden geminimaliseerd.	2. De risico's en de daarbij behorende lasten worden zodanig verdeeld dat het grootste geluk voor het grootste aantal wordt gerealiseerd. De uitkomst voor het individu wordt hierbij zo nodig ondergeschikt gemaakt aan de uitkomst voor de samenleving als geheel.	3. Als bij de berekening schade werd voorzien, kan die achteraf worden gelegitimeerd door de gemaakte keuzes en de genomen maatregelen. De schade werd immers ingecaluleerd, om erger te voorkomen. Als er onvoorziene, niet-ingecaluleerde schade is, biedt het utilisme geen handvat tot verzoenen.
Deontologie	4. Bij het nemen van beslissingen over risico's die nut maximaliseren wordt rekening gehouden met regels en principes. Zo kan het schenden van begrotingsafspraken zwaarder wegen dan de schade die ontstaat door het naleven van de afspraken.	5. De risico's en de daarbij behorende gevolgen worden verdeeld op basis van een rechtvaardigheids-principe.	6. Het is niet de uitkomst die een handeling of een beslissing goed of fout doet zijn; het zijn de principes waarop beslissing en handeling zijn gebaseerd. Zijn de principes goed, dan wordt de uitkomst geaccepteerd.
Deugdenethiek	7. Bij het berekenen van risico's komen vooral die deugden te pas die leiden tot een betrouwbare uitkomst. Zoals de betrouwbaarheid van de experts en het onderlinge vertrouwen tussen partijen.	8. Bij het verdelen van risico's staat de deugd van de rechtvaardigheid voorop. Partijen streven naar een eerlijke, rechtvaardige verdeling.	9. Bij het verzoenen met risico's zijn deugden met name van belang. Acceptatie van een ongunstig lot vraagt om persoonlijke blijken van moed, onverstoorbaarheid, edelmoedigheid, rechtvaardigheid, compassie.

De overheid bedient zich in haar omgang met risico's vooral van cel 1 en 2. Dat is het schrale repertoire dat risicomijding vaak in de hand werkt. Zoals de tabel laat zien, zijn er allerlei manieren om aan die morele duiding te ontkomen. Het is tijd dat politici en bestuurders afscheid nemen van hun defaitistische mythe over hypochondrische burgers en aansluiten bij de morele overwegingen die burgers daadwerkelijk belangrijk vinden.

Geruststellende mythen over burgers

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vermijding en übertechnocratie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De burgers putten zich uit in een soort *übertechnocratie*, vaak gestut door een peloton gepensioneerde ingenieurs. Ze hanteren geïdealiseerde normen van wetenschap en expertise en overbieden de overheid op dit gebied. Reëel bestaande onderzoeken leggen het altijd af tegen die normen, omdat ze onder condities van schaarse middelen moeten opereren. De burgers concluderen: de wetenschap is niet goed genoeg, het is helemaal niet zeker dat het veilig is. Daarnaast: zelfs als er geen aantoonbaar risico is, wie zegt dat de huizenprijzen rondom de opslag niet gaan dalen? Geen spelde tussen te krijgen. Ze betichten de overheid van onrealistische, ongefundeerde beweringen over veiligheid. Of zoals een spandoek aan een woning in Barendrecht het verwoordde: "Nieuwe technologie met de zekerheidsillusie van de Titanic!"

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

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

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

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

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

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

Opzet van het essay

De diagnose die het vertrekpunt is van dit essay is dat politici en bestuurders risico's in de eerste plaats moreel moeten duiden in het debat met burgers. Zeker, de technocratische duiding van de precieze omvang en eigenschappen van het risico heeft ook een belangrijke plek. Maar daar zit het probleem niet. Veel van de zogenaamde risico-intolerantie van burgers komt voort uit het zwijgen van de overheid over het morele vraagstuk. Dat houdt de besluitvorming gevangen in het impliciete morele schema van de technocratie: hoe minder risico, hoe beter. Dat schema maakt risico-acceptatie onwenselijk en onaantrekkelijk.

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

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

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

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

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

We besluiten onze zoektocht door te abstraheren van de anekdotische, situatiegebonden frames naar algemene morele principes, waarden en deugden, zoals moed, wederkerigheid en rechtvaardigheid. Zo ontstaat een breed spectrum aan mogelijke morele argumenten die bruikbaar zijn voor politieke boodschappen over risicoacceptatie. We zien drie fases in de besluitvorming rond risico's waarbij morele argumenten een rol spelen. Die hebben we calculeren, verdelen en verzoenen genoemd. Tot slot keren we terug naar het doel van dit essay: het vergroten van het repertoire dat politici en bestuurders hebben om risico's moreel te duiden – voorbij de reflex dat een risico iets is dat teruggedrongen of beheerst moet worden. Een breder repertoire voor politici zou hen kunnen verlossen van de morele dwang om te interveniëren en van de daarmee samenhangende mythe dat burgers geen risico's meer wensen te tolereren.

Wat we al weten

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

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

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

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

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

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

Hiaten in wat we weten

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

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

Of je de risico's van autoverkeer dan nog steeds ziet als vrijwillig, is een kwestie van framing. Niet alleen de risicodragers zelf, ook andere partijen framen de eigenschappen van risico's, vaak in het verlengde van hun belangen. Bij luchthavens wordt er door bestuurders en partijen met een zakelijk belang in het vliegverkeer

nogal eens gesproken over omwonenden als mensen die gekozen zouden hebben voor het wonen naast een vliegveld. Dat suggereert vrijwilligheid en daarmee dat ze dus bepaalde risico's zouden moeten accepteren. Ook wordt wel eens gewezen op het feit dat de omwonenden ook voordeel ontlenen aan de risicovolle locatie, zoals werkgelegenheid of lagere woningprijzen. Dat laatste appelleert aan billijkheid: het is wel zo eerlijk als de omwonenden naast de lusten ook een deel van de lasten dragen. Het zal niemand verrassen dat dergelijke frames vooral populair zijn onder de partijen die verdere beschermingsmaatregelen dienen te bekostigen of in andere zin met risicoreducerende belemmeringen te maken krijgen, zoals de luchthaven zelf, de luchtvaartmaatschappijen of die onderdelen van de overheid die een groeiend luchtverkeer nastreven.

Let wel: het is niet feitelijk onjuist om het wonen naast risicovolle activiteiten – zoals luchthavens, rivierdijken of chemische fabrieken – te beschrijven in termen van vrijwillige keuzes of het profiteren van de risicovolle activiteiten. Er bestaan echter concurrerende beschrijvingen die even feitelijk correct zijn, maar een andere morele duiding geven van de situatie belichten. Sommige omwonenden wonen al decennia lang naast de luchthaven. Het is een fictie te denken dat zij destijds een risicoafweging konden maken die gebaseerd was op een accurate voorstelling van hoe de luchthaven zich zou ontwikkelen. In dat opzicht is het onzin om hun aanwezigheid als welbewuste keuze neer te zetten. Natuurlijk, je zou ook het feit dat ze in de tussentijd niet zijn vertrokken kunnen opvatten als keuze. Maar dan zijn we het begrip 'vrijwilligheid' heel ver aan het oprekken. Zo ver zelfs dat er eigenlijk nauwelijks nog onvrijwillige risico's. Veel risico's zou je kunnen ontlopen door naar de uithoeken van de planeet te verkassen. Als je dat nalaat, heb je dan vrijwillig gekozen voor die risico's? Nee. Daarnaast geldt dat voor omwonenden een ander moreel principe in het geding is: de overheid heeft zich niet aan haar eigen regels en toezeggingen gehouden.⁴ Keer op keer werden risiconormen opgerekt en aangepast. Oftewel, voor omwonenden draait risicoacceptatie om het nakomen van 'afpraak is afspraak'. Daar doet vrijwilligheid en billijkheid niets aan af.

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

De impliciete moraal van de technocratie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Als Tristan van der V. geen wapenvergunning had gekregen, dan had hij wellicht geen automatisch wapen kunnen kopen en dan was het bloedbad wellicht voorkomen. Deze redenering vereist geen noemenswaardige inspanning of onderzoek en is toch verdraaid lastig te weerleggen. Daarmee wordt het politiek gezien bijna onvermijdelijk om de regels rondom wapenvergunningen strenger te maken. Men hoeft niet aan te tonen dat dergelijke regels werkelijk iets oplossen. Iets doen is altijd beter dan niets doen. We leren elke eerstejaars bestuurskundestudent dat niets doen vaak een superieure optie is, maar in de realiteit van het openbaar bestuur blijkt die waarheid zelden levensvatbaar. Men hoeft zich evenmin te buigen over de vraag of nieuwe regels geen ernstige neveneffecten hebben. Wat doet iemand die de medemens schade wil berokkenen, maar die geen wapenvergunning kan krijgen? Die wendt zich wellicht tot de zwarte markt en daarmee vervalt de kans dat iemand in de schietvereniging zou kunnen zien dat er iets mis is. Of misschien kiest die persoon een ander voorbeeld voor zijn geweldsfantasie; eentje met een explosief, bijvoorbeeld. Dan zou het aantal slachtoffers aanzienlijk omvangrijker kunnen zijn dan wat we nu in Alphen hebben gezien.

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

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

Frames rondom risicoacceptatie: voorbeelden uit de praktijk

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

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

CO₂-opslag in Barendrecht

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

Inmiddels is het project stopgezet. Op 4 november 2010 besluit minister Verhagen (CDA) van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie dat vanwege het ontbreken van lokaal draagvlak de plannen om onder Barendrechtse bodem CO₂ op te slaan geen doorgang vinden. “De vertraging van het CO₂-opslagproject met ruim 3 jaar en het volledige gebrek aan lokaal draagvlak zijn de voornaamste redenen om te stoppen”, zegt Verhagen.⁶

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

Het is veilig genoeg, honderd procent veiligheid bestaat niet

Op een onrustige inspraakavond in Barendrecht op 1 december 2009 verdedigden oud-ministers Cramer (VROM) en Van der Hoeven (Economische Zaken) het plan. “Hoe u het ook wendt of keert, elk onderzoek toont aan dat het veilig kan. Die veiligheid staat voorop, dan maakt het niet uit of er vijfhonderd of een paar duizend mensen wonen,” aldus Van der Hoeven. In een interview met Zembla geeft ook Cramer aan: “Het is echt gewoon veilig, en we hebben allerlei manieren om het ook onder controle te houden”⁷. De bewindspersonen beroepen zich op de studies die zijn gedaan en die laten zien dat de risico's minimaal zijn. Ze willen het plan uitvoeren ondanks de protesten. In reactie op de protesten zegt provinciaal bestuurder Van Heijningen dat “honderd procent garantie dat er niets gebeurt, niet te geven [is]”⁸.

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

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

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

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

Eerlijk verdelen

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

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

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

Voor wat hoort wat

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

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

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

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

Waarom is dit niet gebeurd? Overal in het openbaar bestuur vinden ruilprocessen plaats, dus het is bepaald geen vernieuwend idee om wederkerigheid te organiseren. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het project economisch nauwelijks levensvatbaar was. De kosten van pijpleidingen en andere voorzieningen voor locaties die verder weg lagen, bijvoorbeeld op zee, zouden het project oninteressant gemaakt hebben voor Shell. Het Rijk wilde graag dat het project door zou gaan, om haar CO₂-doelstellingen te kunnen halen, maar kon wellicht niet meer subsidie mobiliseren. In het licht van dit schrale economische draagvlak, oogt Shells bewering dat de technologie grote economische kansen kent ineens overdreven en opgeklopt. Als die kansen zo groot zijn, waarom investeerden ze dan niet in een andere locatie? Het appelleert aan een ander moreel principe, dat de Amerikanen mooi omschrijven als: *put your money where your mouth is*. Dit alles suggereert dat er weinig verloren is gegaan met de afblazen van het project.

Eurocrisis

De kredietcrisis die in de zomer van 2007 ontstond in de Verenigde Staten door de huizen- en hypotheekmarkt, zorgde ook voor problemen in Nederland. Naast verschillende kapitaalinjecties en steunoperaties aan verschillende banken vanaf eind 2008, werden ook Fortis Bank Nederland, ABN Amro en de Nederlandse verzekeringsactiviteiten van Fortis genationaliseerd. De kredietcrisis werd gevolgd door een Europese staatsschuldencrisis waarbij onder andere Griekenland in de problemen kwam. Het land bleek begin 2010 een groot financieringstekort te hebben om de overheidsschulden te kunnen betalen. Een pakket aan steunmaatregelen volgde van de Europese Centrale Bank, het Internationale Monetaire Fonds en de Europese Unie.

Safety first

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

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

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

Wie de lusten heeft, moet ook de lasten dragen

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

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

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

Wie de regels overtreedt, moet gestraft worden

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

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

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

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

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

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

Lot in eigen handen

Een interessante vierde positie is te herkennen in het veto dat Cameron uitsprak in december 2011. Hij verzette zich tegen een verdragswijziging om onder andere strengere begrotingsregels vast te leggen voor EU-landen. De beweegredenen voor die positie is op allerlei manier geduid en, nogmaals, het gaat er ons niet om de achtergronden empirisch te reconstrueren. Voor onze analyse is een bepaald aspect interessant, namelijk dat de risicovolle strategie van Cameron steun verwierf onder de Britse burgers.¹³ De strategie was risicovol omdat Cameron invloed opgaf binnen de EU, ook ten aanzien van de regulering van de financiële sector, en omdat het de reactie vertraagde op de crisis waar ook het Verenigd Koninkrijk onder te lijden heeft. De risico's van die strategie leiden ook in eigen land tot veel onrust binnen de regeringscoalitie en het bedrijfsleven. Wat kreeg hij er voor terug? In een woord: soevereiniteit. Er leek waardering te zijn voor het veto als een handeling die laat zien dat het Verenigd Koninkrijk zelf keuzes kan maken, het lot in eigen handen neemt, in plaats van zich te onderwerpen aan een collectief proces waarin geen keuzes lijken te bestaan. De directe voordelen van het veto zijn zeer twijfelachtig, maar de electorale steun ervoor suggereert dat kiezers bereid zijn de risico's – die breed in het nieuws werden uitgemeten door coalitiegenoot de Liberal Democrats, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en anderen – te accepteren omdat ze het intrinsiek waardevol vinden dat Cameron handelingsruimte schept en durf toont tegenover een onzekere toekomst. Juist in het licht van die toekomst is het een deugd om het lot in eigen hand te nemen, ook als dat risicovoller lijkt te zijn.

Inenting HPV virus

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

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

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

¹⁵ Idem.

We moeten ons beschermen

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

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

Bij twijfel niets doen

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

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

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

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

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

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

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

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

Net als in Barendrecht leidt juist de ontkenning van de risico's tot het uitvergroten ervan door tegenstanders. Een arts die de overwegingen van weigeraars onderzocht, adviseert zorgprofessionals over hoe ze met weigeraars in gesprek kunnen gaan: "Hoe veilig vaccinaties ook zijn, heel beperkte risico's zullen er altijd blijven. Er kan in het gesprek ontspanning optreden als ook deze risico's ruimte krijgen".²⁰ In zekere zin is dit frame – 'bij twijfel niet doen' – ook risicomijdend, net als het frame van de overheid waar het zich juist tegen afzet. Toch gebeurt hier iets interessants qua risico-acceptatie. Door de meest veilige optie, vaccinatie, te reframen als een experiment, wordt het risico op baarmoederhalskanker genormaliseerd en tot op zekere hoogte geaccepteerd. Dit wordt versterkt door frames die morele kanttekeningen plaatsen bij de motieven van bepaalde spelers. Het feit dat de farmaceutische industrie ontegenzeggelijk geld verdient aan de campagne, zegt niets over de merites van inenting. Maar de weigeraars accepteren liever een bepaald risico dan zich te associëren met in hun ogen moreel bedenkelijke partijen.

De prijs van vrijheid

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

Internetbankieren

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

¹⁹ Pauw & Witteman (2009). 'Roel Coutinho over meisjesvaccinatie'. Online te raadplegen via http://pauwenwitteman.vara.nl/uitzending-detail.113.0.html?cHash=d7d1f4f1cb735fef835f4a5078b5fa6b&tx_ttnews%5BbackPid%5D=111&tx_ttnews%5Btt_news%5D=5373&tx_veguestbook_pi%5Bpointer%5D=4

²⁰ Woonink (2009).

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

Iedereen moet zijn steentje bijdragen

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

De voorlichtingscampagnes benadrukken dat de banken zich inspannen voor veiligheid. Die inspanning wordt mede benadrukt, omdat men vindt dat de rest van het risico voor rekening van de klant komt: “Daar besteden banken dan ook veel aandacht aan: internetbankieren is bij ons goed beveiligd. Beveiliging is echter een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bank en haar klanten.”²¹

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

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

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

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

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

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

Terrorismebestrijding

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

Het middel is erger dan de kwaal

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

De meest betrouwbare cijfers hierover hebben betrekking op de Verenigde Staten. Zo veroorzaken de tijdrovende veiligheidscontroles op vliegvelden duizenden extra verkeersdoden, elk jaar – onder andere omdat meer mensen in de auto stappen in plaats van het vliegtuig. Alleen al in de eerste drie maanden na 11 september zorgde dit effect voor ongeveer duizend extra slachtoffers in de VS, hetgeen verder opliep in later jaren.²² Ook in termen van geld zijn de kosten evident disproportioneel, zo stelt deze positie. Ter illustratie: de US Post Office besteedde \$1 miljard per slachtoffer aan maatregelen tegen de Anthrax-aanvallen.²³

In het kort: Onze reactie op terrorisme doet meer schade dan het terrorisme zelf. Met andere woorden: het middel is erger dan de kwaal.

Laat je niet gek maken

Een andere positie wijst erop dat het doel van terrorisme juist angst is en dat we dus de terroristen in de kaart spelen door als samenleving ons bang te laten maken – nog afgezien van het feit dat we vanuit die angst grondrechten afbreken en andere schade aanrichten. De terroristen kunnen alleen winnen als we ons laten terroriseren.

²² Zie bijvoorbeeld: M. Sivak, M. J. Flanagan (2004). 'Consequences for road traffic fatalities of the reduction in flying following September 11, 2001', *Transportation Research Part F* 7 (2004), pp. 301–305. G. Blalock, V. Kadiyali en D. H. Simon (2009), 'Driving fatalities after 9/11: a hidden cost of terrorism', *Applied Economics*, 41 (14), pp. 1717–1729.

²³ J. Mueller (2006), *Overblown: How politicians and the terrorism industry inflate national security threats, and why we believe them* (New York: Free Press), p. 31.

Het juiste antwoord op terrorisme is niet steeds meer veiligheidsmaatregelen, maar een nuchtere houding – in de woorden van veiligheidsexpert Bruce Schneier: ‘Refuse to be terrorized’.²⁴

Leven in angst is geen leven

Een vergelijkbare, maar subtiel andere positie, werd vertolkt door senator John McCain, de Republikeinse presidentskandidaat die het tegen Obama opnam. Hij formuleerde in 2004, tweeënhalve jaar na de aanslagen van 11 september, een boodschap die opriep tot risico-acceptatie en moed: “Fly on the damn plane! Calculate the odds of being harmed by a terrorist! It’s still about as likely as being swept out to sea by a tidal wave. Suck it up, for crying out loud. You’re almost certainly going to be okay. And in the unlikely event you’re not, do you really want to spend your last days cowering behind plastic sheets and duct tape? That’s not a life worth living, is it?”²⁵

Vooral die laatste zin is veelzeggend. McCain ontkent de risico’s niet, maar verbindt ze met een principe: Het trotseren van het gevaar is een bewijs van moed. Zo biedt hij elke televisiekijker, gezeten op de driezitsbank, een keuze tussen een laf, waardeloos leven en een heroïsch, waardevol leven. McCain stelt niets doen voor als onverstoortbaarheid – en daarmee als een vorm van superioriteit tegenover de vijand.

Een vergelijkbare boodschap ligt besloten in een inmiddels beroemde propagandaposter van de Britse overheid: ‘Keep Calm and Carry On.’ De poster was in een van een serie die in 1939 werden vervaardigd om het moreel van het Britse publiek te versterken in het licht van een dreigende invasie. Destijds werd hij amper verspreid, maar in 2000 is de poster herontdekt en verwierf hij in korte tijd een ongekeerde populariteit, hetgeen suggereert dat ook het hedendaagse publiek ontvankelijk is voor deze houding tegenover de dreigingen die ons omringen.

De tekst drukt uit dat er waardigheid te vinden is in het stoïcijns doorgaan met ons dagelijkse leven in het licht van gevaar – met andere woorden, in het accepteren van risico’s.

Fietshelmen bij kinderen

Nederland staat bekend als fietsland, voor zowel woon-werk- en schoolverkeer als voor recreatie. Fietsen kan ook leiden tot ongelukken. De fietshelm is bedoeld om de kans op hoofd- en hersenletsel te verminderen. Jaarlijks worden ongeveer 67.000 slachtoffers van een fietsongeval behandeld op een spoedeisende hulpafdeling. Hoofd of hersenletsel komt naar verhouding het vaakst voor bij kinderen en jongeren. Van de jongere ernstig gewonde fietsers meer dan 60% hoofd- of hersenletsel na een botsing met een motorvoertuig, tegenover 47% gemiddeld. Ook bij ongevallen zonder motorvoertuigen ligt het boven het gemiddelde: tussen de 33% en 56% , afhankelijk van de precieze leeftijdsgroep waarnaar wordt gekeken, tegenover 29% gemiddeld.²⁶ Het gebruik van de fietshelm is niet verplicht. Er is hiervoor in Nederland ook weinig maatschappelijk draagvlak.²⁷

²⁴ B. Schneier (2006). *Refuse to be terrorized*. Online te raadplegen op <http://www.wired.com/politics/security/commentary/securitymatters/2006/08/71642>.

²⁵ J. McCain (2004). *Why Courage Matters: The Way to a Braver Life* (New York), pp. 35-36.

²⁶ Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (2011). *SWOV-factsheet Fietshelmen*. Leidschendam.

²⁷ H.J. Kemler, W. Ormel, L. Jonkhoff, K. Klein Wolt, M. Veling, I. Buuron, C. Meijer (2009). *De fietshelm bij kinderen en jongeren; onderzoek naar de voor- en nadelen*. Stichting Consument en Veiligheid. Amsterdam.

Voorkomen is beter dan genezen

Aangezien er jaarlijks ruim 4.500 kinderen in het ziekenhuis zouden belanden wegens hoofdletsel, beveelt de ANWB de fietshelm aan.²⁸ Zeker voor kinderen is het gebruik van fietshelmen aan te bevelen. Kleine kinderen beheersen het fietsen vaak nog niet volledig of ze kennen de verkeersregels onvoldoende. Deze onbekendheid met het fietsen en het verkeer zorgt ervoor dat hun fietsgedrag meer risicovol is. Daarom wordt het dragen van een fietshelm als preventief middel aanbevolen.

Tot nu toe draagt slechts een deel van de kinderen een helm. Daarmee dringt zich vanzelf de vraag op of dit niet verplicht gesteld moet worden. Ook hier is het klassieke risicomijdende frame terug te zien; het risico dat gereduceerd kan worden, moet gereduceerd worden. Reacties van ouders illustreren dit: 'Een ongelukje zit in klein hoekje en omdat mensen dat niet willen inzien moet het maar verplicht gaan worden.' En: 'Verplichting is wel betuttelend, maar veiligheid gaat vóór!'

Het kind niet met het badwater weggooien

Er is een variant van het frame 'voorkomen is beter dan genezen' die toch tegen de verplichting pleit. De ANWB houdt geen pleidooi voor het verplichten van een fietshelm, het beveelt deze 'slechts' aan. Want het verplichten van fietshelmen – ook als dat de risico's van het fietsen vermindert – zou er toe kunnen leiden dat kinderen minder gaan fietsen, en dat is zeker niet de bedoeling. Daarom zegt de ANWB voorzichtig dat een fietshelm aanbevolen is. Het gezondheidsrisico van het niet fietsen lijkt zwaarder te wegen dan het gezondheidsrisico van het fietsen zonder helm. Zo stelt Veilig Verkeer Nederland dat het al belangrijk is dat men fietst.²⁹ Ook de Fietsersbond is van mening dat het gebruik van de fietshelm het fietsen juist ontmoedigt.³⁰ In dit frame is dus ook sprake van risicoreductie, maar dat behoeft wel nuancering: men ziet de meest directe ingreep om het risico te verklein als mogelijk contraproductief.

Als we hieraan beginnen, is het einde zoek

Er is al aangehaald dat er maar een beperkt maatschappelijk draagvlak bestaat om het gebruik van de fietshelm verplicht te stellen. Daarbij lijkt er ook weinig animo om de fietshelm te dragen. Zelfs niet bij kinderen en hun ouders. De fietshelmen zouden niet mooi zijn, het is niet stoer om ze te dragen en daarbij zou het 'betuttelend' zijn. Het hoort bij het 'kind zijn' om vrij te kunnen spelen en daar hoort het risico op vallen bij. De ouders – gesteund door verschillende organisaties – lijken het risico te accepteren. Als we het fietsen als een risicoproject gaan zien, dan is het einde zoek: 'ongelukken horen nou eenmaal bij het leven, anders kun je alles wel beschermen'³¹, 'wij hoeven niet constant aan het handje gehouden te worden. We kunnen prima zelf bepalen of we (onze kinderen) zo'n helm wel of niet op willen zetten'³².

²⁸ ANWB (2012). 'Fietshelm: voorkomen is beter dan genezen!'. Online te raadplegen via <http://www.anwb.nl/fietsen/uitrusting-en-tests/accessoires/fietshelmen.html>.

²⁹ Veilig Verkeer Nederland (2012). 'Fietshelm. Wat vindt Veilig Verkeer Nederland?'. Online te raadplegen via http://www.veiligverkeernederland.nl/dossier_fietshelm.

³⁰ Fietsersbond (2010). 'Discussie verplichting fietshelm voor kinderen'. Online te raadplegen via <http://www.fietsersbond.nl/nieuws/discussie-verplichting-fietshelm-voor-kinderen>.

³¹ Naar: Kemler e.a. (2009).

³² RiVerRaad (2012). 'Debat fietshelm op <http://deriverraad.tns-nipo.com>'.

Een van de argumenten om geen fietshelm te dragen is dat het risico op hersenletsel zich niet alleen voordoet bij het fietsen, maar ook – bijvoorbeeld – bij het spelen in de speeltuin. ‘Moeten kinderen daar dan ook een helm dragen?’ is de retorische vraag. En hoe zit het met het spelen in en rond het huis? Risico’s zitten overal en als we altijd en overal beschermd zijn tegen risico dan is een (kinder) leven nergens nog mogelijk. Het is het frame van de man die zich opsluit om zo de risico’s te ontlopen die hij neemt als hij de straat op gaat. Maar wie vast zit in huis heeft geen leven. Leven en risico’s zijn onvermijdelijk met elkaar verweven, en dat geldt ook voor kinderen.

Wij moeten geen ‘watjes’ maken

Het is niet alleen onvermijdelijk om risico’s te dragen, het is zelfs goed. Dat is de strekking van dit vierde frame. Volgens de voorstanders van dit frame is het goed dat kinderen de pijn voelen als ze vallen (zonder fietshelm!). Van die pijn leren ze niet alleen hoe ze beter moeten fietsen, ze leren ook hoe ze met de pijn om moeten gaan. We moeten onze kinderen niet opvoeden tot watjes door ze zo goed in te pakken dat ze niets meer voelen. Kinderen moeten juist weten waar de risico zijn en deze incasseren en trotseren. Daar worden we sterker van. Een ouder die een kind een fietshelmpje opzet ontnemt zijn kind leermogelijkheden.

Het accepteren van de risico’s die met het niet dragen van een fietshelm gepaard gaan, zijn opvallend. Ouders laten iets wat hen dierbaar is – zo niet het meest dierbaar – risico lopen. Dat fietsen met risico’s gepaard gaat, weet iedereen. Ouders en anderen, zoals de ANWB, bestrijden dat ook niet, noch stellen zij de risicoberekeningen ter discussie. Wat er echter gebeurt, is dat het fietsen met of zonder helmpje vanuit een ander perspectief wordt bekeken. In het ene geval staat niet de minimalisering van het risico, maar de gezondheidswinst centraal. In de andere gevallen staat het leren leven met risico’s centraal. Wie te veel de risico’s uit zijn leven wil bannen, zet zijn ‘leven’ op het spel. Er worden andere waarden geplaatst tegenover de risicoreductie en die zijn dominant.

Voedselveiligheidsincidenten

Nederland is de afgelopen jaren meerdere malen getroffen door voedselveiligheidsincidenten. In mei 2011 blijkt dat er een uitbraak is van de EHEC-bacterie in Duitsland, waaraan vijftig personen overlijden. De verdenkingen gaan snel uit naar komkommers uit Spanje, maar ook komen er vermoedens jegens groenten uit Nederland. De EHEC-bacterie kan net als de BSE-epidemie en de varkenspest geplaatst worden in de categorie van risico’s voor de volksgezondheid. Daarnaast hebben andere ziekten de volksgezondheid bedreigd, zoals de varkenspest en de BSE-epidemie.

We houden het in de gaten

Tijdens een persconferentie op 30 mei 2011 licht staatssecretaris Bleker de stand van zaken rondom de uitbraak van de EHEC bacterie toe. De eerste verdenking viel op komkommers, naar later bleek ten onrecht. Hij geeft aan dat het niet duidelijk is waar de besmettingen vandaan komen, en waar de besmetting op de producten terecht is gekomen. Hij geeft ook aan dat in geen van de onderzoeken de bacterie is aangetroffen op de Nederlandse producten. Er zijn tientallen onderzoeken afgerond en gaande, en de producten zijn tot dusver schoon, aldus Bleker.³³

³³ NOS (2011). ‘Persconferentie staatssecretaris Bleker’. Online te raadplegen via <http://nos.nl/video/244679-persconferentie-staatssecretaris-bleker.html>.

Het frame dat zich hier doet gelden is dat van de overheid als grensrechter. De overheid schept hier vertrouwen door de grenzen te bewaken. Het onderzoekt of er nog risico's zijn en zal vervolgens bepalen of die risico's wel of niet toelaatbaar zijn. De staatsecretaris ontkent niet dat er risico's zijn, maar geeft aan dat de Nederlandse producten van de overheid op dit moment nog steeds het stempel 'veilig' krijgen. 'Alles wat in de winkels ligt kun je eten.' Er vinden voortdurend controles plaats.

Het gaat hier primair niet om risicoreductie, maar om de acceptatie van het beperkte risico dat er toch mensen ziek worden. De nadruk op vroegtijdig signaleren en ingrijpen betekent impliciet de erkenning en acceptatie van het risico: er is alleen iets te signaleren, als er besmette producten op de markt komen. Dat is dus niet uitgesloten. Ook ontmoedigt dit frame de voorzorgreflex: voor de zekerheid toch maar bepaalde producten van de markt halen. Zolang de testen niets vinden, oogt het disproportioneel om allerlei producten te weren en vernietigen.

Je kunt pech hebben

Ten tijde van de BSE-epidemie werd er toch rundvlees gegeten en ten tijde van de EHEC bacterie werden er ook komkommers gegeten. Aan de ene kant komt dat omdat de burgers vertrouwen op de overheid: "ik neem aan dat het veilig is, de controle is streng"³⁴. Dat is echter niet de enige motivatie. Een groot aantal burgers is bereid het risico te nemen, zij wijzen er zelf op dat honderd procent veiligheid niet bestaat: "het vertrouwen is er nog altijd. Ik [een burger, red.] denk nu: er slipt wel eens iets door. Dat risico moet je dan maar nemen. En als je toevallig BSE-vlees hebt gegeten, heb je gewoon ongelooflijke pech gehad"³⁵.

De burger lijkt te zeggen dat hij zich niet kan wapenen tegen alle risico's en dat hij ook niet verwacht dat de overheid dat kan of doet. Soms kun je pech hebben. Sommige burgers weren zich tegen de alomtegenwoordigheid van risico's met een houding die zich wil onttrekken aan de noodzaak om zich voortdurend zorgen te maken over veiligheid. Je kunt je niet overal druk over maken. Zoals een van hen het verwoordt: "Ik trek me er niets van aan, want dan kun je niks meer eten".³⁶

Obesitas

Uit het in januari 2012 verschenen rapport 'Nederland de maat genomen' van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) blijkt dat de helft van de Nederlandse bevolking te zwaar is. Dit geldt voor 60 procent van de mannen en 44 procent van de vrouwen tussen de 30 en 70 jaar. Vooral abdominale obesitas (een te grote buikomtrek) rukt op.³⁷ Het probleem van de stijging van het overgewicht bij de Nederlandse bevolking is al tientallen jaren onderwerp van gesprek. Ook in de politiek. In 2005 nam Hans Hoogervorst, toenmalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het besluit om het Convenant Overgewicht op te richten. De club, die ook wel bekend staat als de 'anti-obesitasclub' met als voorzitter Paul Rosenmöller, probeert de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven te bevorderen in de strijd tegen overgewicht.

³⁴ Y. Hofs (1997). 'Vleesvrees?'. de Volkskrant, 9 april 1997.

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

³⁷ A. Blokstra, P. Vissink, L.M.A.J. Venmans, P. Holleman, Y.T. van der Schouw, H.A. Smit, W.M.M. Verschuren (2012). *Nederland de maat genomen, 2009-2010: Monitoring van risicofactoren in de algemene bevolking*. RIVM rapport.

Eigen schuld, dikke bult

In het EO programma De vijfde dag komt psychiater en marathonloper Bram Bakker aan het woord. Hij vindt dat mensen die te zwaar zijn en ongezond leven zelf voor de consequenties en kosten moeten opdraaien: 'Er moet een gezondheids-APK worden ingevoerd. Ben je gezond; lagere ziektekostenpremie. Ben je niet gezond; veel meer betalen.'³⁸ Het gaat om verantwoordelijkheid nemen zegt hij. Iedereen kan er wat aan doen. Rob Oudkerk, oud huisarts en politicus en huidig lector Leefstijlverandering van jongeren aan de Haagse Hogeschool, is het met hem eens. Hij vindt dat de zorgkosten te hoog worden; het zou ons in de toekomst zelfs meer gaan kosten dan de bankencrisis. Daarom moet de overheid ingrijpen: "De overheid kan en moet om ons helpen gezonder te worden en op den duur miljarden te besparen net zoals bij het roken, veel strenger worden. Beter wetten maken, meer wetten en regels om het overgewicht tegen te gaan."³⁹ Kortom, zijn stelling is dat je het niet aan de markt kunt overlaten. Binnen dit frame wordt het menselijk handelen verklaard vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Mensen besluiten zelf wat en hoeveel ze eten en kunnen hier zelf wat aan doen. Genetische of omgevingsfactoren hebben in dit frame geen plaats. De risico's (en de kosten) die in dit geval veroorzaakt worden, moeten dan ook met name door het individu gedragen worden. Anderen moeten er voor waken dat dit soort ongezond gedrag hun eigen verzekeringen uitholt.

Mensen weerbaar maken

Aan tafel bij Pauw en Witteman vertelt minister Schippers van VWS dat het overgewicht, zeker bij kinderen, haar zorgen baart. Maar de minister voegt daar gelijk aan toe dat niet alles waar ze zorgen over maakt ook vertaald moet worden in overheidsbeleid: "mensen moeten het in eerste instantie zelf doen, maar je kan als overheid wel de gezonde keuze gemakkelijker maken". Zo is er het project gestart 'De gezonde schoolkantine', gefinancierd door meerdere ministeries en ondersteund door het Voedingscentrum en de GGD om op scholen gezondere voeding aan te bieden. Het is een soort van 'libertair paternalisme light'. De minister geeft aan dat de overheid al veel doet, zoals het genoemde programma, maar dit gebeurt vanuit de gedachte om mensen weerbaar te maken.⁴⁰

Weerbaarheid is een klassiek veiligheidsframe dat automatisch de primaire verantwoordelijkheid voor risicobeheersing legt bij datgene of diegene die weerbaar moet worden. Dat betekent impliciet ook een zekere mate van acceptatie. Het risico wordt niet weggenomen, maar ondergaan.

Individen die leiden aan obesitas dragen zelf het risico, maar ook de samenleving als geheel draagt gevolgen in de vorm van stijgende zorgkosten. Dat laatste is onwenselijk en zou een legitimering kunnen zijn voor overheidsingrijpen. De nadruk op weerbaarheid, en dus op de verantwoordelijkheid van het individu, stelt die collectieve lasten voor als enigszins onvermijdelijk. De overheid kan mensen helpen de verleiding te weerstaan, maar iedereen begrijpt impliciet dat dit nooit geheel zal lukken. In lijn hiermee zet de minister niet in op hogere accijnzen op ongezond eten. De burger moet zelf leren de juiste keuzes te maken, ook als daar geen financiële prikkels tegen overstaan.

³⁸ De vijfde dag (2012). 'Nederland wordt steeds dikker', 2 februari 2012. Online te raadplegen via <http://www.eo.nl/tv/devijfdedag/aflevering-detail/de-vijfde-dag-19/>.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Pauw en Witteman (2012). 'Edith Schippers over toenemende obesitas', 2 februari 2012. Online te raadplegen via http://pauwenwitteman.vara.nl/Gast-detail.1575.o.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=25174&cHash=3a1cd98daof7c3822eafe20032379949.

Morele overwegingen in de omgang met risico's

In de voorbeelden zijn we allerlei morele overwegingen tegengekomen die risico's acceptabel, wenselijk of zelfs aantrekkelijk maken. Daarnaast zagen we ook de vaak impliciete morele overwegingen achter de risicomijdende posities. De term 'risico' scheidt een frame met een helder moreel schema: een risico is een kans op leed en als dat leed vermeden kan worden, hebben we de plicht dat te proberen. Leed, gekoppeld aan risico's, kun je vaak voorstellen als potentieel vermijdbaar.

Het was ons vooral te doen om de morele afwegingen die gebruikt worden ten einde risico's acceptabel te maken. Die geven aan hoe de overheid haar schrale repertoire aan boodschappen rondom risicovraagstukken kan verrijken. Alleen zo kan ze ontsnappen aan morele druk die de reflex tot verdere risicoreductie in stand houdt.

We vonden verschillende afwegingen die risicoacceptatie aanmoedigen. Die hebben we samengevat in tabel 2.

Tabel 2: Morele overwegingen voor risicoacceptatie

Voorbeeld	Frames voor risicoacceptatie
Barendrecht	Honderd procent veiligheid bestaat niet Eerlijk verdelen Voor wat hoort wat Put your money where your mouth is Samen uit, samen thuis
Eurocrisis	Wie de lusten heeft, moet ook de lasten dragen Wie de regels overtreedt, moet gestraft worden Het lot in eigen hand nemen
HPV-vaccinatie	Kleine risico's nemen om grote te voorkomen Bij twijfel niets doen De prijs van vrijheid
Internetbankieren	Iedereen moet zijn steentje bijdragen
Terrorismebestrijding	Het medicijn is erger dan de kwaal We moeten ons niet gek laten maken Leven in angst is geen leven
Fietshelmen	Het kind niet met het badwater weggoien Als we hieraan beginnen, is het einde zoek Geen watjes maken
Voedselveiligheid	We houden het in de gaten Je kunt pech hebben
Obesitas	Eigen schuld, dikke bult Mensen weerbaar maken

Dit overzicht is natuurlijk geenszins uitputtend. Toch zijn er patronen te zien die ons de weg wijzen naar een rijker politiek repertoire voor de omgang met risico's. We duiden kort deze patronen.

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

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

Ten tweede laten de frames zien dat risicoacceptatie niet per se de moeilijkste boodschap is richting kiezers. In het licht van het maatschappelijke verzet tegen projecten als de CO₂-opslag, het elektronisch patiëntendossier en slimme meters, hebben veel bestuurders en politici de conclusie getrokken dat burgers geen enkele tolerantie meer hebben voor risico's. Die mythe hebben we al besproken en we kunnen hem nu definitief afvoeren als onzin. Risicoacceptatie is niet altijd de meest onwelkome boodschap. Kijk naar de frames rondom de Eurocrisis. Daar waren het juist de meer populistische posities die risicoacceptatie wenselijk of zelfs aantrekkelijk maken. Populisme wordt vaak weggezet als 'makkelijk' en het naar de mond praten van kiezers. Ongeacht of je die kritiek deelt, kunnen we wel constateren dat de opstelling van de PVV ten aanzien van de crisis niet alleen uitstekende gedijde in de media, maar ook electorale waardering lijkt te vinden.

Nogmaals, de frames zijn geen toverformules. Onder bepaalde omstandigheden zijn het effectieve politieke boodschappen, onder andere niet. Het is ook belangrijk te zien dat sommige frames in twee richtingen kunnen worden ingezet. 'Bij twijfel niet doen' kan worden ingezet om een risicovol project tegen te houden. Maar het kan ook worden ingezet, zoals bij de HPV-vaccinatie gebeurt, om verdere risicoreductie tegen te houden. Het is eigenlijk vooral een sceptische houding jegens experimenten en interventies. Hoe dan ook, de gedachte dat risicoacceptatie onverkoopbaar is, blijkt aantoonbaar onjuist.

Ten derde zien we dat de frames een bepaalde samenhang vertonen. Ze vormen clusters met drie verschillende houdingen in de omgang met risico's: berekenen, verdelen en verzoenen.

Het eerste cluster betreft het *berekenen* van risico's. Het gaat hierbij om de vraag hoe groot die risico's zijn en de daarbij behorende maatstaf van wat een groot risico is. Bij het berekenen is de verhouding ten opzichte van risico's voor een belangrijk gedeelte gebaseerd op kennis. Het gaat dan om het verzamelen van kennis om de risico's inzichtelijk te maken en zo mogelijk te reduceren. Kennis zorgt voor het reduceren, vermijden, verspreiden of afwegen van risico's ten opzichte van elkaar. Van dit cluster zijn veel voorbeelden te vinden in de casus Barendrecht en de HPV-vaccinatie. Veel van de discussies draaiden om de vraag of het risico al dan niet correct berekend was. De morele overweging hierachter lijkt te zijn dat risico's geaccepteerd worden als de omvang ervan bekend is en deze minder zwaar wegen dan de voordelen van de voorgestelde oplossing.

Een tweede cluster van frames richt zich met name op het *verdelen* van de risico's en de (mogelijke) gevolgen van risicovolle projecten. Hier gaat het om de vraag wie de risico's draagt en wie opgezadeld wordt met de gevolgen van foute inschattingen of pech. Bij deze frames gaat het om vragen als: wie neemt de verantwoordelijkheid? Is de verdeling van de lusten en de lasten rechtvaardig? Wie zorgt voor de slachtoffers? Wie heeft de schade veroorzaakt? We zien dat dit cluster verwaarloosd werd in het geval van Barendrecht en juist centraal staat in de Eurocrisis.

Een derde cluster van frames betreft het *verzoenen* met de risico's. Binnen dit frame wordt het risico geaccepteerd zonder dat het expliciet ter discussie wordt gesteld of dat het wordt gecalculeerd. Het nemen van risico's is dan een 'fact of life' evenals de ongewenste werkelijkheden die hieruit kunnen ontstaan. Het risico wordt geaccepteerd als onderdeel van een houding of identiteit waarmee men de situatie tegemoet treedt. In die houding of identiteit staat een andere waarde centraal dan het zoeken naar veiligheid. Een voorbeeld daarvan is het niet dragen van fietshelmpjes of het eten van mogelijk besmet voedsel. Burgers accepteren het risico omdat het terugdringen ervan hen een identiteit opdringt die ze afwijzen. 'Dan is het einde zoek.' Of: 'We moeten geen watjes maken van onze kinderen.'

Als we de frames uit de cases onderverdelen in de drie clusters, dan ontstaat daaruit het volgende beeld:

Tabel 3: Omgangsvormen met risico's

Berekenen	Verdelen	Verzoenen
<ul style="list-style-type: none"> Honderd procent veiligheid bestaat niet Klein risico nemen om grote te voorkomen Het medicijn is erger dan de kwaal 	<ul style="list-style-type: none"> Eerlijk verdelen Voor wat hoort wat Put your money where your mouth is Samen uit, samen thuis Wie de lusten heeft, moet ook de lasten dragen Wie de regels overtreedt, moet gestraft worden Iedereen moet zijn steentje bijdragen Eigen schuld, dikke bult 	<ul style="list-style-type: none"> Het lot in eigen handen nemen Bij twijfel, niets doen De prijs van vrijheid We moeten ons niet gek laten maken Leven in angst is geen leven Geen watjes maken We houden het in de gaten Je kunt pech hebben Mensen weerbaar maken

De onderverdeling in berekenen, verdelen en verzoenen toont verschillende houdingen ten opzichte van risico's en daarmee ook ten opzichte van accepteren of afwijzen. Als we dan vervolgens binnen elk van deze clusters kijken dan zien we dat er ook binnen de clusters verschillen zijn. Moeten wij bijvoorbeeld met zijn allen het risico dragen of dragen alleen diegenen het risico die het veroorzaakt hebben? De keuzes die aan het accepteren van risico's ten grondslag liggen, hebben te maken waardepatronen die ten grondslag liggen aan ons handelen. Deze frames zijn morele overwegingen die proberen goed en slecht te onderscheiden. Er is geen universeel antwoord op de vraag wat goed of slecht is. Voor de een is solidariteit leidend, voor de ander het nemen van eigen verantwoordelijkheid.

Om meer inzicht te krijgen in de variëteit van deze morele overwegingen, kunnen we beroep doen op ethische theorieën. Grofweg zijn hier drie stromingen te onderscheiden: het utilisme, de deontologie en de deugdenethiek.

Bij het *utilisme* is het aanknopingspunt het nut dat door handelen wordt verkregen, het dwingt je te streven naar *nutsmaximalisatie*, naar het grootste geluk voor het grootste aantal mensen. En dat begrip geluk of nut kun je dan op verschillende manieren definiëren: je kunt streven naar de meeste welvaart, het meeste inkomen, de grootste mate van gezondheid of welke andere invulling dan ook. Conform deze redeneerlijn wordt risico geaccepteerd indien het nemen of het bestrijden van dat risico voor het grootste aantal mensen het meeste nut oplevert. Het gaat in het utilisme, grof gezegd, om de uitkomst van het handelen. Het vermijden of minimaliseren van schade is een duidelijk utilistisch moreel streven.

De tweede stroming is die van de *deontologie*. Bij de deontologie gaat het om de intrinsieke waarde van *principes* en om de plichten die eruit voortvloeien. Niet de uitkomst van je handelingen, maar het belang van beginselvastheid staat centraal. De stroming is het meest bekend in de vorm van de categorische imperatief, die ook wel vertaald kan worden in de tegeltjeswijsheid 'doe dat een ander niet wat gij niet wilt dat u geschiedt'. Handel alleen volgens regels waarvan je vindt dat ze voor iedereen moeten gelden. Bij deze ethische stromingen gaat het om universeel geldende principes die tonen wat het goede is.

Als derde is er de *deugdenethiek*. Die richt zich niet zoals de twee voorgaande theorieën op de handeling, maar op de handelende persoon. Ze gaat niet uit van universele principes, noch van een eensluidend criterium, maar van het belang van persoonlijke voortreffelijkheid. Vertaald naar het denken over risico's richt de deugdenbenadering zich op de houding die je inneemt tegenover de situatie: de rust waarmee je de situatie onder ogen ziet, de moed die je opbrengt om het lot te trotseren of de redelijkheid en rechtvaardigheid die je in jezelf aanspreekt bij het bepalen van de verdeling van schade.

Kort samengevat: Het utilisme richt zich op de uitkomst van handelen – en dan voornamelijk naar één aspect van die uitkomst, het nutsaspect. Het probeert het nut te maximaliseren. De deontologie richt zich op regels en principes die ten grondslag liggen aan handelen. De deugdenethiek richt zich op de handelende personen.

Elk van deze drie stromingen levert morele overwegingen voor de omgang met risico's – berekenen, verdelen en verzoenen (zie tabel 4). In het licht hiervan, kun je zeggen dat de omgang met risico's in politiek en bestuur grotendeels utilistisch is. Over risico's wordt meestal gesproken vanuit het standpunt dat je schade moet beperken en nut maximaliseren (cel 1). In de casus van de CO₂-opslag in Barendrecht en ook in de casus van de inenting tegen het HPV-virus zie je dat van de bewoners en de tienermeisjes begrip wordt verwacht voor het nutsstreven van de overheid. Hun eigen aandeel in de uitkomst dienen ze in dat licht te bezien (cel 2).

Bij deze utilistische aanpak wordt meestal vergeten dat mensen nog andersoortige morele overwegingen hebben. Negeer je die, voer je de discussie louter in termen van veiligheid en het voorkomen van schade, dan blijven die andere morele behoeften onderhuids broeien en ontstaan politieke problemen.

Zo vinden veel mensen dat je morele verplichtingen hebt, en dat je je dient te houden aan regels en afspraken. In de casus van de Eurocrisis herken je de deontologische opstelling in het argument dat Griekenland zich aan de beloftes had moeten houden en dat het moet worden afgerekend op het verbreken daarvan. Dit ongeacht wat zulke sancties betekenen voor de uitkomst van de situatie, dat wil zeggen voor het effect op de wereldeconomie (cel 4).

Deontologisch is ook de nadruk op het principe van rechtvaardige verdeling. Dit zie je terug in het argument dat het niet rechtvaardig is als de bewoners van Barendrecht opdraaien voor het belang van de samenleving als geheel (cel 5).

Ook argumenten uit de deugdenethiek duiken op in veel discussies over risico's. Daarbij wordt, vaak impliciet, verwezen naar de mentale make-up van betrokken partijen: deugen al die mensen wel? De experts die de risico-analyse maken moeten betrouwbaar zijn, en hun rapporten moeten niet worden misbruikt voor politieke spelletjes, anders is discussie over de feiten onmogelijk (cel 7). In gesprekken met bestuurders komt de zorg op of ze wel voldoende oog hebben voor de rechtvaardigheid van de verdeling. Of zijn ze daarvoor onverschillig (cel 8)? De mythe dat burgers niet meer bereid zijn ongelukken en schade te aanvaarden, is ook al een verhaal over deugden. Het gaat over de vraag of burgers voldoende moed hebben om risico's vooraf te accepteren en voldoende onverschrokkenheid en wijsheid om de schade achteraf te verwerken (cel 9).

Tabel 4: Relatie tussen houdingen ten aanzien van risico's en morele overwegingen

	Berekenen	Verdelen	Verzoenen
Utilisme	1. Uitgangspunt voor het berekenen van risico's is dat schade moet worden geminimaliseerd.	2. De risico's en de daarbij behorende lasten worden zodanig verdeeld dat het grootste geluk voor het grootste aantal wordt gerealiseerd. De uitkomst voor het individu wordt hierbij zo nodig ondergeschikt gemaakt aan de uitkomst voor de samenleving als geheel.	3. Als bij de berekening schade werd voorzien, kan die achteraf worden gelegitimeerd door de gemaakte keuzes en de genomen maatregelen. De schade werd immers ingecalculeerd, om erger te voorkomen. Als er onvoorziene, niet-inge-calculeerde schade is, biedt het utilisme geen handvat tot verzoenen.
Deontologie	4. Bij het nemen van beslissingen over risico's die nut maximaliseren wordt rekening gehouden met regels en principes. Zo kan het schenden van begrotingsafspraken zwaarder wegen dan de schade die ontstaat door het naleven van de afspraken.	5. De risico's en de daarbij behorende gevolgen worden verdeeld op basis van een rechtvaardigheidsprincipe.	6. Het is niet de uitkomst die een handeling of een beslissing goed of fout doet zijn; het zijn de principes waarop beslissing en handeling zijn gebaseerd. Zijn de principes goed, dan wordt de uitkomst geaccepteerd.
Deugdenethiek	7. Bij het berekenen van risico's komen vooral die deugden te pas die leiden tot een betrouwbare uitkomst. Zoals de betrouwbaarheid van de experts en het onderlinge vertrouwen tussen partijen.	8. Bij het verdelen van risico's staat de deugd van de rechtvaardigheid voorop. Partijen streven naar een eerlijke, rechtvaardige verdeling.	9. Bij het verzoenen met risico's zijn deugden met name van belang. Acceptatie van een ongunstig lot vraagt om persoonlijke blijken van moed, onverstoorbaarheid, edelmoedigheid, rechtvaardigheid, compassie.

Deze matrix maakt het mogelijk de verschillende vormen van frames te benoemen die risico's acceptabel maken. Mensen in Barendrecht beroepen zich op een rechtvaardigheidsprincipe en vinden de verdeling van lasten en lusten in hun situatie niet eerlijk. Politici hadden expliciet kunnen maken dat zij het vanuit een utilitair perspectief wel acceptabel vonden om de risico's in Barendrecht te leggen. De opslag van CO₂ zou immers voor Nederland een toegevoegde waarde kunnen hebben die tegen het risico opwoog. Maar daarbij hadden ze dan wel antwoord moeten geven op het argument van de rechtvaardige verdeling. Ouders die hun kinderen geen fietshelmpje laten dragen, beroepen zich impliciet of expliciet op de deugd van de moed en het besef van tragiek. Een onbekommerde kindertijd is voor hen een waarde op zich, de risico's die daaraan verbonden zijn moeten niet gaan domineren.

Lopen we de casuïstiek die we hierboven bespraken langs, dan zullen we zien dat verschillende risicohoudingen steeds aansluiten bij verschillende waardepatronen. Op deze manier kan de bovengenoemde matrix verklarend worden gebruikt. Al met al kan gesteld worden dat pas sprake is van een afgewogen en aanvaardbaar risicobeleid als niet alleen de hokjes 1 en 2, maar vooral ook de hokjes 4 tot en met 9 in de discussie betrokken worden.

Slot

Veel van de zogenaamde risico-intolerantie van burgers is terug te voeren op het vermijdingsgedrag van de overheid. In plaats van het adresseren van de morele vragen van burgers, verschuilt ze zich achter een technocratisch schild van expertise over de omvang van risico's. 'Kijk maar,' zegt de overheid, wijzend op een dikke stapel rapporten, 'het zijn echt bescheiden risico's.' Impliciet zegt ze daarmee: daarom mogen we u deze risico's opleggen.

Het tragische effect van deze vermijding is dat de overheid onbedoeld bevestigt dat risico's slecht zijn en vermeden moeten worden. De morele duiding van die risico's laat zich samenvatten al: hoe minder, hoe beter. En elk risico kan altijd verminderd worden. Daarom klinkt het mantra "honderd procent veiligheid bestaat niet" ook zo hol. De vraag is alleen: verminderd tegen welke kosten? Dat gaat niet alleen om geld, maar ook om *opportunity costs* – de zaken die we als samenleving hadden kunnen doen, als we niet de veiligheid nog verder hadden willen opschroeven.

Door de schraalheid van de politieke communicatie rondom risico's is een belangrijke reden voor de dwangmatige neiging tot steeds verdergaande risicoreductie. Wie 'hoe minder, hoe beter' als moreel principe centraal stelt in het debat, levert zich uit aan die partij die het kleinste risico belooft of eist. Geen wonder dat je dan gaat geloven in de mythe dat burgers geen enkel risico meer wensen te tolereren.

Burgers hanteren echter een veel rijkere verzameling morele overwegingen bij het beoordelen van risico's. Sommige van die overwegingen maken het accepteren van risico's noodzakelijk, wenselijk of zelfs aantrekkelijk. Politici en bestuurders kunnen daarop aangrijpen.

Is de boodschap dat risico's geaccepteerd moeten worden, altijd de moeilijkste boodschap? Nee. Soms is hij zelfs eenvoudiger en krachtiger dan boodschappen die meer veiligheid beloven. Kijk maar eens naar de populistische reacties op de Eurocrisis. Daarin worden risico's geaccepteerd voor een hoger doel: gerechtigheid – het straffen van de overtreders. Wat opvalt bij de frames die risico-acceptatie aanmoedigen, is dat ze zelden veiligheid als hoogste waarde centraal stellen. Ze willen andere waarden realiseren, zoals rechtvaardigheid, moed, wederkerigheid, soevereiniteit of vrijheid.

We denken vaak dat burgers uitgesproken en duidelijke emoties hebben over politieke kwesties. Maar de psycholoog Drew Westen betoogt juist dat kiezers meestal tegenstrijdige gevoelens hebben, dat ambivalentie de norm is, niet de uitzondering. Krachtige boodschappen maken juist de tegenstrijdige gevoelens expliciet. Door middel van morele principes en overwegingen worden ze met elkaar verbonden en vertaald in een politieke stellingname.⁴¹

Ook rondom veiligheidsrisico's bestaan tegenstrijdige gevoelens. Neem de aanslagen op vliegtuigen. Natuurlijk roepen ze angstgevoelens op en een knagend besef dat aanslagen uiteindelijk niet zijn uit te sluiten. Tegelijkertijd zullen weinigen van ons om deze reden niet langer willen vliegen of verlamd van de angst in een vliegtuig stappen. Dat betekent dat er ook andere emoties meespelen. Berusting, woede, misschien irritatie over alle ophef. De huidige politieke boodschappen doen niets met die ambivalentie.

Ze appelleren alleen aan de angst en beloven bescherming – met daarbij de onvermijdelijke dooddoener dat honderd procent veiligheid niet mogelijk is. Het is tijd dat politici en bestuurders afscheid nemen van hun defaitistische mythe over hypochondrische burgers en aansluiten bij de morele overwegingen die burgers daadwerkelijk belangrijk vinden.

⁴¹ D. Westen (2007). *The political brain. The role of emotion in deciding the fate of the nation* (New York: Public Affairs).

Bronnenlijst

ANWB (2012). 'Fietshelm: voorkomen is beter dan genezen!'

Online te raadplegen via <http://www.anwb.nl/fietsen/uitrusting-en-tests/accessoires,/fietshelmen.html>.

Blalock, G., V. Kadiyali en D. H. Simon (2009). 'Driving fatalities after 9/11: a hidden cost of terrorism', *Applied Economics*, 41(14), pp. 1717-1729.

Blokstra, A., P. Vissink, L.M.A.J. Venmans, P. Holleman, Y.T. van der Schouw, H.A. Smit, W.M.M. Verschuren (2012). *Nederland de maat genomen, 2009-2010: Monitoring van risicofactoren in de algemene bevolking*. RIVM rapport.

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

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

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

De vijfde dag (2012). 'Nederland wordt steeds dikker', 2 februari 2012.

Online te raadplegen via <http://www.eo.nl/tv/devijfdedag/aflevering-detail/de-vijfde-dag-19/>.

Eeten, M.J.G. van (2001). 'Recasting intractable policy issues: The wider implications of the Netherlands civil aviation controversy', *Journal of Policy Analysis and Management* 20(3), pp. 391-414.

Energieraad (2009). 'Eisen CO₂-opslag Barendrecht worden verscherpt'.

Online te raadplegen via <http://www.energieraad.nl/newsitem.asp?pageid=15671>.

Fietsersbond (2010). 'Discussie verplichting fietshelm voor kinderen'. Online te raadplegen via <http://www.fietsersbond.nl/nieuws/discussie-verplichting-fietshelm-voor-kinderen>.

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

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

Hofs, Y. (1997). 'Vleesvrees?' *De Volkskrant*, 9 april 1997.

Huys, M. (2011). *Building Castles in the (Dutch) Air: Understanding the Policy Deadlock of Amsterdam Airport Schiphol 1989-2009*. Delft: TU Delft

Kemler, H.J., W. Ormel, L. Jonkhoff, K. Klein Wolt, M. Veling, I. Buuron, C. Meijer (2009). De fietshelm bij kinderen en jongeren; onderzoek naar de voor- en nadelen. Stichting Consument en Veiligheid. Amsterdam.

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

McCain, J. (2004). Why Courage Matters: The Way to a Braver Life (New York).

Mertens, F.J.H. , R. Pieterman, Kees Schuyt, Gerard de Vries (2003). Pech moet weg, Amsterdam: AUP Salomé.

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

Mueller, J. (2006), Overblown: How politicians and the terrorism industry inflate national security threats, and why we believe them (New York: Free Press).

Nederlandse Vereniging van Banken. Checklist Veilig Internetbankieren. Samen houden we bankieren veilig. Amsterdamp: NVB.

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

NOS (2011). 'Persconferentie staatssecretaris Bleker'. Online te raadplegen via <http://nos.nl/video/244679-persconferentie-staatssecretaris-bleker.html>.

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

Pauw & Witteman (2009). 'Roel Coutinho over meisjesvaccinatie'. Online te raadplegen via http://pauwenwitteman.vara.nl/Uitzending-detail.113.o.html?cHash=d7d1f4f1cb735fef835f4a5078b5fa6b&tx_ttnews%5BbackPid%5D=111&tx_ttnews%5Bt_news%5D=5373&tx_veguestaal_pi1%5Bpointer%5D=4.

Pauw en Witteman (2012). 'Edith Schippers over toenemende obesitas', 2 februari 2012. Online te raadplegen via http://pauwenwitteman.vara.nl/Gast-detail.1575.o.html?&tx_ttnews%5Bt_news%5D=25174&cHash=3a1cd98da0f7c3822eafe20032379949.

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

RiVerRaad (2012). 'Debat fietshelm op <http://deriverraad.tns-nipo.com>'.

RIVM (2012). 'Rijksvaccinatieprogramma. Prik en bescherm'. Online te raadplegen via

http://www.rivm.nl/Onderwerpen/Onderwerpen/R/Rijksvaccinatieprogramma/Prik_en_bescherm.

Sivak, M., M. J. Flannagan (2004). 'Consequences for road traffic fatalities of the reduction in flying following September 11, 2001', *Transportation Research Part F* 7, pp. 301–305.

Slovic, P. (2003). *The Perception of Risk*, London: Routledge

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (2011). SWOV-factsheet Fietshelmen. Leidschendam.

Woonink, F. (2009). Bezwaren tegen vaccinaties: Het perspectief van de weigeraar. RIVM. Online te raadplegen via <http://www.rivm.nl/dsresource?type=pdf&objectid=rivmp:55451>.

Veilig Verkeer Nederland (2012). 'Fietshelm. Wat vindt Veilig Verkeer Nederland?'. Online te raadplegen via http://www.veiligverkeernederland.nl/dossier_fietshelm.

Westen, D. (2007). *The political brain. The role of emotion in deciding the fate of the nation* (New York: Public Affairs).

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

Zembla (2010). 'CO2-bom onder Barendrecht', uitgezonden op 28 maart 2010.



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Directie DOPR
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Augustus 2012 | B-15397